

Un bilan écologique du quinquennat

22 DÉCEMBRE 2021

Autrice

MARINE BRAUD

Consultante, ancienne conseillère en charge de la société civile et de la convention citoyenne au cabinet de la ministre de la transition écologique

Le bilan écologique du quinquennat qui s'achève oscille entre satisfecits faciles et condamnations catégoriques. Comment faire la part des choses ? L'exercice est d'autant plus délicat que les cinq années écoulées ont été marquées par deux facteurs qui ont compliqué l'exercice de l'action publique. Le premier est que la prise de conscience des enjeux écologiques a crû de manière inédite dans l'opinion, hissant la préoccupation environnementale aux premiers rangs des préoccupations des Français. Le second est que des tensions et contradictions ont commencé à se manifester : la mobilisation des Gilets jaunes contre les augmentations de la taxe carbone en témoigne.

Ce quinquennat s'est de fait déroulé à la charnière de deux époques : celle des engagements et trajectoires théoriques sans obligation de résultat ; et celle d'une approche systémique, qui atteint ses objectifs, avec des mises en œuvre concrètes dans tous les secteurs emportant leurs lots de dilemmes. Entre l'un et l'autre, les différents acteurs n'ont cessé à la fois d'en demander toujours plus et de manifester leurs réticences au changement.

Ces contradictions ont placé le Gouvernement dans une position de compromis permanent entre des positions en apparence inconciliables. En outre, avec le Green deal annoncé fin 2019 et soutenu par la France, l'Union européenne a drastiquement relevé son ambition climatique et environnementale modifiant de fait le cadre dans lequel doit s'inscrire la transition dans chaque État membre et entraînant la révision de nombreuses politiques.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette note cherche à mettre en lumière les grandes perspectives du quinquennat écoulé en matière de transition écologique dans les domaines relevant de la compétence nationale. Elle entend nourrir un débat plus pesé sur les avancées et les insuffisances de cette législature.

Elle souligne que le quinquennat qui vient de s'écouler est sans conteste celui qui a le plus agi en faveur de la transition écologique. Il a mis sur la table de nombreux sujets peu voire pas traités au cours des mandats précédents (réduction de l'artificialisation, lutte contre déforestation importée, promotion de l'économie circulaire). De nombreux projets enlisés depuis des années ont été abandonnés comme Notre-Dame-des-Landes, Europacity ou Montagne d'or ; alors que d'autres dossiers sans solution ont été finalisés comme la réforme du code minier ou l'indemnisation des habitants du Signal, premier immeuble victime de l'avancée du trait de côte en France.

Les financements publics consacrés à la transition ont en outre atteint, grâce au plan de relance, des niveaux records, proches de ceux nécessaires pour mettre en œuvre la Stratégie nationale bas carbone. Le mandat s'est en particulier attaché, après la crise des Gilets jaunes, à l'acceptabilité des mesures, notamment à travers des aides renforcées à la conversion des vieux véhicules vers des voitures moins émettrices, ou encore à la simplification du soutien à la rénovation avec le lancement de MaPrimeRénov' et de Mon Accompagnateur Rénov'.

Ces exemples symbolisent néanmoins le paradoxe de ce quinquennat : si ces aides ont connu un succès massif, leur véritable impact en termes de baisses d'émissions est réduit par le fait qu'elles n'encouragent pas nécessairement aux gestes les plus efficaces. La majeure partie des primes à la conversion finance ainsi l'achat de véhicules thermiques et MaPrimeRénov' est principalement orientée vers les rénovations mono-gestes.

Malgré cet investissement record, les mesures mises en place ne sont pas encore suffisantes pour aligner la France sur ses objectifs. Sans prendre en compte un éventuel changement massif de comportements, les émissions de gaz à effet de serre ne diminuent pas suffisamment pour garantir l'atteinte de -40 % d'émissions d'ici 2030, et encore moins -55 % selon le nouvel engagement européen que la France a contribué à faire adopter ; et des efforts encore plus importants seront nécessaires sur la prochaine décennie pour tenir ces objectifs.

L'érosion de la biodiversité, pour sa part, n'a pas ralenti. Si certains facteurs d'érosion ont été traités pour la première fois à cette échelle (artificialisation, pollution plastique), le sujet n'a pas encore pris une dimension systémique sous cette mandature et plusieurs politiques des quinquennats précédents pourtant peu efficaces ont été maintenues. C'est notamment dans le domaine de la transition agricole qu'on observe le statu quo le plus important, avec une réduction de l'usage des produits phytosanitaires qui se fait toujours attendre et des diminutions d'émissions plus lentes que dans les autres secteurs.

Dans le nouvel âge de la transition écologique qui s'ouvre devant nous, il ne suffit plus de réaliser quelques actions phares pour pouvoir se prévaloir d'un bilan satisfaisant. Forte d'une prise de conscience de plus en plus importante et d'objectifs et d'indicateurs précis, l'écologie ne peut plus être considérée comme un supplément d'âme.

Il s'agit désormais d'une politique transversale qui doit agir sur tous les secteurs et commence à percuter des intérêts privés et des modèles établis, créant des résistances et des contradictions qu'il faudra savoir résoudre. Ses manquements peuvent à présent être sanctionnés non seulement par les électeurs mais aussi par les autorités judiciaires. La question n'est donc plus de savoir si l'on a fait plus que ses prédécesseurs sur le sujet mais si l'action est suffisante pour lutter efficacement contre les menaces systémiques posées par les dérèglements environnementaux en cours, et si les politiques d'accompagnement à la transition sont bien pensées et proportionnées. Les détracteurs d'Emmanuel Macron ont ainsi tort lorsqu'ils affirment que le président de la République n'a rien fait pour le climat ou la biodiversité et ce dernier a clairement raison lorsqu'il affirme que cette majorité est celle qui en a fait le plus. Mais ce débat est tout simplement celui d'une autre époque.

Le prochain quinquennat devra dans tous les cas adopter de nouvelles mesures pour lutter contre le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité. Il sera alors indispensable de sortir des discours caricaturaux affirmant d'un côté « tout a été fait » et déplorant de l'autre « un quinquennat pour rien » pour analyser finement les échecs et réussites des politiques du mandat écoulé afin de corriger les premiers et de s'inspirer des seconds.

INTRODUCTION

En octobre 2021, seuls 31 % des Français jugeaient positivement l'action du président Macron en matière environnementale, en hausse de 5 points par rapport à octobre 2019^[1]. « Ecologie et climat : le bilan catastrophe d'Emmanuel Macron »^[2] alerte Greenpeace France. « Biodiversité : le quinquennat perdu d'Emmanuel Macron »^[3]. « Personne n'a fait autant que nous depuis 2017 pour la planète »^[4] contre-attaquent les militants d'*En Marche!*. « Depuis le début du quinquennat, en France comme sur la scène internationale, la cause écologique est l'une des priorités du Président de la République »^[5] affirme de son côté le site de l'Élysée.

Ce ne sont que quelques exemples parmi une multitude de tribunes, de tweets ou d'interpellations qui accusent d'un côté ou défendent de l'autre un bilan écologique jugé catastrophique par les premiers, inégalé par les seconds. L'écologie est probablement l'une des thématiques sur lesquelles il est le plus difficile de trouver des analyses nuancées. Il faut naviguer entre les satisfécits des uns et les critiques acerbes des autres. Comment faire la part des choses entre les jamais-contentes et les trop facilement satisfaits ?

Car la prise de conscience des enjeux écologiques a cru de manière inédite durant ces cinq années. En 2013, seuls 9 % des Français plaçaient l'environnement comme l'un de leurs trois principaux sujets de préoccupation. En 2021, ils étaient 41 %, après avoir connu un pic à 52 % en 2019^[6].

[1] Les Français et Emmanuel Macron, Sondage ELABE pour BFMTV, 13 octobre 2021 : <https://elabe.fr/emmanuel-macron-2/>

[2] Campagne Greenpeace France : <https://www.greenpeace.fr/ecologie-et-climat-le-bilan-catastrophe-de-macron/>

[3] Article Reporterre du 3 septembre 2021 : <https://reporterre.net/Biodiversite-le-quinquennat-perdu-d-Emmanuel-Macron>

[4] Quiz « Cinq ans de + » sur le bilan du quinquennat par En marche ! : <https://enmarche.typeform.com/to/fjZEITsE>

[5] <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/ecologie>

[6] Chiffres issus des vagues successives de l'enquête « Fractures françaises » (qui ne teste pas le sujet entre 2014 et 2018, rendant difficile la détermination du rythme exact de la prise de conscience) : « France 2013 : les nouvelles fractures » réalisée en janvier 2013 par Ipsos/ CGI Business Consulting pour *Le Monde*, Fondation Jean Jaurès et le Cevipof (<https://www.jean-jaures.org/publication/france-2013-les-nouvelles-fractures/>), « Fractures françaises 2019 - 7ème édition » réalisée en août-septembre 2019 par Ipsos/Sopra Steria pour *Le Monde*, la Fondation Jean Jaurès et l'Institut Montaigne (https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-09/fractures_francaises_2019.pdf) et « Fractures françaises 2021 - 9ème édition » réalisée en août 2021 par Ipsos/Sopra Steria pour *Le Monde*, la Fondation Jean Jaurès et l'Institut Montaigne (<https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Fractures%20Franc%cc%a7aises%20-%20sept%202021.pdf>)

Et quand on les interroge sans leur demander de hiérarchiser leurs réponses, les Français sont 85 % à se dire inquiets face au dérèglement climatique, et jusqu'à 93 % chez les 18-24 ans[7]. Ainsi, lorsqu'il démissionne en août 2018, Nicolas Hulot regrette qu'aucune foule ne se mobilise dans la rue pour défendre l'environnement. Dix jours plus tard, plus de 100 000 personnes manifestent dans la première marche pour le climat du quinquennat. Plusieurs suivront jusqu'à ce que la crise COVID n'enraie la dynamique.

A la même période, des automobilistes frappés de plein fouet par la hausse des prix à la pompe commencent à occuper les ronds-points et à manifester le week-end avec comme signe de ralliement un gilet jaune. Si cette hausse est avant tout le fait de la fluctuation des prix internationaux du pétrole, c'est la fiscalité écologique qui est montrée du doigt. En effet, dès le premier projet de loi de finances[8], Emmanuel Macron a fait adopter une trajectoire ambitieuse de hausse progressive de la taxe carbone ainsi que la convergence des fiscalités de l'essence et du diesel, revendications historiques des défenseurs du climat – dont beaucoup se garderont bien, dans la tourmente, de soutenir ces mesures.

Les observateurs ont très majoritairement analysé cette période comme l'opposition de la «fin du monde» et des «fins de mois». En réalité, cette analyse reste très superficielle : beaucoup de Gilets jaunes ne sont pas fâchés avec l'écologie, mais considèrent qu'ils doivent avant tout gérer les urgences matérielles et quotidiennes et que la transition écologique ne doit pas se faire à leurs dépens. Cet exemple souligne en tout cas le fait que ce quinquennat s'est déroulé à la charnière de deux époques : celle des engagements et trajectoires théoriques sans obligation de résultat ; et celle d'une approche systémique, qui atteint ses objectifs, avec des mises en œuvre concrètes dans tous les secteurs emportant leurs lots d'obstacles et de dilemmes. Entre l'un et l'autre, les différents acteurs n'ont cessé à la fois d'en demander toujours plus et de manifester leurs réticences aux changements profonds que cela implique. Ces contradictions ont participé à placer le Gouvernement et la majorité dans une position de compromis permanent entre des positions en apparence inconciliables.

En outre, avec le Green deal annoncé fin 2019, l'Union européenne a drastiquement relevé son ambition climatique et environnementale[9] modifiant de fait le cadre dans lequel doit s'inscrire la transition dans chaque État membre et entraînant la révision de nombreuses politiques. La France a souvent joué un rôle moteur que ce soit dans l'adoption du Green deal, la mise en place du plan de relance européen et son verdissement ou la négociation des différentes politiques, souvent en poussant l'ambition, parfois en la rationalisant[10].

[7] « Les Français et le réchauffement climatique », sondage d'octobre 2018 par Ifop-Fiducial pour CNews et Sud Radio : <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/10/115209-Rapport-CN-SR-42.pdf>

[8] <https://www.senat.fr/rap/a17-113-1/a17-113-14.html>

[9] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

[10] Le rôle du président de la République dans l'adoption d'un plan de relance communautaire financé grâce à un emprunt commun, avec une forte part dédiée au verdissement de l'Union, a par exemple été largement salué, tout comme son portage d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. A l'inverse, la France est accusée par les défenseurs de l'environnement d'avoir cherché à diminuer l'ambition du verdissement de la politique agricole commune ou encore de soutenir l'inclusion d'actifs non-durables dans la taxonomie verte (qui définit les investissements jugés « verts »).

Cette note ne couvre cependant pas cette action de la France dans le champ européen dont la diversité mériterait un bilan dédié.

Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, cette note cherche à mettre en lumière les grandes perspectives du quinquennat écoulé en matière de transition écologique dans les domaines relevant de la compétence nationale. Elle a pour objectif de nourrir un débat plus pesé sur les avancées de cette législature, ainsi que les tendances de fond qui sous-tendent les insatisfactions de nombreux acteurs historiques de la lutte contre le changement climatique et le déclin de la biodiversité. Alors que le prochain quinquennat sera confronté aux mêmes contradictions, un exercice de bilan raisonné est plus que nécessaire pour débiter une analyse dépassionnée des échecs et des avancées de ce mandat et pour en tirer les leçons les plus structurantes pour le suivant.

1. BIODIVERSITÉ : LA GRANDE OUBLIÉE DU QUINQUENNAT ?

Une fois n'est pas coutume : commençons par la biodiversité. Si la prise de conscience de la crise climatique est plus évidente de jour en jour, la conscience des enjeux liés à la préservation de la biodiversité reste en effet moins manifeste et cette thématique est trop souvent reléguée au second plan de l'action environnementale. Ainsi, selon un sondage d'octobre 2020, alors que 24% des Français citent la lutte contre le changement climatique comme principal enjeu de société pour les dix prochaines années – en première position devant les questions sanitaires, économiques ou régaliennes – ils ne sont que 9% à citer la biodiversité[11].

Cette législature n'a pas été marquée par une grande loi transversale sur la protection de la nature comme la précédente avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Plus généralement, il n'y a pas eu de bouleversement majeur sur la façon d'aborder ces enjeux. A l'exception notable du plan biodiversité dévoilé en juillet 2018[12] mais dont le portage politique s'est affaibli après la démission de Nicolas Hulot, la biodiversité reste traitée sous un angle de protection d'espèces animales et d'écosystèmes déterminés et non à la lumière des pressions systémiques qui s'exercent sur elle. Celles-ci ont pourtant été documentées et hiérarchisées par l'IPBES, équivalent du GIEC pour la biodiversité. Dans son rapport global adopté à Paris en mai 2019, l'Ipbes rappelle en effet ces cinq principales pressions, par ordre d'importance au niveau mondial : les changements d'usage des terres et de la mer, l'exploitation directe de certains organismes, le changement climatique, la pollution et les espèces exotiques envahissantes[13].

[11] A noter cependant qu'ils n'étaient que 5% à parler de la crise de la biodiversité en janvier 2020, avant la crise sanitaire. Sondage IFOP du 18 novembre 2020 pour l'Institut du Capitalisme Responsable: <https://www.ifop.com/publication/barometre-de-linstitut-du-capitalisme-responsable-observatoire-de-la-materialite-des-enjeux-sociaux-et-environnementaux/>

[12] <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite>

[13] <https://ipbes.net/global-assessment>

Si la gouvernance et la stratégie de préservation de la biodiversité ne semblent pas avoir atteint la maturité d'une approche systémique, un bilan peut néanmoins être tiré de l'action du quinquennat sur ces principaux facteurs d'érosion du vivant, en particulier le changement d'usage des sols, la surexploitation des espèces et les pollutions.

1.1. LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT D'USAGE DES SOLS

En ce qui concerne les changements d'usage des sols, plusieurs politiques sont à mettre au crédit de ce quinquennat, en particulier **la lutte contre l'artificialisation, l'augmentation de la surface terrestre sous protection et la stratégie nationale contre la déforestation importée.**

L'objectif de **zéro artificialisation nette d'ici 2050 et de division par deux du rythme d'artificialisation sur la décennie à venir**, annoncé dans le plan biodiversité et adopté dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et résilience)[14], est un bouleversement majeur de ce quinquennat et représente un potentiel très fort pour préserver les espaces naturels et agricoles. Actuellement, ce sont entre 20 000 et 30 000 hectares qui sont artificialisés chaque année[15] et la France figure parmi les pays européens ayant la plus grande surface artificialisée par habitant[16]. Si cet objectif est bien tenu, alors elle deviendra pionnière dans la lutte contre l'urbanisation galopante. Devant la réticence de certains élus locaux face à ces nouvelles réglementations, le président de la République a cependant évoqué au congrès de l'AMF un décalage dans la mise en œuvre de ces engagements, faisant peser un doute sur l'atteinte effective de cet objectif[17].

En termes de lutte contre l'artificialisation, il convient également de souligner que le plan de relance a tout d'abord consacré 300 millions d'euros à un « Fonds friches » permettant la réhabilitation de friches pour les rendre à nouveau disponibles à la construction et ainsi limiter l'étalement urbain en recyclant plutôt le foncier existant. Devant son succès, le Gouvernement a plus que doublé l'enveloppe initiale, la portant à 650 millions d'euros[18] et démontrant ainsi l'intérêt d'un tel dispositif pour les collectivités locales.

Autre prise de position pionnière dans le domaine de la protection des écosystèmes : la décision de placer **30 % du territoire national terrestre et maritime sous protection, dont un tiers en protection forte.** Le président de la République a ainsi été l'un des premiers chefs d'État à prendre cet engagement, à la suite de sa rencontre avec les scientifiques de l'Ipbes en mai 2019.

[14] Articles 191 et suivants : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

[15] <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

[16] <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

[17] « « Zéro artificialisation nette » : Emmanuel Macron laisse entendre un report du délai », Contexte : <https://www.contexte.com/environnement/actualite/141827.html>

[18] <https://www.ecologie.gouv.fr/recyclage-des-friches-gouvernement-double-fonds-dedie-atteindre-650-millions-deuros>

Ce sont désormais 70 États qui ont rejoint la Coalition de la Haute Ambition et portent la cible de 30 % d'espaces protégés au niveau mondial d'ici 2030. Selon le mode de calcul, la France pourrait avoir atteint cet objectif d'ici la fin du quinquennat sur son domaine terrestre, notamment grâce à la création sous cette mandature – souvent en finalisation de procédures entamées plus tôt – du parc national des forêts en Champagne et en Bourgogne (onzième parc national) ainsi que quatre nouveaux parcs naturels régionaux : Mont Ventoux, Doubs-Horloger, Baie de Somme-Picardie maritime et Corbière-Fenouillède[19].

Ce régime de protection forte ne bénéficie pas de définition au niveau international ; mais on peut noter que les parcs nationaux représentent environ 8 % de la surface protégées en France, dont un tiers en cœur de parc qui correspond aux catégories de protection les plus élevées selon l'Union internationale de protection de la nature (UICN)[20]. La très grande majorité de ces espaces protégés (parcs naturels régionaux ou réseau Natura 2000 notamment) entre pour sa part en catégorie V selon l'UICN, à savoir des espaces permettant des activités intensives mais soutenables (agriculture, foresterie, tourisme).

Les acteurs de la protection de la nature dénoncent cependant l'insuffisance des moyens pour protéger ces zones de manière effective, malgré les 60 millions d'euros du plan de relance fléchée sur ces espaces ainsi qu'une rallonge de 11 millions d'euros dans le budget 2021[21]. En 2021, les effectifs pour les parcs étaient par ailleurs augmentés de 40 ETP. Une augmentation insuffisante selon les ONG et syndicats de la fonction publique qui calculaient que cela représentait 0,8 ETP supplémentaire pour un parc comme les Ecrins[22]. Bref, l'ambition théorique est bien présente mais les moyens ne suivent pas dans la même proportion.

Autre élément majeur du bilan du quinquennat sur le changement d'usage des sols : la lutte contre la déforestation importée. Annoncée en novembre 2018, la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI)[23] a été largement saluée par les militants écologistes comme pionnière et ambitieuse malgré un manque de mesures contraignantes. Elle prévoit notamment le développement des protéines végétales en France, des actions pour réduire l'impact des biocarburants, ou encore un système d'alerte pour informer les entreprises du degré de risque que certains des produits qu'elles importent soient issus de la déforestation, en fonction du lieu dont ils proviennent. Sanctuarisée dans la loi Climat et résilience, cette stratégie a également inspiré la Commission européenne qui, dans le cadre du Green deal, a présenté le 17 novembre dernier une proposition de règlement visant à enrayer la déforestation[24].

[19] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20023_fiche-airesProteges-vDEF.pdf

[20] <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-area-categories>

[21] <https://www.ecologie.gouv.fr/barbara-pompili-et-berangere-abba-annoncent-l'augmentation-des-effectifs-des-parcs-nationaux-et-des>

[22] <https://reporterre.net/Biodiversite-le-quinquennat-perdu-d-Emmanuel-Macron>

[23] <https://biodiversite.gouv.fr/actualite/2018-2030-strategie-nationale-de-lutte-contre-la-deforestation-importee>

[24] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b42e6f40-4878-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Cependant, la mise en œuvre de la SNDI s'est confrontée à des difficultés techniques, administratives et politiques qui rendent ses résultats peu visibles trois ans après sa publication. Certaines décisions de l'exécutif ont par ailleurs entretenu l'ambiguïté quant à sa volonté d'agir, notamment le soutien du Gouvernement, en 2019, à l'avantage fiscal dont bénéficiait l'usine Total de la Mède sur l'huile de palme, contre l'avis des parlementaires de la majorité. Malgré ces critiques, il faut inscrire à l'actif de ce quinquennat la mise à l'agenda d'un sujet largement ignoré jusqu'à présent qui a inspiré une action européenne dont il est difficile de connaître dès aujourd'hui le degré d'ambition. Les écueils rencontrés par la France ont aussi contribué à débroussailler le sujet, ce qui permettra à l'Europe d'aller d'autant plus vite dans la mise en œuvre du règlement qui sera finalement adopté.

Enfin, le président Macron a mis un terme à plusieurs grands projets néfastes à l'environnement : le nouvel aéroport Notre-Dame-des-Landes, le projet de méga centre commercial Europacity ou encore l'exploitation minière Montagne d'Or située entre deux réserves de biosphères dans la forêt guyanaise. Les associations de protection de la nature craignent cependant que certaines de ces décisions ne tiennent pas. Le refus d'exploitation de Montagne d'Or n'a par exemple pas de fondement juridique solide à ce jour, faisant porter à l'Etat le risque de devoir indemniser le porteur de projet – qui dispose par ailleurs de soutiens locaux en raison des emplois potentiellement créés par l'exploitation. Quant au triangle de Gonesse, les pressions sont fortes, dans une zone particulièrement mal desservie et touchée par le chômage, de maintenir le projet de gare ferroviaire et de réaliser un projet qui pourrait ramener de l'emploi, au risque d'une part d'artificialisation.

1.2. SUREXPLOITATION DES ORGANISMES VIVANTS

Même si elle n'est pas le levier de surexploitation des organismes le plus important, la chasse constitue assurément l'un des sujets les plus visibles et les plus polémiques de ce quinquennat. De nombreuses associations ont reproché au président de la République sa proximité avec les chasseurs, symbolisée notamment par la division par deux du montant du permis de chasse. Elles reprochent par ailleurs au Gouvernement le fait que la France soit le pays européen avec la plus longue liste d'espèces chassables, avec notamment plus d'une soixantaine d'espèces d'oiseaux dont une vingtaine sur la liste rouge des espèces vulnérables ou menacées.

La mise en place en mars 2019 du comité d'experts sur la gestion adaptative des espèces a cristallisé les tensions. Composé de six chercheurs académiques, deux experts de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) et six personnalités proposées par la Fédération nationale des chasseurs, ce comité a pour but d'éclairer le Gouvernement en s'appuyant sur des données scientifiques afin d'ajuster les prélèvements en fonction de l'état de conservation de chaque espèce.

Ce comité ne semble pourtant satisfaire ni les associations de protection de la nature qui soutiennent la gestion adaptative à la condition qu'elle ne concerne que les espèces en bon état de conservation ; ni les chasseurs qui dénoncent « une majorité protectionniste qui veut qu'on ne chasse pas »[25] ; ni les scientifiques qui craignent que le comité ne serve « d'outil politique pour faire accepter des décisions sans fondement scientifique »[26]. Ses avis n'ont par ailleurs pas été pleinement suivis par le Gouvernement qui a à plusieurs reprises mis en consultation ou pris des arrêtés allant au maximum des prélèvements recommandés voire les dépassant[27]. Cette nouvelle gouvernance de la chasse n'a ainsi pas encore fait ses preuves et, à ce jour, échoué à réconcilier des points de vue fortement opposés. Elle a ainsi été marquée par plusieurs démissions au printemps 2021.

Ces tensions se retrouvent également dans les campagnes appelant à des journées sans chasse comme le font de nombreux pays européens[28] afin de limiter les conflits entre chasseurs et autres usagers de la nature (promeneurs, sportifs, etc.) qui peuvent parfois conduire à des accidents dramatiques. La saison 2020-2021 a ainsi été marquée par 80 accidents de chasse dont 7 mortels, alors même que les activités cynégétiques ont été limitées du fait des confinements[29]. Sur ce point, le Gouvernement n'a pas pris de mesure spécifique.

Cependant, le bilan tiré par les organisations de protection de la nature est à nuancer par les avancées de ce quinquennat en termes de régulation de la chasse des espèces vulnérables. Pour la première fois en 2020, le Gouvernement n'a pas prolongé la chasse aux oies cendrées en février, alors que les gouvernements successifs la prolongeaient malgré son annulation par treize fois par le Conseil d'État au nom de la directive européenne sur la protection des oiseaux. Cette même année, l'exécutif a décrété un moratoire sur la chasse à la glu, combat de longue date des associations. Pour la saison 2021-2022, il a interdit la chasse à la tourterelle des bois, au courlis cendré ou encore à la barge à queue noire, trois espèces suivies par le CEGA. Combats historiques des écologistes qui considèrent que ces victoires ont été « arrachées », ces décisions sont malgré tout à mettre au bilan de ce quinquennat.

[25] https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/01/04/affrontement-autour-de-la-nouvelle-gestion-de-la-chasse_6024760_3244.html

[26] Ibid

[27] Le CEGA suggérait l'arrêt temporaire de la chasse au courlis cendré alors que les représentants des chasseurs demandaient un quota à 5500. L'arrêté pris par le Gouvernement le 31 juillet 2019 autorisant finalement 6000 prélèvements sera annulé par le Conseil d'Etat. Cette même année, concernant la tourterelle des bois, le CEGA conseillait également un arrêt temporaire de la chasse et indiquait un maximum de 18 300 individus prélevés si elle devait être autorisée. La première version de l'arrêté en proposait 30 000.

[28] Pays-Bas, Angleterre, Pays de Galles, Portugal, Italie, Suisse ou Espagne ont tous décrétés des jours sans chasse. Voir *Le Monde*, « BIODIVERSITÉ : un quinquennat très attentif aux chasseurs » https://www.lemonde.fr/planete/visuel/2021/11/16/biodiversite-un-quinquennat-tres-attentif-aux-chasseurs_6102296_3244.html

[29] <https://ofb.gouv.fr/bilan-des-accidents-incidents-de-chasse-2020-2021>

Autre enjeu d'exploitation du vivant : la gestion durable des forêts. Si le sujet semble avoir été assez peu présent lors des premières années de mandat, 200 millions d'euros ont été prévus dans le plan de relance en faveur du renouvellement forestier, autour d'une trentaine d'actions décrites dans la Feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique[30] publiée en décembre 2020 par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Si certains défenseurs de l'environnement dénoncent une « opération d'enfumage » visant «une accélération de l'industrialisation des forêts»[31], la plupart des parties prenantes semblent satisfaites de la feuille de route. Elle prévoit ainsi à la fois des actions en faveur de la recherche, de l'adaptation, ainsi que de la structuration des filières amont et aval ; ce qui est cohérent avec le scénario de référence de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui prévoit une augmentation du prélèvement de la ressource en bois principalement pour des usages à longue durée de vie notamment dans la construction[32].

Sur ce sujet, le mandat a également été marqué par des débats très vifs sur l'avenir de l'Office national des forêts (ONF) dont les effectifs diminuent continuellement depuis une dizaine d'année alors que l'organisme est très endetté. En juin 2021, la direction de l'ONF a annoncé la suppression de 475 postes supplémentaires (sur 8 400) d'ici 5 ans[33]. Les syndicats et les ONG spécialisées dénoncent une privatisation progressive de l'ONF qu'ils jugent néfaste à ses missions de service public.

Enfin, on peut noter le lancement récent d'assises de la forêt et du bois formées de quatre groupes de travail réunissant toutes les parties prenantes de la filières[34]. Avec pour objectif de rendre leurs conclusions en janvier 2022, elles visent à « garantir le rôle de la forêt et du bois dans l'atteinte des objectifs de neutralité carbone », « renforcer la résilience des forêts et des écosystèmes forestiers, préserver la biodiversité et valoriser les services rendus par les forêts », « renforcer les capacités de valorisation de la ressource nationale par un tissu industriel français diversifié et compétitif » et « rénover le cadre de concertation territoriale entre propriétaires forestiers et parties prenantes sur la gestion des forêts ». Si ces objectifs sont positifs, on peut cependant s'interroger sur l'articulation de ces assises avec les éléments déjà publiés durant le mandat (feuille de route, rapport de la députée Cattelot, ...) ainsi que sur le calendrier, la marge de manœuvre pour l'adoption de nouvelles politiques sur le premier trimestre 2022 étant limitée du fait des élections présidentielles.

[30] <https://agriculture.gouv.fr/plan-france-relance-une-feuille-de-route-au-service-de-la-filiere-foret-bois-face-au-defi-du>

[31] <https://www.actu-environnement.com/ae/news/foret-changement-climatique-feuille-route-adpatation-36779.php4>

[32] <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Synth%C3%A8se%20sc%C3%A9nario%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20SNBC-PPE.pdf>

[33] https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/06/18/l-office-national-des-forets-va-supprimer-pres-de-500-postes-en-cinq-ans_6084758_3244.html

[34] <https://www.gouvernement.fr/lancement-des-assises-de-la-foret-et-du-bois>

1.3. POLLUTIONS

Les enjeux de pollutions impactant fortement la biodiversité sont étroitement liés à la question polémique de l'usage des pesticides.

Sur ce sujet, deux éléments pèsent fortement dans le bilan du quinquennat, même s'ils ne représentent qu'une faible part de l'usage des produits phytosanitaires : le recul, à l'automne 2020, sur les néonicotinoïdes ainsi que la promesse non tenue de sortie du glyphosate. Sur ces deux points, le Gouvernement s'est confronté à la réalité des usages agricoles et à la difficulté de trouver des alternatives à certains produits.

Devant le déclin dramatique des populations d'abeilles, la loi Biodiversité de 2016 avait interdit l'usage des néonicotinoïdes, insecticides considérés comme « tueur d'abeilles », au 1er septembre 2018. Elle permettait cependant des dérogations par arrêté jusqu'au 1er juillet 2020[35]. Face à une crise de la filière de betteraves sucrières confrontée à la jaunisse entraînant des baisses de rendements importantes en 2020, le Gouvernement a décidé de prolonger les dérogations possibles pour cette filière. Les acteurs de la protection de l'environnement ont dénoncé un recul environnemental majeur en critiquant une filière qui n'aurait pas cherché d'alternatives malgré l'interdiction qui arrivait ; alors que le Gouvernement a souligné sa nécessité économique pour sauver la filière sucrière française ainsi que ses effets très limités puisque 90 % des usages des néonicotinoïdes restent interdits[36].

Sur le glyphosate, l'histoire est assez similaire. En 2017, le président de la République annonce la sortie du glyphosate en France d'ici trois ans. Cependant, la mise en œuvre de cette promesse rencontre une forte résistance des acteurs qui remettent en cause la dangerosité estimée de cette substance[37] ou la pertinence de son interdiction pour certaines pratiques, arguant par exemple qu'une utilisation raisonnée du glyphosate dans le cadre d'une agriculture de conservation permet d'éviter de labourer la terre et ainsi de contribuer à conserver la biodiversité et le carbone dans les sols[38]. Au final, l'exécutif a fait le choix d'interdire l'utilisation du glyphosate usage par usage à partir du moment où des alternatives satisfaisantes étaient disponibles. En septembre 2020, il annonçait ainsi que 50% des usages seraient interdits en 2021. Il est difficile de vérifier si cette proportion a été effectivement atteinte, cependant les données de vente de glyphosate pour 2020 – qui peuvent être marquées par un effet de stockage par les agriculteurs anticipant une future interdiction – restent à un niveau similaire à la moyenne des années précédentes[39].

[35] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033016237>

[36] <https://mobile.twitter.com/barbarapompili/status/1292788475016732672>

[37] <https://www.ouest-france.fr/economie/agriculture/ou-en-est-on-de-l-interdiction-du-glyphosate-cet-herbicide-controverse-ff32b49e-2cce-11ec-9285-f388b2ea32b0>

[38] <https://agriculture-de-conservation.com/LE-GLYPHOSATE-EST-IL-LE-4E-PILIER.html>

[39] <https://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/la-france-a-encore-du-mal-a-reduire-sa-consommation-de-pesticides-1336095>

Outre ces deux cas spécifiques, le quinquennat a poursuivi la stratégie basée sur le plan Ecophyto issu du Grenelle de l'environnement en visant l'objectif de réduire de 25 % l'usage des pesticides d'ici à 2025, par rapport à 2009. Le bilan de ce plan ne fait pas l'objet d'une vision consensuelle entre ONG et syndicats agricoles – qui se rejoignent cependant dans une critique unanime de la gouvernance du plan[40] – les premiers dénonçant un plan inefficace qui n'a pas permis la baisse de l'usage des pesticides alors que les seconds remettent en cause les indicateurs de suivi utilisés. Malgré ces divergences, on peut noter selon le dernier conseil d'orientation et de suivi, que l'usage des pesticides (calculé en moyenne sur les trois dernières années pour lisser les effets de stockage) a augmenté de 15 % entre 2009-2011 et 2017-2019[41], loin de la baisse de 25 % visée ; une incapacité du plan Ecophyto à atteindre ses objectifs également soulignée par la Cour des Comptes en 2020[42].

Au-delà de l'échec du plan Ecophyto (non limité à ce quinquennat)[43], il faut mettre au bilan de cette mandature la séparation des activités de vente et de conseil sur les produits phytosanitaires votée dans la loi EGALIM[44] et en vigueur depuis le 1er janvier 2021, demande de longue date des ONG. Cette séparation permet d'éviter que la personne conseillant les produits phytosanitaires à utiliser – jusqu'ici principalement les coopératives ou négociants en produits phytosanitaires – ait un intérêt économique à en recommander davantage. La mesure peine cependant à se mettre en place concrètement, la séparation capitalistique entre les activités de vente et de conseil n'empêchant pas de nombreux vendeurs, historiquement souvent plus proches des agriculteurs, de continuer à prodiguer également les conseils[45].

Autre pollution d'origine majoritairement agricole et présentant un danger pour l'environnement : **les nitrates**. Elle est notamment à l'origine de phénomènes d'eutrophisation – dont les épisodes d'algues vertes en Bretagne sont l'une des manifestations les plus connues – qui étouffent les milieux aquatiques et présentent des risques de toxicité pour la faune voire pour les êtres humains[46].

[40] Communiqué de la FNSEA dénonçant la gouvernance du plan Ecophyto suite au comité d'orientation et de suivi du 22 novembre 2021 : https://www.fnsea.fr/wp-content/uploads/2021/11/CP_ecophyto-26nov-VF.pdf // et communiqué de l'ONG Générations Futures : <https://www.generations-futures.fr/actualites/pesticides-ecophyto-cos/>

[41] https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/11/25/apres-une-annee-de-baisse-un-important-rebond-des-ventes-de-pesticides-en-2020_6103541_3244.html

[42] <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-bilan-des-plans-ecophyto>

[43] <https://www.franceinter.fr/societe/pres-d-un-milliard-d-euros-gaspilles-enquete-sur-le-fiasco-du-plan-anti-pesticides>

[44] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037547946>

[45] <https://www.ouest-france.fr/economie/agriculture/pesticides-le-flop-de-la-loi-sur-la-separation-de-la-vente-et-du-conseil-85f92656-4143-11ec-9af9-d0c481338ecf>

[46] <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/rappel-deces-causes-algues-vertes-ces-dernieres-annees-bretagne-1696968.html>

Le quinquennat n'a pas été marqué par de grandes avancées sur ce sujet. Comme pour les pesticides, l'exécutif s'est appuyé sur les mêmes outils que lors des mandatures précédentes : le programme d'action national nitrates (PAN) qui décline la directive européenne sur le sujet. Malgré des disparités régionales importantes, la qualité de l'eau ne s'améliore globalement plus depuis le milieu de la décennie 2010, semblant indiquer que les actions mises en œuvre dans les PAN présentent une efficacité limitée. Concernant la déclinaison régionale bretonne du 6e PAN, entré en vigueur durant ce quinquennat, le tribunal administratif de Rennes a par exemple récemment énoncé que « le renforcement des actions mises en œuvre demeure nécessaire afin de restaurer durablement la qualité de l'eau en Bretagne, de limiter les fuites de nitrates à un niveau compatible avec les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux et, ainsi que le soutient l'association requérante, de prévenir au maximum le phénomène des marées vertes. ». Enfin, alors que 88 % des nitrates sont dus à l'excès d'azote épandu dans les champs, l'Autorité environnementale, dans un avis du 19 novembre 2021, porte un jugement très sévère sur le futur septième programme d'action nitrates : « Les adaptations prévues du PAN visent moins à accroître son efficacité sur la réduction de la pollution par les nitrates qu'à en limiter les contraintes pour les agriculteurs au motif d'en favoriser l'appropriation.[47] »

Enfin, le bilan du quinquennat est marqué par une action forte dans la lutte contre la pollution plastique, menace en particulier pour la biodiversité marine. Dès avril 2018, dans la Feuille de route pour l'économie circulaire[48], le Gouvernement se fixe l'objectif de « tendre vers 100 % de plastiques recyclés en 2025 ». Un objectif contesté par certains experts qui le jugent impossible à atteindre car le plastique ne peut pas être recyclé à l'infini comme le verre. Ils craignent ainsi qu'il ne « détourne notre attention de toutes les autres mesures à prendre [...] pour réduire notre consommation de plastique »[49].

Le plan biodiversité[50] reprend néanmoins cet objectif parmi d'autres quelques mois plus tard comme l'une des modalités pour atteindre la forte ambition de « mettre fin aux pollutions plastiques », en particulier en visant « zéro plastique rejeté en mer d'ici 2025 ». Ces stratégies prévoient ainsi, entre autres, la suppression des douze produits en plastique à usage unique les plus présents en mer et sur les littoraux, l'expérimentation d'un dispositif de consigne en outre-mer, le déploiement de nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur (dites REP)[51] ou encore l'harmonisation des règles de tri sur le territoire ou des consignes de tri plus clairement indiquées sur les emballages.

[47] https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/12/05/pollution-de-l-eau-un-nouveau-plan-sans-ambition-de-lutte-contre-les-nitrates_6104767_3244.html

[48] <https://www.ecologie.gouv.fr/feuille-route-economie-circulaire-frec>

[49] https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/01/31/loi-antigaspiillage-recycler-100-de-nos-plastiques-a-l-infini-est-une-illusion_6027930_3244.html

[50] <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite>

[51] « La responsabilité élargie du producteur (REP) s'inspire du principe « pollueur-payeur ». [...] Dans le cadre de la REP, les fabricants, distributeurs pour les produits de leurs propres marques et importateurs, qui mettent sur le marché des produits générant des déchets, doivent prendre en charge la gestion de ces déchets, notamment financièrement. Bien que basée sur la responsabilité individuelle du producteur, la REP peut être assurée par les metteurs sur le marché de manière individuelle ou collective, au travers d'un éco-organisme. » (Ademe)

La feuille de route pour l'économie circulaire et le volet plastiques du plan biodiversité préfigurent ainsi les dispositions portées ensuite dans les négociations européennes dans le cadre de la révision de la directive sur les plastiques à usage unique[52] et au niveau national dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite AGECE[53]. En effet, de nombreuses dispositions de la feuille de route ont été concrétisées par la suite dans l'un ou l'autre de ces textes.

La loi AGECE a fait l'objet d'une critique extrêmement forte de la part de certains observateurs en raison de l'objectif de fin des plastiques à usage unique à l'horizon 2040. Le débat s'est concentré sur la pertinence d'une échéance aussi lointaine face à l'impérieuse nécessité de lutter aussi vite que possible contre les plastiques. De nombreux observateurs ont compris le terme de « plastique à usage unique » comme les objets de consommation immédiate et de temps de vie très limité (pailles, touillettes, couverts en plastique...) ; alors que la loi porte sur l'intégralité des emballages plastiques jetables, même si leur utilisation s'étend sur plusieurs semaines, mois voire années tels que les emballages alimentaires (barquettes de fruits et légumes, pots de yaourt, paquets de charcuterie, tartinales frais, bouteilles de lait, etc.), les gels douche, shampoings ou tubes de dentifrice, les bouteilles de javel ou de lessives, etc. En regardant autour de soi avec cette grille d'analyse, d'aucuns réalisent alors le changement systémique que cela représente. Si le calendrier peut évidemment être discuté, il faut a minima débattre de la même chose et cela n'a pas été le cas sur cette mesure de la loi AGECE.

Pour rendre crédible ce chemin vers la fin des plastiques à usage unique, la loi met en place une stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages plastiques à usage unique mise à jour tous les cinq ans et visant à déterminer concrètement les types d'emballages qui seront interdits et à quelle échéance, afin que les filières puissent anticiper et généraliser les alternatives. Ce « plan quinquennal plastiques » à la fois crédibilise l'atteinte de l'objectif en ce qu'il fixe des modalités pour qu'il ne reste pas un idéal de papier, mais le rend aussi très dépendant des futurs exécutifs qui pourraient en limiter la portée et abandonner cet objectif lointain.

La loi AGECE – dont la portée dépasse la simple pollution plastique – crée également une dizaine de nouvelles filières REP, entre autres sur les filtres de cigarettes ou les jouets, renforce très fortement les amendes pour déchets sauvages, crée un indice de réparabilité pour les produits électroniques ainsi qu'un affichage environnemental sur les principaux biens de consommation, ou encore instaure l'affichage de consignes de tri claires sur les emballages, comme prévu par la feuille de route.

Concrètement, durant ce mandat une douzaine de produits plastiques à usage unique ont été interdits ainsi que les emballages de certains fruits et légumes[54], un indice de réparabilité a fait son apparition pour éclairer les consommateurs sur la facilité de réparation de l'objet électronique ou électroménager qu'ils s'approprient à acheter et 35 millions de Français bénéficient d'un tri simplifié en mettant tous leurs emballages dans la même poubelle[55].

[52] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904>

[53] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/>

[54] <https://www.economie.gouv.fr/cedef/interdiction-plastique-usage-unique>

[55] <https://www.citeo.com/le-mag/simplification-du-tri-en-france-fait-le-point/>

L'impact concret de ces dispositions sur la pollution plastique, notamment en mer, est cependant encore difficile à objectiver et les débats sur la vitesse de sortie des emballages plastiques sont loin d'être réglés.

1.4. ASPECT TRANSVERSAUX

Outre les politiques sectorielles ayant des impacts sur les grands leviers d'érosion de la biodiversité, il est utile d'explorer le bilan du quinquennat en termes de financements et de gouvernance.

En ce qui concerne les financements dédiés à la biodiversité, la société civile persiste à dénoncer des moyens trop maigres. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) estime ainsi à « 1,265 milliard d'euros [le budget] directement ou indirectement consacré à la biodiversité par l'État et ses opérateurs, soit moins de 0,4 % du budget de l'État »^[56]. Le plan de relance accorde par ailleurs entre 600 millions d'euros (si l'on ne considère que les actions directes) et 3,4 milliards d'euros (si l'on englobe les dépenses agissant sur les facteurs d'érosion, dont 1 milliard pour la lutte contre l'artificialisation et 1,3 milliard pour la transition agricole)^[57] à la protection de la biodiversité. Il finance notamment la plantation de haies en bordures de champs pour redonner des espaces de nichages aux espèces sauvages ou la restauration de la continuité écologique du Rhin permettant entre autres aux saumons de remonter le fleuve pour se reproduire.

Sur le volet gouvernance, il faut souligner la création d'un nouvel établissement public, spécialement dédié à la protection et la restauration de la biodiversité en métropole et dans les Outre-mers : l'Office français de la biodiversité (OFB). Opérationnel dès le 1er janvier 2020, cet établissement vient en réalité finaliser un travail de regroupement des opérateurs de préservation de la biodiversité amorcé par la loi biodiversité de 2016 qui avait créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB), opérateur unique né de la fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), de l'Établissement public des parcs nationaux, de l'Agence des aires marines protégées et du groupement d'intérêt public ATEN (Atelier technique des espaces naturels). L'exécutif a ainsi regroupé ce nouvel opérateur avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 2019 afin de « rapprocher les expertises complémentaires des établissements au service de la reconquête pour la biodiversité, ainsi que de renforcer l'exercice de la police de l'environnement », de « gagner en lisibilité pour tous ses interlocuteurs et de mettre l'ensemble de ses forces aux services d'orientations stratégiques convergentes » selon l'exposé des motifs de la loi portant création de l'OFB^[58].

[56] https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf

[57] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.09.24_DP_France-relance-1an.pdf

[58] https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000037611465/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=

Si la création de l'établissement a éveillé la méfiance, certains craignant que l'un ou l'autre des établissements historiques n'impose ses priorités dans ce nouvel ensemble, l'équilibre trouvé semble globalement satisfaire toutes les parties. Comme pour d'autres politiques, les ONG et organisations syndicales soulignent cependant régulièrement des moyens qui ne seraient pas à la hauteur des ambitions de l'office[59]. Le CESE jugeait ainsi en septembre 2020 que « les moyens et les effectifs alloués à l'OFB ne lui permettront pas de mener à bien l'ensemble de ses missions »[60].

La plus grande source d'inquiétude des acteurs historiques de la protection de l'environnement réside cependant dans le processus de simplification opéré sous cette mandature. Dans le cadre de sa politique d'attractivité et de compétitivité, l'exécutif a en effet cherché à simplifier les démarches administratives pour les entreprises, notamment pour les installations industrielles. De nombreuses mesures techniques ont ainsi été prises dans des textes successifs (loi pour un État au service d'une société de confiance[61] dite ESSOC, loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique[62] dite ELAN, loi d'accélération et de simplification de l'action publique[63] dite ASAP de 2020, ou encore décrets relatifs au droit de dérogation des préfets de 2017[64] et 2020[65], et décret de simplification de la procédure d'autorisation environnementale[66]).

Les ONG de protection de l'environnement craignent que ces simplifications ne remettent en cause certaines étapes assurant l'évaluation et la limitation des impacts environnementaux des projets considérés, voire qu'elles permettent la sortie de terre de projets néfastes à l'environnement. Entre autres critiques, elles redoutent qu'un pouvoir croissant soit accordé aux préfets, considérés comme plus sensibles aux pressions locales[67]. Elles soulignent par ailleurs le risque de la baisse des projets nécessitant une évaluation environnementale ainsi qu'une remise en cause de la démocratie environnementale locale. Plus largement, ces dernières critiques peuvent se rapprocher de celles de « jupitérisme » et d'un pouvoir limitant le recours à la concertation avec les corps intermédiaires.

Sur ce sujet de la simplification, le cas de la construction d'entrepôts Amazon est représentatif des deux points de vue. D'un côté, un projet d'entrepôt en Loire-Atlantique sur une ancienne friche hospitalière a été abandonné par la communauté de communes en raison d'une « accumulation de contraintes techniques et juridiques décalant largement le calendrier initial »[68], un cas symbolique pouvant justifier la recherche par le Gouvernement d'une accélération des procédures.

[59] <https://reporterre.net/Biodiversite-le-quinquennat-perdu-d-Emmanuel-Macron>

[60] https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf

[61] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037307624>

[62] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037639478>

[63] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042619877/>

[64] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036340460/>

[65] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041789766>

[66] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039507962>

[67] <https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/85f87d19-3496-4191-901c-e5e1ae2f076e/Note%20FNE%20r%C3%A9gressions.pdf>

[68] <https://www.ouest-france.fr/economie/entreprises/amazon/amazon-les-elus-lachent-le-projet-de-plateforme-logistique-au-sud-de-nantes-1eeec2be-3571-11ec-89a8-4dd33f25dc35>

A l'autre bout du territoire, le tribunal administratif de Nîmes a annulé en novembre 2021 l'autorisation environnementale délivrée par le préfet du Gard pour la construction d'un entrepôt sur des zones naturelles près du Pont du Gard. Cette décision [69] est motivée par le fait que le motif d'intérêt public majeur invoqué, à savoir la création de 600 emplois selon Amazon, n'est pas suffisamment caractérisé pour déroger aux interdictions de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats. Cette décision donne ainsi des arguments aux militants arguant d'un risque de voir prévaloir les intérêts économiques face aux enjeux écologiques.

Bien que l'impact concret de ces dispositions soit difficile à objectiver, que ce soit sur le volet de l'attractivité ou sur celui de l'environnement, il semble que le maintien de normes environnementales protectrices ne soit pas une ligne rouge majeure de la démarche de simplification de l'exécutif. En témoigne la lettre de mission adressée à Laurent Guillot afin de le charger « de simplifier et d'accélérer les implantations d'activités économiques en France en identifiant les leviers d'amélioration du fonctionnement des services de l'État, des autorités administratives et des collectivités » [70] – et ce après le rapport parlementaire du député Kasbarian, la création d'une mission interministérielle dédiée et les différentes lois déjà prises au cours du quinquennat. Dans ce courrier n'apparaît aucune occurrence des mots « environnement », « climat », « nature » ou tout autre évocation des enjeux environnementaux. Le cadre de cette nouvelle mission ne donne ainsi pas comme cadre que toute simplification devrait s'inscrire dans un principe de non-régression environnementale.

*

Sur les aspects de biodiversité, de nombreux autres sujets pourraient évidemment être évoqués comme la gestion des stocks de pêche ou la politique agricole commune gérés au niveau communautaire ; la politique de l'eau ; la récente loi sur le bien-être animal qui consacre la fin de la détention de cétacés dans les delphinarium et d'animaux sauvages dans les cirques, demande historique des associations de protection des animaux ; les questions de l'ours, du loup ou des captures accidentelles de dauphins ; ou encore la réforme du code minier, chantier engagé depuis 2012 et considéré comme un « serpent de mer » finalement intégré à la loi Climat et résilience qui permettra de le traiter par voie d'ordonnance.

Ainsi, le bilan est finalement bien plus riche sur cette question que ce que certains observateurs relèvent et il ne se limite pas aux sujets clivants que sont par exemple la chasse ou le glyphosate. Même si le mandat reste marqué, comme les précédents, par une approche très orientée vers les espèces et leurs environnements, sans réelle réflexion systémique, peu de leviers d'érosion majeurs de la biodiversité auront été oubliés. Au contraire, un certain nombre de politiques innovantes ont été lancées, faisant de la France une pionnière dans ces domaines.

[69] http://nimes.tribunal-administratif.fr/content/download/185587/1792064/version/1/file/2002478_anonymis%C3%A9.pdf

[70] <https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2021/11/211130-lettre-mission-industrie-66cb9db3970e4ecfa99ecc4eaffb55a0.pdf>

On peut cependant relever que leurs résultats peinent à se matérialiser sous ce quinquennat ou que les moyens alloués à leurs mises en œuvre, qu'ils soient techniques, financiers, humains ou de portage politique, ne semblent pas toujours à la hauteur des ambitions affichées et peuvent faire craindre que certains objectifs, bien qu'ambitieux sur le papier, ne soient pas atteints.

2. CLIMAT : UN QUINQUENNAT POUR RIEN ?

2.1. UN BILAN BIEN DOCUMENTÉ

En matière de lutte contre le changement climatique, l'efficacité des actions mises en œuvre durant ce quinquennat est bien documentée et il serait redondant d'en faire la description exhaustive ici.

Pour commencer, il est utile de rappeler que les objectifs de l'État pour baisser ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 sont formellement définis à travers des budgets carbone pluriannuels contraignants, et les orientations pour y parvenir dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC)[71]. Instaurés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)[72] de 2015, ils sont définis par un décret signé par le premier ministre et l'intégralité des ministres concernés[73], après échanges entre les ministères et arbitrage de Matignon. Il ne s'agit donc pas d'une simple stratégie de papier, ni d'objectifs représentant un idéal abstrait mais bien de cibles contraignantes que se fixe l'État et des grandes orientations pour les atteindre. C'est en se basant sur ces décrets que les autorités judiciaires ont récemment condamné l'État pour n'avoir pas atteint ses objectifs passés (Affaire du Siècle) et risquer de ne pas atteindre ceux de la prochaine décennie (affaire Grande-Synthe)[74].

Il est tout d'abord possible de se référer aux rapports (annuels ou thématiques) du Haut Conseil pour le Climat[75].

[71] <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

[72] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385>

[73] Le dernier décret établissant les budgets carbone et adoptant la SNBC a été signé par le Premier ministre (Edouard Philippe) et neuf ministres : la ministre de la transition écologique et solidaire (Elisabeth Borne), le ministre de l'économie et des finances (Bruno Le Maire), la ministre du travail (Muriel Pénicaud), le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (Jean-Michel Blanquer), le ministre de l'action et des comptes publics (Gérald Darmanin), la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Frédérique Vidal), la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (Jacqueline Gourault), la ministre des outre-mer (Annick Girardin) et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Didier Guillaume) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041814459>

[74] Voir plus loin pour le détail de ces affaires judiciaires.

[75] <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/>

Son dernier rapport annuel (juin 2021^[76]) souligne ainsi que, sur les 22 orientations prévues par la SNBC, une seule dispose de politiques publiques alignées avec les ambitions et présente des objectifs qui seront probablement atteints (voir tableau ci-dessous). Selon ce rapport, des progrès ont été réalisés dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des bâtiments mais les baisses sont plus lentes qu'attendues dans l'agriculture et les émissions stagnent dans les transports. Au total, « les efforts actuels sont insuffisants pour garantir l'atteinte des objectifs de 2030 [le rythme de baisse d'émissions devrait quasiment doubler pour y parvenir], et ce d'autant plus dans le contexte de la nouvelle loi européenne sur le climat ».

	ORIENTATIONS DE LA SNBC	ÉVALUATION
TRANSPORTS	T1 : donner au secteur des signaux prix incitatifs	●
	T2 : fixer des objectifs clairs et cohérents avec les objectifs visés pour la transition énergétique des parcs	●
	T3 : accompagner l'évolution des flottes pour tous les modes de transport	●
	T4 : soutenir les collectivités locales et les entreprises dans la mise en place d'initiatives innovantes	●
	T5 : encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité	●
	T6 : maîtriser la hausse de la demande de transport	●
BÂTIMENTS	B1 : guider l'évolution du mix énergétique sur la phase d'usage des bâtiments existants et neufs vers une consommation énergétique totalement décarbonée	●
	B2 : inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc	●
	B3 : accroître les niveaux de performance énergie et carbone sur les bâtiments neufs dans les futures réglementations environnementales	●
	B4 : viser une meilleure efficacité énergétique des équipements et une sobriété des usages	●
INDUSTRIE	I1 : Accompagner les entreprises dans leur transition vers des systèmes de production bas-carbone et le développement de nouvelles filières	●
	I2 : Engager dès aujourd'hui le développement et l'adoption de technologies de rupture pour réduire et si possible supprimer les émissions résiduelles	●
	I3 : Donner un cadre incitant à la maîtrise de la demande en énergie et en matières, en privilégiant les énergies décarbonées et l'économie circulaire	●
AGRICULTURE	A1 : Réduire les émissions directes et indirectes de N ₂ O et CH ₄ , en s'appuyant sur l'agroécologie et l'agriculture de précision	●
	A2 : Réduire les émissions de CO ₂ liées à la consommation d'énergie fossile et développer l'usage des énergies renouvelables	●
	A3 : Développer la production d'énergie décarbonée et la bioéconomie pour contribuer à la réduction des émissions de CO ₂ françaises, et renforcer la valeur ajoutée du secteur agricole	●
	A4 : Stopper le déstockage actuel de carbone des sols agricoles et inverser la tendance, en lien avec l'initiative 4p1000, les sols pour la sécurité alimentaire et le climat	●
	A5 : Influencer la demande et la consommation dans les filières agro-alimentaires en lien avec le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)	●
	A6 : Améliorer les méthodologies d'inventaires et de suivi	●
TRANSFORMATION DE L'ÉNERGIE	E1 : Décarboner et diversifier le mix énergétique notamment via le développement des énergies renouvelables (chaleur, biomasse et électricité)	●
	E2 : Maîtriser la demande via l'efficacité énergétique et la sobriété et lisser la courbe de demande électrique en atténuant les pointes de consommation saisonnières et journalières	●
	E3 : Préciser les options pour mieux éclairer les choix structurants de long terme, notamment le devenir des réseaux de gaz et de chaleur	●

Les orientations SNBC sont classées dans les quatre catégories suivantes :

- Politiques publiques : alignées avec l'orientation SNBC. Objectifs : probablement atteints.
- Politiques publiques : partiellement alignées avec l'orientation SNBC. Objectifs : incertitudes non négligeables sur leur réalisation.
- Politiques publiques : éloignées de l'orientation SNBC. Objectifs : risques importants d'en dévier significativement.
- Politiques publiques : impossible de juger de leur contribution à SNBC. Objectifs : atteinte impossible à anticiper.

Analyse de l'alignement des politiques publiques avec les orientations de la SNBC, Rapport annuel 2021 du Haut conseil pour le climat

[76] https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/06/HCC_rapport-annuel_0821.pdf

Cette analyse est confirmée par deux études publiées en février 2021 : *L'État français se donne-t-il les moyens de son ambition climat ?*^[77] réalisée par Carbone 4 pour les associations à l'origine de l'Affaire du Siècle dans le cadre de leur action en justice contre l'État ; et *L'évaluation d'impact des mesures prises depuis 2017 sur la réduction des gaz à effet de serre en France à horizon 2030*^[78] réalisée par le Boston Consulting Group (BCG) pour le Gouvernement dans le cadre de la présentation de la loi Climat et résilience.

Ces études utilisent des méthodologies légèrement différentes : Carbone 4 s'appuie sur onze paramètres jugés les plus structurants pour réaliser la transition, alors que le BCG estime directement les baisses d'émissions de gaz à effet de serre possibles puis détermine la probabilité de les atteindre. Le principe reste cependant similaire : estimer la crédibilité de l'atteinte des objectifs que la France s'est fixés dans la SNBC à partir de toutes les politiques adoptées au cours du quinquennat, qu'elles soient législatives, réglementaires ou autres (Plan de relance, Plan d'investissement d'avenir, Plan vélo, Plan hydrogène, etc.). Les deux études incluent également les politiques attendues d'ici la fin du mandat, notamment celles incluses dans le projet de loi Climat et résilience – les rapports étant réalisés avant son passage au Parlement.

Ayant des périmètres légèrement différents – mais se recoupant fortement – chacune prétend couvrir en détail environ 80% des émissions de gaz à effet de serre nationales (hors émissions importées donc), et effectuer une analyse succincte des 20 % restants. Carbone 4 se penche sur les secteurs des transports, du bâtiment et de l'agriculture à travers les onze paramètres structurants qu'ils identifient comme clefs pour faire évoluer ces secteurs. Le rapport du BCG prend en compte ces trois secteurs, ainsi que l'industrie (hors industrie de l'énergie) et les déchets.

Sur les politiques retenues, les conclusions des deux documents se rapprochent. Pour exemple, les études se rejoignent globalement sur l'analyse du décret tertiaire issu de la loi ELAN qui impose une réduction de consommation énergétique de 40 % aux bâtiments tertiaires de plus de 1000 m² d'ici 2030. Les deux indiquent qu'il est ambitieux et présente un fort potentiel de réduction des émissions (que le BCG estime à 4,4 millions de tonnes, soit entre 3 et 4 % de l'effort pour tenir les objectifs de la SNBC) ; mais qu'il est peu probable que cette baisse soit atteinte en raison de la faible incitation qui l'accompagne.

« Au regard des financements annoncés, la rénovation des bâtiments du parc public permettrait d'atteindre l'objectif sur les bâtiments soumis à l'obligation [en considérant que 50% des bâtiments publics ont un régime dérogatoire], ce qui ferait gagner 1,1 MtCO₂e. En revanche, la rénovation des bâtiments du parc privé dans le cadre du décret tertiaire requiert de doubler le rythme de rénovation actuel alors que les pénalités en cas de non-respect sont relativement faibles. Dans le scénario volontariste, il est estimé que 50% du potentiel sera atteint, qui est déjà un objectif ambitieux en soi (1,7 MtCO₂e). »

Etude BCG

^[77] <https://www.carbone4.com/publication-letat-francais-se-donne-t-moyens-de-ambition-climat>

^[78] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.03.01.Etude_.BCG_.Evaluation.climat.des_.mesures.du_.quinquennat.pdf

« Cependant, il est très improbable que cet objectif soit atteint dans l'état actuel des mesures prises, étant donné le faible niveau de pénalités en cas de non-respect du décret par les acteurs privés, et le faible nombre de rénovations observé en tendanciel sur le tertiaire (qui demanderait à doubler, alors même qu'il n'est pas prévu que le niveau d'aides augmente jusqu'à 2030). Quant au parc public, le large plan de rénovation lancé par le gouvernement a peu de chances d'atteindre la totalité des bâtiments à 2030 si l'on considère que la moitié du parc public peut bénéficier d'un régime dérogatoire de l'obligation. »

Etude Carbone 4

Au final, leurs évaluations n'arrivent pas à des conclusions différentes de celles du Haut conseil pour le climat : les mesures prises sous ce quinquennat ne seront pas suffisantes pour tenir les objectifs climatiques de la France, a fortiori avec leur renforcement du fait du nouvel objectif européen de -55 % d'émission de gaz à effet de serre au niveau communautaire d'ici 2030 (vs. -40 % à ce jour).

Carbone 4 estime ainsi que, sur les onze paramètres qu'ils analysent, seuls deux atteindront les objectifs fixés dans la SNBC : l'augmentation de la part modale du vélo et la part de légumineuses dans la surface agricole utile.

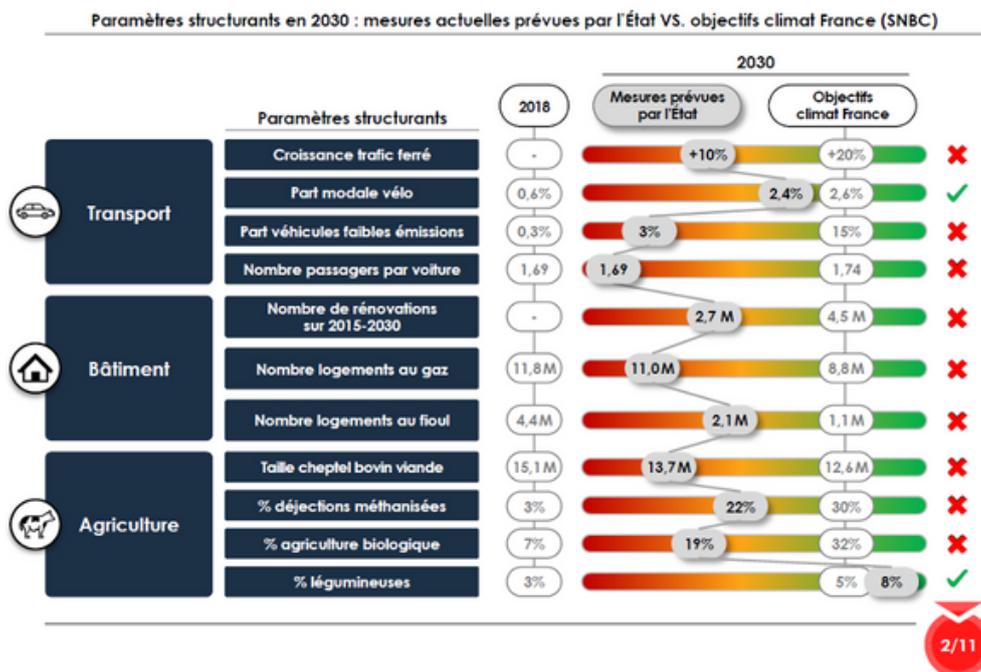


Figure 1 - Synthèse du niveau de chaque paramètre structurant en 2030 sous l'effet des mesures prises par l'État, et comparaison avec le niveau qu'il faudrait atteindre pour respecter les objectifs de la SNBC. Source : Analyses Carbone 4

L'analyse commandée par les associations de l'Affaire du Siècle conclut par ailleurs que « la possibilité d'une surperformance [des autres secteurs de l'économie non-étudiés en détail (industrie, production d'énergie, bâtiment tertiaire, fret de marchandises, déchets)] vis-à-vis de leurs objectifs GES à 2030 est exclue » et qu'ils ne pourront ainsi pas compenser le retard pris dans les trois secteurs clefs étudiés.

En prenant comme année de référence 2018, le rapport commandé par le Gouvernement estime pour sa part que la France devrait économiser 115 millions de tonnes de CO2 par an d'ici 2030 pour baisser de 40 % ses émissions de gaz à effet de serre, et 134 millions de tonnes d'après les objectifs de la SNBC. Sur les domaines qu'il prend en considération, il estime le potentiel de baisses d'émissions à 107 millions de tonnes de CO2. Sur ce potentiel total, il considère qu'un peu moins de 20 % seront probablement atteints avec les mesures prises sous ce quinquennat ou à venir (21 millions de tonnes) et plus de la moitié (57 millions de tonnes) seront atteints avec un accompagnement volontariste de la mise en œuvre. Il évalue en revanche à 12 % (13 millions de tonnes) les baisses qui semblent difficilement atteignables sans une politique complémentaire (moyens financiers ou industriels, cadre européen, mobilisation de tous les acteurs...) et à près de 15 % (16 millions de tonnes) celles qui paraissent inatteignables en l'état.

Figure 2 – Résultat de l'analyse par mesure / ensemble de mesures considérées dans l'étude, Rapport du BCG

	Potentiel probablement atteint	Potentiel possiblement atteint	Potentiel difficilement atteignable
Mesures contraignantes ou à impact direct	16,1 Mt Interdiction d'installation de chaudières fioul (11,6 Mt) Interdiction de décharge (3,2 Mt) Rénovation des passoires thermiques - propriétaires bailleurs (1,1 Mt) Arrêts des vols substituables par un train direct en <math>< 2h30</math> (0,2 Mt)	28,7 Mt Réglementation européenne pour les véhicules particuliers (13,5 Mt) Réduction des gaz fluorés dans le tertiaire, l'industrie et le transport (8,7 Mt) Soutien au biogaz (4,4 Mt) Décret tertiaire - secteur public (1,1 Mt) Soutien au biocarburants diesel et essence (0,7 Mt) Soutien au biocarburant pour l'aérien (0,3 Mt)	8,0 Mt → 4,6 Mt Décret tertiaire - secteur privé (3,3 → 1,7 Mt) Réglementation européenne pour les poids lourds (3,2 → 2,2 Mt) Réduction des gaz fluorés dans le résidentiel (1,5 → 0,7 Mt)
Mesures incitatives et comportementales	4,9 Mt Plan de relance - décarbonation de l'industrie (4,7 Mt) Arrêt des UJON (1,2 Mt) Développement du compostage (-1,0 Mt)	28,5 Mt Montée en gamme de l'élevage (6,8 Mt) Mesures incitatives de baisse de l'usage des véhicules particuliers (4,8 Mt) Certificat d'Economie d'Énergie et Fonds chaleur pour l'industrie (3,7 Mt) Hausse du fret ferroviaire (2,9 Mt*) Soutien à l'hydrogène par électrolyse (2,8 Mt) Rénovation des passoires thermiques - propriétaires & social (2,7 Mt) Mesures de conduite autonome pour poids lourds (1,7 Mt) Réduction de l'apport en azote (2,0 Mt) Hausse de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (1,6 Mt) Plan protéines végétales (1,1 Mt)	20,6 Mt → 8,3 Mt Incitations à la décarbonation profonde de l'industrie (électrification massive des procédés, capture et stockage du carbone, procédés industriels alternatifs...) (10,0 → 0 Mt) Rénovation du secteur résidentiel hors passoires (7,9 → 7,3 Mt) Rénovation du secteur tertiaire au-delà du décret (2,5 → 2,1 Mt) Incitations à la réduction du trafic aérien (0,2 → -1,1 Mt)

* On considère ici l'impact brut (compte tenu de la croissance du fret) et non par rapport à 2018 (-1,3 Mt par rapport à 2018)

Source: gain d'émissions pris en compte dans le scénario volontariste
 ** : Mesures traitées (indiv. par département) dans le P.A. Climat et Résilience

S'ajoutent à cette estimation 14 millions de tonnes potentielles sur les domaines non-étudiés en détail.

En résumé, le rapport du BCG estime qu'il est probable que la France réduise ses émissions de 92 millions de tonnes de CO2 avec les mesures actuelles si elles sont mises en œuvre avec un accompagnement volontariste (80 % du chemin pour un objectif de -40 % mais un peu moins de 70 % par rapport à l'objectif SNBC) et qu'un potentiel supplémentaire de 13 millions de tonnes peut être activé avec des mesures complémentaires et un portage politique fort à tous les niveaux (un peu plus de 90 % du chemin vers -40 %, et 76 % de l'objectif SNBC).

Dans l'affaire Grande-Synthe[80], le Conseil d'Etat a jugé ces conclusions suffisamment crédibles pour enjoindre au « Premier ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre [...] avant le 31 mars 2022.[81] »

Le constat factuel d'une action n'ayant pas permis d'aligner totalement la France avec ses objectifs climatiques est-il cependant suffisant pour rejeter d'un bloc toute l'action de la majorité présidentielle sur ce sujet ?

2.2. UNE ACTION RICHE, SANS ANGLE MORT MAIS MARQUEE PAR UNE FORME D'INSTABILITE

Il est faux de dire que rien n'a été fait pendant le quinquennat sur la lutte contre le dérèglement climatique. Aucune des études évoquées précédemment n'arrive d'ailleurs à une telle conclusion. Elles font au contraire apparaître que la politique du Gouvernement n'a eu aucun angle mort et que la quasi-totalité des gisements de baisses d'émissions de gaz à effet de serre a été abordée. Du transport aux logements en passant par l'agriculture et l'alimentation, la production d'énergie, les processus industriels ou encore la gestion des déchets, les principaux secteurs émetteurs ont tous été pris en compte par une ou plusieurs politiques sous cette mandature.

Sur le seul volet législatif, le mouvement En marche ! ne recense pas moins de 54 lois adoptées durant le quinquennat portant des mesures en faveur de la transition écologique[82]. Parmi celles-ci, sept sont consacrées aux secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre :

- la loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement[83] et la loi énergie et climat (LEC)[84] sur le secteur de production d'énergie ;
- la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM)[85] sur l'agriculture et l'alimentation ;
- la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)[86] sur le secteur du bâtiment incluant un chapitre sur la rénovation des logements ;

[80] Voir plus loin pour le détail

[81] <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-01/427301>

[82] Donnée disponible sur le quiz « Cinq ans de + » sur le bilan du quinquennat par En marche ! (<https://enmarche.typeform.com/to/fjZEITsE>). Le site ne fournit pas la liste des textes considérés. Après un décompte personnel, j'en arrive à un volume relativement similaire, en incluant les lois de finances (initiales et rectificatives) et avec de grandes disparités dans la place accordée aux mesures écologiques – à impact positif ou négatif – dans les différents textes, allant d'une ou deux dispositions à des textes intégralement consacrés à cette question.

[83] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036339396>

[84] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039355955/>

[85] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037547946>

[86] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037639478>

- la loi d'orientation des mobilités (LOM)[87] sur les transports ;
- la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC)[88] sur le secteur des déchets et plus largement sur l'économie circulaire dans plusieurs filières industrielles ;
- et la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France[89].

En plus de ces textes sectoriels, a également été adoptée la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite Climat et résilience)[90] traitant des principaux enjeux climatiques à travers l'organisation thématique de la Convention citoyenne pour le climat dont elle est une modalité de mise en œuvre – consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger et se nourrir – à laquelle elle ajoute des volets sur la protection juridique de l'environnement ainsi que sur la gouvernance climatique.

Aucune législature précédente n'avait consacré une telle part de ses débats aux enjeux environnementaux.

S'ajoutent **des mesures d'ordre réglementaire** telles que l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul (décret annoncé mais non paru[91]) ou l'adoption d'une nouvelle SNBC. Celle-ci prévoit pour la première fois l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050, faisant de la France l'un des premiers États au monde à adopter formellement cet horizon. Les militants climatiques reprochent cependant à cette nouvelle stratégie le rehaussement des budgets carbone sur la période 2019-2023. En effet, suite au dépassement du premier budget carbone (2015-2018) d'un peu plus de 60 millions de tonnes de CO₂, le Gouvernement a modifié le second budget carbone de 398 à 422 millions de tonnes de CO₂ en moyenne par an. L'objectif de retrouver la trajectoire de baisses d'émissions prévue par la première SNBC est maintenu, le budget pour la période suivante (2024-2028) restant similaire à ce qui était prévu initialement. L'ambition à court terme a ainsi été revue, mais l'ambition de moyen terme (2030) et celle de long terme (2050) sont bien conservées. Le Haut conseil pour le climat s'était néanmoins prononcé contre ce rehaussement, rappelant que « le manquement d'un budget implique un cumul d'émissions supplémentaires, ce qui alourdit la responsabilité historique de la France et pèse sur la crédibilité de son action pour le climat »[92].

[87] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039666574/>

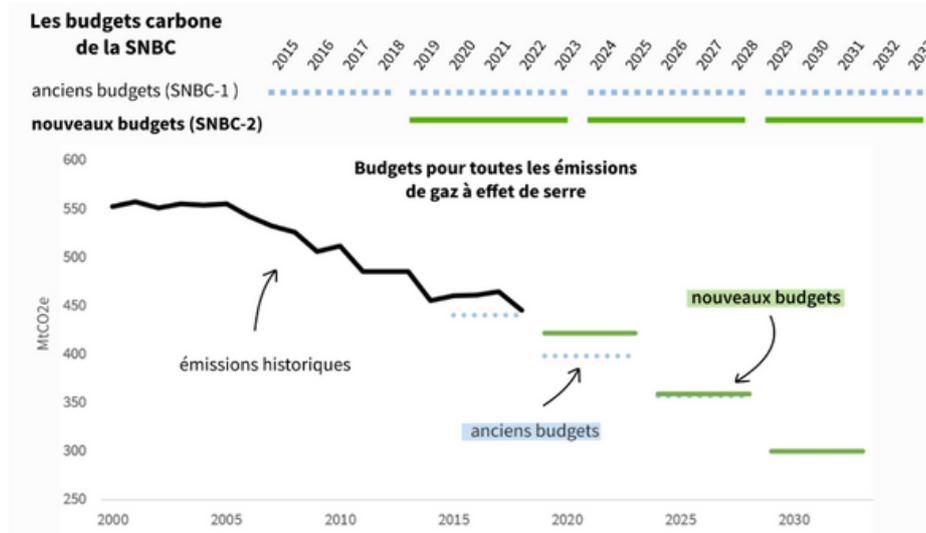
[88] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/>

[89] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044327272/>

[90] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924/>

[91] A la date de rédaction de cette note, début décembre 2021.

[92] https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf



Source : Citepa d'après SNBC-2[93]

On peut par ailleurs mentionner les **nombreux plans et stratégies de nature non-normative** adoptés durant le quinquennat :

- Plan climat (6 axes, 18 objectifs ou 23 axes répartis dans 6 macro-objectifs selon la source[94]),
- Plan de rénovation énergétique des bâtiments (4 axes, 12 actions)[95],
- Feuille de route pour une économie circulaire (4 axes, 50 objectifs, environ 130 actions)[96],
- Plan biodiversité (6 axes stratégiques, 24 objectifs, 90 actions)[97],
- Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (5 orientations, 17 objectifs, 34 mesures)[98],
- Stratégie pour le développement du fret ferroviaire (3 axes, 12 objectifs, 33 sous-objectifs, 72 mesures)[99],
- Feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique (9 priorités, 31 actions)[100],
- Plan services publics éco-responsables (6 thématiques, 20 engagements)[101],
- ...

[93] https://www.citepa.org/fr/2020_04_a06/

[94] Le dossier de presse présentant le Plan climat et le PDF lui-même du Plan climat présentent des organisations différentes :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20DP_plan_climat.pdf et

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat_0.pdf

[95] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf

[96] <https://www.ecologie.gouv.fr/feuille-route-economie-circulaire-frec>

[97] <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite>

[98] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf

[99] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/210909_Strategie_developpement_fret_ferroviaire.pdf

[100] <https://agriculture.gouv.fr/plan-france-relance-une-feuille-de-route-au-service-de-la-filiere-foret-bois-face-au-defi-du>

[101] <https://www.ecologie.gouv.fr/services-publics-ecoresponsables>

Toutefois cette profusion de mesures, qu'elles soient législatives ou non, ne démontre pas qu'une recherche d'action de la part de l'exécutif. Elle souligne également un bourgeonnement assez confus avec des politiques se superposant et une difficulté d'en évaluer la mise en œuvre effective. En effet, si leurs annonces font l'objet d'une forte communication de la part du Gouvernement, il existe très peu d'outils de suivi permettant de savoir où en est le déploiement de telle ou telle mesure. Des sites existent par exemple sur la déforestation importée[102] ou la biodiversité[103], mais ils n'assurent pas précisément le reporting sur les actions prévues dans les plans correspondants. Certains plans semblent malgré tout avoir servi de véritables feuilles de route pour les politiques portées lors du quinquennat comme la feuille de route économie circulaire dont de nombreuses mesures ont été concrétisées dans la loi AGEC et d'autres véhicules normatifs.

D'autres paraissent avoir pâti d'un manque de portage politique sur la durée comme le plan climat, pourtant pensé comme cadre dans lequel toutes les actions pourraient s'inscrire (la feuille de route économie circulaire ou le plan rénovation en sont ainsi des déclinaisons). Très marqué par le ministre qui l'avait porté, Nicolas Hulot, ce plan n'est quasiment plus mentionné dans les communications du Gouvernement après la démission de celui-ci et la plateforme censée assurer son suivi – sur laquelle ne se trouvent pas non plus la liste des actions et de possibles indicateurs de suivi – n'a pas été alimentée depuis février 2019[104]. Pourtant, une majorité de ses actions ont été mises en place telles que la tenue d'assises de la mobilité et d'états généraux de l'alimentation, les contrats de transitions écologiques pour les territoires affectés par la fermeture des centrales à charbon, la perspective de fin de vente de véhicules thermiques et de fin d'exploitation d'hydrocarbures en 2040 ou encore l'adoption de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Une forme d'instabilité a ainsi marqué ce quinquennat. Au-delà de rares reculs tels que l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul initialement annoncée pour janvier 2022 et finalement prévue six mois plus tard ou l'interdiction des terrasses chauffées prévue pour la fin de l'hiver 2021 mais reportée au 31 octobre 2022 dans la loi Climat et résilience en raison de la crise sanitaire, cette instabilité est principalement due à des mesures venant compléter ou modifier les objectifs ou modalités de dispositions à peine adoptées.

Si l'on prend le seul exemple de la loi Climat et résilience, celle-ci vient abroger un article de la loi AGEC votée à peine 18 mois plus tôt et en modifie deux autres. Elle modifie également cinq articles de la LEC et trois de la LOM promulguées un peu moins de deux ans auparavant, ainsi que deux de la loi ELAN de 2018. Ainsi la loi réécrit par exemple l'article de la loi AGEC portant sur l'affichage environnemental, ajoute un objectif intermédiaire de fin de vente des véhicules les plus émetteurs en 2030 sur la trajectoire de fin de vente des véhicules thermiques prévue par la LOM, ou encore élargit le périmètre et précise le calendrier de mise en place des zones à faibles émissions créées par cette même loi d'orientation. Trois articles de la loi Climat et résilience apportent par ailleurs des amendements à l'article L.100-1 A du code de l'énergie issu de la LEC qui pose les objectifs généraux de la politique énergétique.

[102] <https://www.deforestationimportee.fr/>

[103] <https://biodiversite.gouv.fr/>

[104] <https://makeourplanetgreatagain.fr/>

Autre exemple sur la rénovation : le plan climat se fixe l'objectif de « faire disparaître en 10 ans les passoires thermiques », soit d'ici 2027, et annonce que « des mesures à la fois incitatives et coercitives seront prises pour que les propriétaires rénovent les « passoires thermiques » mises en location. ». Quelques mois plus tard, le plan rénovation, pourtant estampillé « Plan climat », assure que « L'État conserve l'objectif prioritaire de disparition à terme 2025 ([comme prévu par la] LTECV) des 7 à 8 millions de passoires thermiques et de rénovation de 500 000 logements par an ». La loi énergie-climat de 2019 établit finalement l'objectif de fin des passoires thermiques au 1er janvier 2028 mais sans assortir cette cible de sanctions ou de dispositifs incitatifs, hormis le fait d'indiquer à un possible acheteur ou locataire le fait que le bien sera formellement illégal en 2028. Et c'est en 2021 que la loi Climat et résilience formalise une mesure plus coercitive, à savoir l'interdiction de location de passoires thermiques – dès 2025 pour les pires passoires (étiquettes G) et 2028 pour les F.

Côté accompagnement, l'exécutif lance en septembre 2018 la campagne FAIRE dont l'objectif est « d'une part de rendre lisible un « service public » d'information et de conseil sur la rénovation énergétique de l'habitat pour les citoyens et d'autre part d'entraîner l'ensemble des acteurs publics et privés autour de la question de la rénovation »^[105]. Trois ans plus tard, suite aux travaux de la Convention citoyenne pour le climat et la mission Sichel qui a suivi sur l'accompagnement de la rénovation, ce service devient France Rénov', « le service public pour mieux rénover mon habitat, qui délivrera à compter du 1er janvier 2022 l'information, le conseil et l'accompagnement des ménages »^[106].

Cette instabilité peut se comprendre de plusieurs manières : certains détracteurs y verront une absence de vision claire et structurée de la majorité sur la transition climatique ; d'autres l'interpréteront comme une évolution très rapide de la prise de conscience de la population qui permet de prendre en fin de quinquennat des mesures qui semblaient impossibles quelques années plus tôt ; d'autres encore considéreront que c'est un travail de crantages successifs qui permet de vaincre la résistance de certains lobbies. Cependant, quelle qu'en soit la raison, ce manque de stabilité entraîne un flou qui ne bénéficie pas à la prévisibilité de la transition, pourtant nécessaire pour que tous les acteurs, notamment privés, s'alignent avec les objectifs et puissent anticiper les obligations et interdictions. Une mesure très ambitieuse à moyen terme avec un calendrier précis pour y parvenir peut ainsi se révéler plus efficace qu'une augmentation par à-coups de l'ambition.

L'impact réel de nombreuses mesures dépendra en outre de leur mise en œuvre concrète qui n'est pas le fait d'une loi ou d'un décret mais bien du portage politique qui en est fait, des moyens qui y sont alloués ou de la façon dont les parties prenantes s'en emparent. Si l'on prend l'exemple du verdissement de la commande publique, la loi Climat et résilience rend ainsi obligatoire, pour les acheteurs publics, d'ajouter des clauses environnementales dans tous les appels d'offre et marchés qu'ils passent avec des entreprises. Or l'impact réel de cette mesure dépendra des choix qui seront faits sur les critères environnementaux pris en compte ainsi que des seuils pour être éligibles aux marchés publics.

^[105] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.09.10_dp_lancement_campagne_FAIRE_final.pdf

^[106] <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP%20FRANCE%20RENOV.pdf>

Si ces critères ne sont pas suffisamment pertinents ou les seuils d'éligibilité trop bas, alors l'effet de transformation recherché risque de ne pas se produire. Si les critères sont à l'inverse très ambitieux mais qu'aucun accompagnement n'est prévu pour soutenir les TPE et PME dans leur structuration pour atteindre ces niveaux, alors non seulement les marchés publics n'entraîneront pas une véritable vague de transformation des entreprises, mais ils risquent en plus de se fermer aux entreprises qui n'auraient pas la capacité de suivre ces nouvelles exigences. C'est ainsi le travail qui se produira sur le prochain quinquennat qui déterminera l'impact concret de cette mesure dont les principes ont été posés lors de ce mandat.

C'est ici qu'intervient un facteur inquantifiable : l'évolution des mentalités et du consentement à l'action. Lors de la présentation du projet de loi Climat et résilience, le Gouvernement a fortement insisté sur le fait que cette loi faisait « entrer l'écologie dans la vie des Français »^[107]. A travers des mesures touchant à tous les aspects du quotidien des Français, cette loi entend ainsi « [accélérer] la transition du modèle de développement vers une société neutre en carbone, plus résiliente, plus juste et plus solidaire ». L'exécutif revendique aussi des mesures d'ordre culturel comme la généralisation de l'éducation au développement durable, le fort développement du vrac, la prise en compte des enjeux environnementaux dans toutes les discussions des CSE d'entreprises, ou encore des interdictions de publicités basées sur des motifs climatiques qui, même si elles ne vont pas aussi loin que ce que suggérait la Convention citoyenne pour le climat, entament un changement de paradigme^[108].

Cette instabilité peut se comprendre de plusieurs manières : certains détracteurs y verront une absence de vision claire et structurée de la majorité sur la transition climatique ; d'autres l'interpréteront comme une évolution très rapide de la prise de conscience de la population qui permet de prendre en fin de quinquennat des mesures qui semblaient impossibles quelques années plus tôt ; d'autres encore considéreront que c'est un travail de crantages successifs qui permet de vaincre la résistance de certains lobbies. Cependant, quelle qu'en soit la raison, ce manque de stabilité entraîne un flou qui ne bénéficie pas à la prévisibilité de la transition, pourtant nécessaire pour que tous les acteurs, notamment privés, s'alignent avec les objectifs et puissent anticiper les obligations et interdictions. Une mesure très ambitieuse à moyen terme avec un calendrier précis pour y parvenir peut ainsi se révéler plus efficace qu'une augmentation par à-coups de l'ambition.

Il est impossible de quantifier l'impact que ces mesures peuvent avoir sur la prise de conscience et le comportement final des citoyens. Cependant, il est probable que le foisonnement de politiques en faveur du climat – et tous les débats qu'elles ont suscités – contribuent à faire de ce sujet l'une des préoccupations majeures de Français.

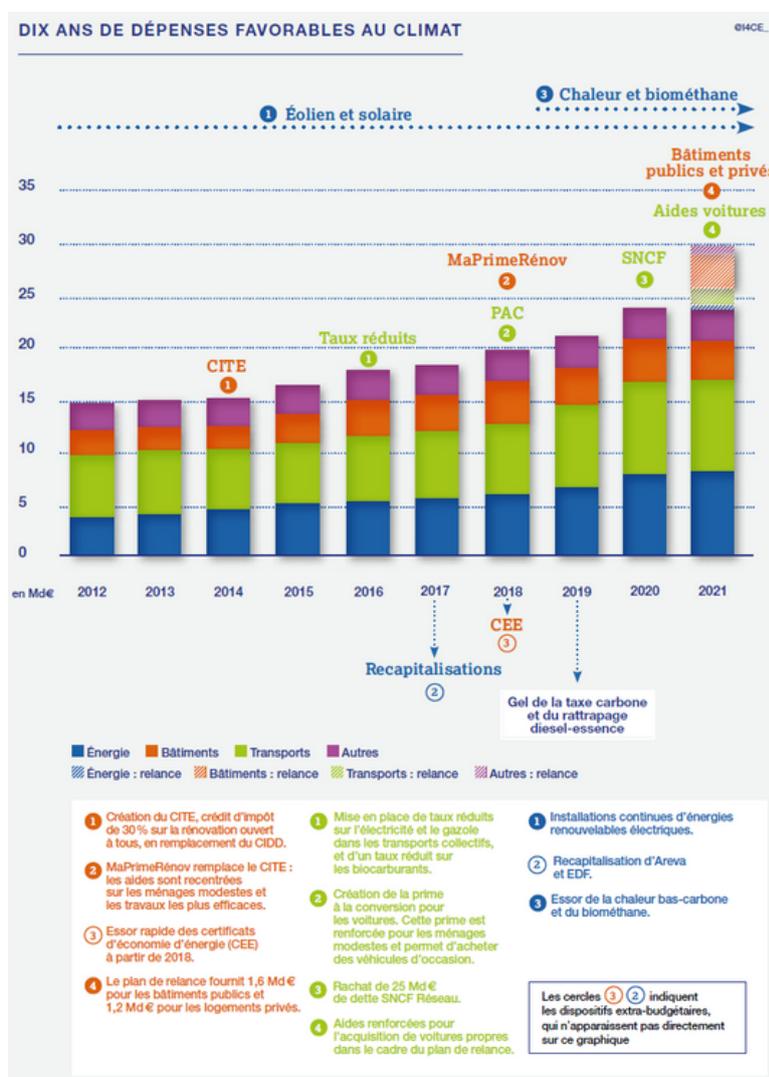
[107] <https://www.gouvernement.fr/l-ecologie-entre-dans-la-vie-des-francais>

[108] La Convention citoyenne demandait des interdictions basées sur l'affichage environnemental où les produits à mauvais score carbone auraient été interdits de publicité. La loi climat et résilience interdit la publicité sur les énergies fossiles et, à partir de 2028, sur certains véhicules ; et se base sur des engagements volontaires contrôlés sur les autres secteurs.

2.3. DES FINANCEMENTS SANS PRECEDENT POUR LE CLIMAT

Côté financements, les dépenses publiques en faveur de la transition écologique n'ont jamais été aussi élevées. Selon le think tank I4CE[109], en 2021 ces dépenses s'élevaient à près de 30 milliards d'euros en incluant le plan de relance, contre 15 milliards en 2012. Hors effet plan de relance, elles ont malgré tout augmenté de 70 % en 10 ans. Cette augmentation se retrouve dans la plupart des principaux secteurs de la transition écologique: énergie, bâtiments et transports avec une hausse particulièrement massive des aides en faveur des véhicules propres passant d'un peu plus de 200 millions d'euros en 2012 à 1,5 milliards d'euros en 2021 – une très forte part de ce montant étant cependant liée au plan de relance et pouvant donc s'avérer temporaire. Selon les dernières statistiques, les ventes de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ont bondi entre 2019 et 2020 de moins de 3% à plus de 11 % des ventes[110]. Si cette tendance doit être confirmée dans la durée, elle semble bien démontrer la pertinence de ces aides.

Climat : retour sur 10 ans de dépenses de l'État, I4CE



[109] <https://www.i4ce.org/download/climat-retour-sur-10-ans-de-depenses-de-letat/>

[110] <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/essor-des-ventes-de-voitures-neuves-motorisations-alternatives-en-2020?rubrique=58&dossier=1347>

Outre les 30 % du plan de relance consacrés à l'environnement (30 milliards d'euros sur deux ans), plusieurs programmes incluent des financements importants pour la transition : le quatrième Programme d'investissement d'avenir dont 30 % des 20 milliards d'euros sur 5 ans doivent financer les projets de transition écologique (11 milliards sont déjà comptabilisés dans le plan de relance) ; la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné dotée de 7 milliards d'euros d'ici 2030 (dont 2 milliards dans le plan de relance) ; ou encore le plan France 2030 doté de 30 milliards d'euros sur 5 ans et visant à répondre «aux grands défis de notre temps, en particulier la transition écologique»^[111]. Ces trois programmes marquent le choix de l'exécutif d'investir dans la recherche, notamment technologique, pour répondre aux défis de la transition écologique.

Si ces différents plans d'investissements contribuent sans conteste à assurer un niveau sans précédent de financement en faveur du climat, ils présentent une certaine difficulté de lecture. Les sommes annoncées se retrouvent parfois comptabilisées dans plusieurs plans, sans qu'il soit toujours évident de savoir à quelle hauteur. Le soutien à la filière hydrogène est par exemple mentionné dans tous les plans et programmes précités sans qu'il soit vraiment possible de faire la part entre ce qui constitue de nouveaux financements et ce qui consiste à valoriser des fonds déjà annoncés.

Par ailleurs, des questions demeurent sur la part de ces programmes qui ne sont pas dédiés à la transition. Bien que le Gouvernement s'engage à ce qu'aucun investissement ne soit néfaste au climat, certaines ONG dénoncent un « plan anti-climat » avec « 43 milliards pour des entreprises climaticides »^[112]. Le Haut conseil pour le climat tend à confirmer la version de l'exécutif en estimant également qu'aucun financement de la relance n'est en soi néfaste au climat. Il n'alerte que sur 2,1 milliards d'euros de mesures qualifiées d'« ambiguës » dont l'effet dépendra avant tout de la mise en œuvre. Celles-ci pourraient ainsi avoir des effets rebonds ou encore créer un lock-in^[113]. Il note par exemple que les 900 millions d'euros de prime à la conversion pourront financer des véhicules émettant jusqu'à 137 gCO₂/km – soit bien au-dessus du seuil de 50 gCO₂/km définissant un véhicule bas-carbone. L'effet positif sur le climat de cette mesure dépendra ainsi du type de véhicules bénéficiant le plus massivement de la prime.

Au-delà des aides directes aux différents secteurs de la transition écologique, I4CE souligne l'impact indirect décisif du soutien public durant la crise du COVID, à travers les mesures d'urgences et de relance, qui a permis de sauvegarder la capacité d'investissement des porteurs de projets ; capacité qu'ils ont pu orienter vers des investissements climatiques, favorisés notamment par les aides de la relance.

^[111] <https://www.gouvernement.fr/france-2030-un-plan-d-investissement-pour-la-france-de-demain>

^[112] <https://www.greenpeace.fr/emmanuel-macron-roi-des-boulets-du-climat/>

^[113] On parle d'effet lock-in lorsqu'un investissement d'ambition faible ou moyenne à court terme empêche la réalisation d'un investissement plus ambitieux à moyen terme. Par exemple, un ménage dépense ses économies dans un véhicule thermique un peu moins polluant que celui qu'il possède. A court terme, cela fait baisser ses émissions. Cependant, quelques années plus tard, son véhicule sera à nouveau les plus émetteurs du parc ; et il n'aura alors probablement pas la volonté de changer une voiture qu'il vient d'acquérir, ni surtout les moyens de le faire.

Ils relèvent ainsi que « [si] les investissements totaux du pays ont baissé de 7,6 % en 2020 par rapport à 2019, les investissements [publics et privés confondus] en faveur du climat ont progressé de 10 % »^[114]. Cette hausse est avant tout portée par les voitures électriques et hybrides rechargeables, dont les achats progressent de 4,6 milliards d'euros en un an.

Il est ainsi incontestable que ce quinquennat est celui qui a le plus investi pour le climat. I4CE relève cependant que, pour tenir les objectifs de la SNBC, il manque toujours de l'ordre de 13 à 15 milliards d'euros d'investissements publics et privés supplémentaires par an jusqu'en 2023, puis encore le double chaque année jusqu'en 2028. Cette estimation ne prend par ailleurs pas en compte la future augmentation de l'ambition due à la hausse de l'objectif européen de baisse des émissions de gaz à effet de serre.

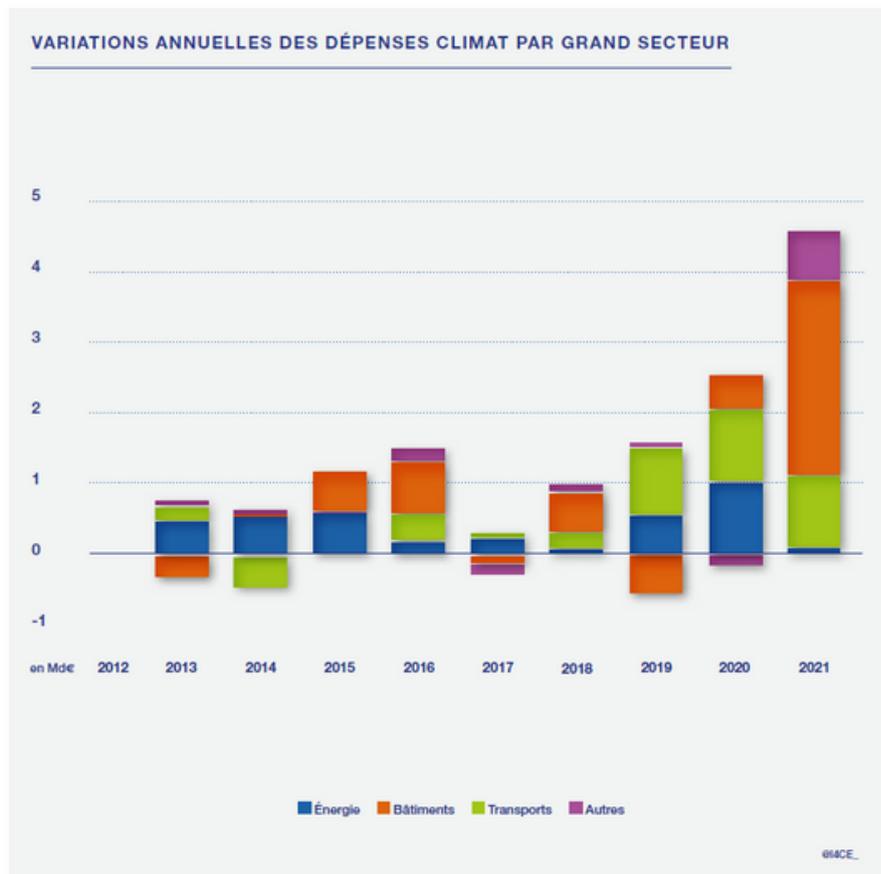
Le think tank insiste sur le fait que cette somme ne doit pas être mal-interprétée. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'un manque d'investissement purement public : il serait faux de dire qu'il manque 15 milliards d'euros d'argent public à court terme^[115]. Ensuite, il ne s'agit pas forcément d'un problème d'argent manquant mais surtout de projets trop peu nombreux. Or un projet peut ne pas voir le jour pour des raisons financières mais aussi pour de nombreuses autres raisons (absence de connaissance des aides, manque de visibilité sur les niveaux de normes et/ou de subventions à venir, difficultés techniques, autres priorités du ménage ou de l'entreprise, etc.). C'est pourquoi la prévisibilité des aides ainsi que l'assistance technique pour les gestes les plus complexes sont nécessaires.

Sur le premier point, la mandature n'a pas su apporter plus de stabilité aux acteurs sur les aides publiques que le quinquennat précédent. Si l'on prend l'exemple de la rénovation thermique des logements, elle a vu ses subventions fortement augmenter en 2018, pour retomber d'autant en 2019, réaugmenter 2020 puis s'accroître à nouveau en 2021 (attention, sur le graphique ci-après, une part importante de l'augmentation est due au volet rénovation des bâtiments publics du plan de relance).

^[114] <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/12/I4CE-Panorama2020Nov21-64p.pdf>

^[115] Le think tank ne donne pas d'estimation de la part publique nécessaire sur ces 15 milliards d'euros à horizon 2023. A plus long terme et toujours dans une hypothèse de baisse des émissions de 40 %, il estime à 17 milliards d'euros l'argent public supplémentaire nécessaire d'ici 2028. (https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/12/SPECIAL_CLIMAT.pdf)

Climat : retour sur 10 ans de dépenses de l'État, I4CE



Les aides à la rénovation sont parmi celles qui ont le plus évolué au cours du mandat. Au-delà de leur montant, un travail de simplification a ainsi été entamé pour lutter contre la « jungle des aides ». Le Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a progressivement disparu au profit de MaPrimeRénov' (qui remplace également les financements dits « Habiter Mieux agilité » et bientôt « Habiter Mieux sérénité » ainsi que ceux du « coup de pouce chauffage ») : un dispositif plus simple et permettant de disposer des fonds plus rapidement puisque la prime est versée dès les travaux là où le CITE était déduit de l'impôt sur le revenu a posteriori. La Cour des Comptes modère cependant cette simplification en indiquant, dans un audit-flash publié en septembre 2021^[116], que ce dispositif « ne modifie pas l'architecture dense et complexe des interventions de l'État en la matière. », même si elle reconnaît qu'une « des forces de ce dispositif repose sur sa simplicité d'accès ». Par ailleurs, annoncée en janvier 2020 comme réservée aux ménages modestes et très modestes, MaPrimeRénov' est aujourd'hui ouverte à tous, en fonction des revenus du demandeur.

Cette instabilité peut décourager les porteurs de projets de se lancer dans une rénovation de peur que, d'ici à ce que leur projet se concrétise, les aides aient évolué – qu'ils craignent d'en avoir moins ou qu'ils espèrent pouvoir en avoir plus l'année suivante. Elle limite aussi la visibilité pour les acteurs économiques qui hésitent alors à investir pour se structurer afin d'être en capacité de répondre à une demande, celle-ci étant difficilement anticipable.

^[116] <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-09/20210930-Audit-flash-MaPrimeRenov.pdf>

Par l'article 151 de la loi Climat et résilience[117], la majorité a ainsi bien posé le principe que « L'atteinte [des objectifs de rénovation énergétique] repose sur une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales [...] via la mise en œuvre d'un système stable d'aides [...] accessibles à l'ensemble des ménages et modulées selon leurs ressources, qui vise notamment à créer les conditions d'un reste à charge minimal pour les bénéficiaires les plus modestes, en particulier lorsque les travaux sont accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui ». Cette disposition verra cependant sa mise en œuvre effective, ou non, au cours du prochain quinquennat.

C'est notamment pour pallier cette absence de visibilité que certains experts plaident pour une programmation pluriannuelle des financements climat[118].

Au-delà du budget lui-même, cet exécutif a fait un effort inédit de transparence sur ses investissements. Avec le budget vert annoncé lors du premier *One Planet Summit*, la France rend désormais compte annuellement de l'impact du budget de l'État sur l'environnement[119]. Restant perfectible, celui-ci présente la part des investissements favorables et défavorables à l'environnement. Les investissements défavorables sont principalement constitués de niches fiscales néfastes au climat et à la biodiversité.

Sur la lutte contre ces subventions néfastes au climat, le mandat n'a en revanche pas été beaucoup plus efficace que les précédents. Il a tout de même été marqué par une action forte pour réduire la niche fiscale sur le diesel en amorçant la convergence avec la fiscalité de l'essence ; mais cette convergence a été gelée dès 2019 suite à la crise des Gilets jaunes.

Sur les autres niches fiscales, l'exécutif a rencontré de grandes difficultés. Les réductions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dont bénéficient certains secteurs sont celles qui pèsent le plus lourd dans le budget de l'Etat. Le Gouvernement a ainsi entamé la sortie de l'avantage dont bénéficie le secteur du transport routier en le réduisant de 2 centimes par litre (de 17,56 à 15,56 euros/hectolitre), au prix de négociations importantes. La loi Climat et résilience pose également le principe de la fin de cet avantage fiscal à l'horizon 2030 mais sa mise en œuvre risque de rencontrer une très forte résistance du secteur qui considère que la fin de cette réduction d'impôts favoriserait les concurrents européens. Cet argument est aussi utilisé pour justifier la conservation de l'exonération de TICPE pour certains navires ou le transport aérien (cette dernière niche fiscale pourtant estimée à plus de 3,5 milliards d'euros par an par I4CE[120]).

[117] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

[118] L'Institut Jacques Delors, l'OFCE, l'Iddri et I4CE appellent à « des propositions concrètes de chaque candidat et de chaque famille politique en termes de programmation pluriannuelle des investissements publics pour le climat » : https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/12/SPECIAL_CLIMAT.pdf

[119] <https://www.economie.gouv.fr/budget-vert-france-1er-pays-monde-mesurer-impact-budget-etat-environnement#>

[120] <https://www.i4ce.org/download/climat-retour-sur-10-ans-de-depenses-de-letat/>

Concernant le gazole non routier, l'exécutif avait prévu dès le budget 2020 une diminution progressive de l'avantage fiscal en trois étapes : 1er juillet 2020, janvier 2021 puis janvier 2022. Or, avec la crise sanitaire, cette diminution a été reportée, puis planifiée en une seule fois au 1er juillet 2021. Marche trop haute à franchir d'un coup, elle est donc reportée à nouveau au 1er janvier 2023, soit dépendante de la future majorité[121].

ZOOM SUR LA QUESTION NUCLÉAIRE

Le bilan du quinquennat sur le nucléaire est particulièrement difficile à qualifier, ce sujet étant une ligne de fracture irrécyclable au sein même des militants de la cause climatique. Certains, plutôt parmi les défenseurs traditionnels de l'environnement (ONG historiques et EELV notamment), soulignent les risques liés à cette technologie et la problématique de la gestion des déchets et appellent à une sortie totale du nucléaire. D'autres, plutôt marqués par une approche scientifique et technophile, plaident que l'énergie nucléaire est indispensable à l'atteinte de la neutralité carbone car décarbonée et non intermittente, et que toute disposition contre cette énergie va ainsi à l'encontre de l'action climatique.

D'un point de vue purement factuel, le bilan du quinquennat sur le nucléaire est marqué par un certain nombre d'actions.

Tout d'abord, il a vu se concrétiser la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim en enclenchant le processus de démantèlement de ses deux réacteurs. Engagement du président François Hollande, c'est finalement Elisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire d'Emmanuel Macron, qui déconnecte définitivement la centrale du réseau le 30 juin 2020. Cette mesure est jugée comme une véritable avancée par la plupart des associations et mouvements écologistes traditionnels ; et comme un « crime contre le climat », un « écocide », « une faute historique et un contre-sens »[122] ou une « imposture »[123] par les pronucléaires.

Ensuite, l'objectif de réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production électrique a été reporté de 2025 (objectif adopté lors du quinquennat précédent dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte[124]) à 2035 (LEC). Une décision critiquée par les plus fervents antinucléaires mais acceptée par beaucoup, le premier calendrier présentant des difficultés : les capacités de productions risquaient en effet de ne pas pouvoir être compensées intégralement par des énergies bas-carbone à cet horizon. Les plus pronucléaires dénoncent quant à eux l'objectif même de réduction de la part du nucléaire.

Le nucléaire a en outre bénéficié de financements en légère augmentation au cours du mandat – hors recapitalisation d'Areva (entamée sous le précédent quinquennat) et soutiens à EDF – en particulier grâce au plan France Relance[125] qui consacre 200 millions d'euros sur la modernisation industrielle de la filière nucléaire et la gestion des déchets[126] et au plan France 2030 visant à faire émerger en France une filière de réacteurs nucléaires de petite taille, innovants et avec une meilleure gestion des déchets qui devrait consacrer 1 milliard d'euros à la recherche sur ces *small modular reactors* (SMR) d'ici 2030[127].

[121] https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/05/26/nouveau-recul-sur-la-niche-fiscale-du-gazole-non-routier_6081546_823448.html

[122] <https://www.youtube.com/watch?v=wAhnIac0CxM>

[123] <https://www.marianne.net/politique/jean-marc-jancovici-fermer-fessenheim-au-nom-du-climat-l-imposture-du-gouvernement>

[124] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385>

[125] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.09.24_DP_France-relance-1an.pdf

[126] <https://www.usinenouvelle.com/article/france-relance-voici-les-quatre-nouveaux-projets-collaboratifs-beneficiaires-du-fonds-de-soutien-au-nucleaire.N1152632>

[127] <https://www.gouvernement.fr/france-2030-un-plan-d-investissement-pour-la-france-de-demain>

Par ailleurs, alors que l'exécutif avait toujours soutenu attendre la mise en service de l'EPR de Flamanville (initialement prévue pour 2012, attendue pour 2019 au début du mandat[128] et envisagée fin 2022 aujourd'hui) pour annoncer une décision sur la construction ou non de nouvelles capacités nucléaires, dans son allocution du 9 novembre 2021, le président de la République a déclaré : « nous allons, pour la première fois depuis des décennies, relancer la construction de réacteurs nucléaires dans notre pays »[129]. Si une grande partie de la presse et des observateurs, ainsi que la filière nucléaire, ont interprété cette déclaration comme l'annonce de la construction de nouveaux EPR, force est de constater qu'elle reste floue. Elle pourrait en effet simplement recouvrir l'annonce de la structuration d'une filière SMR faite quelques semaines plus tôt lors de la présentation du plan France 2030, comme annoncer effectivement la construction de nouveaux EPR. Le porte-parole du Gouvernement a indiqué que le président de la République s'exprimerait « dans les prochaines semaines sur ce sujet-là pour donner des précisions à la fois d'ordre technique – le type de réacteur – et de calendrier »[130]. Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre des interprétations, la probabilité est forte que cette décision soit en tout état de cause jugée contraire à la transition écologique par les uns et considérée comme une véritable avancée par les autres.

Enfin, le quinquennat a été marqué par la recherche d'une objectivation des futurs énergétiques possibles pour sortir des postures idéologiques des deux camps sur ce sujet. C'est ainsi qu'en 2019 l'exécutif a confié à RTE, gestionnaire du réseau de transport d'électricité, la lourde tâche d'étudier différents scénarios électriques d'ici 2050 permettant tous d'atteindre la neutralité carbone, et notamment d'examiner la faisabilité d'un mix 100 % renouvelables. Réalisée selon une démarche impliquant toutes les parties prenantes à tous les stades de construction des scénarios, cette étude a été globalement saluée par les observateurs lors de sa publication le 25 octobre 2021[131] – des analyses plus approfondies sont attendues pour le premier trimestre 2022. L'étude vient confirmer la faisabilité d'un mix 100 % ENR mais juge ce scénario comme le plus coûteux. Certains antinucléaires reprochent cependant à l'étude de ne pas prendre en considération tous les coûts et économies possibles dans cette analyse ou encore d'avoir des scénarios trop énergivores ne misant pas assez sur la sobriété[132][133].

Aussi objectivé que possible, le débat sur le nucléaire a ainsi de beaux jours devant lui.

2.4. ET L'ADAPTATION DANS TOUT CA ?

Si l'action du Gouvernement est incontestable – tout en étant insuffisante – en matière d'atténuation du changement climatique, l'adaptation semble par contre rester un sujet très sous-investi ; et ce malgré les impacts du dérèglement climatique qui se manifestent régulièrement : épreuves de brevet reportées et trains roulant au ralenti en 2019 en raison de la canicule, baisses des productions viticoles et maraîchères en 2021 suite à un épisode de gel extrême, inondations mortelles dans les vallées de la Roya et de la Vésubie en 2020, dans l'Hérault en 2019 ou encore dans l'Aude en 2018...

[128] <https://www.lesechos.fr/2017/06/retards-surcouts-et-anomalies-lhistoire-mouvementee-de-lepr-de-flamanville-174710>

[129] <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/11/09/adresse-aux-francais-9-novembre-2021>

[130] A l'heure où cette note est rédigée, ces précisions n'ont pas été apportées.

[131] <https://www.rte-france.com/analyses-tendances-et-prospectives/bilan-previsionnel-2050-futurs-energetiques>

[132] <https://www.lci.fr/politique/nucleaire-rte-est-manipule-par-le-gouvernement-persiste-yannick-jadot-candidat-eelv-invite-politique-lci-2200052.html>

[133] <https://reporterre.net/L-air-de-rien-RTE-defend-une-France-nucleaire>

Le Haut conseil pour le climat rappelait dans son dernier rapport annuel : «Les «événements rares» des années 1950 deviennent «normaux», les «événements extrêmes» de cette époque rejoignent la catégorie des «événements rares» et ce qui était impossible il y a soixante-dix ans ne l'est plus.[134]» I4CE pointe par ailleurs «Les conséquences du changement climatique coûtent déjà de l'argent public»[135], notant entre autres le fonds exceptionnel d'1 milliard d'euros en soutien aux agriculteurs touchés par l'épisode de gel du printemps 2021 et les 150 millions d'euros du plan de relance consacré au renouvellement de peuplements forestiers sévèrement affectés par les sécheresses de 2018 et 2019.

Fin 2018, le Gouvernement a bien adopté un nouveau Plan national pour l'adaptation au changement climatique, dit PNACC 2 (6 axes, 58 actions)[136]. Cependant, comme pour d'autres plans, celui-ci n'a pas bénéficié de moyens suffisants à sa mise en œuvre, que ce soit en termes de portage politique, d'appropriation par les différents ministères et niveaux de collectivités, ou de moyens humains ou financiers.

Pour qu'un tel plan puisse se déployer, il nécessite en effet que chaque acteur concerné s'en saisisse et agisse dans le domaine qui le concerne. Or il semblerait par exemple que le ministère de l'agriculture ne se soit pas approprié le PNACC. En mai 2021, il lance ainsi le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique[137] qui vise « à identifier, avec l'ensemble des parties-prenantes (agriculteurs, ONG, élus...), des solutions concrètes et établir une feuille de route opérationnelle, pour nous permettre de nous doter des outils nécessaires à l'adaptation et à la protection de nos agriculteurs face aux aléas du changement climatique ». S'il mentionne le plan de relance, le dossier de presse de lancement ne fait par contre aucune référence au plan national[138]. Ces travaux sont par ailleurs critiqués par les défenseurs de l'environnement car jugés trop favorables à l'irrigation et ne remettant pas en question le modèle d'agriculture intensive[139]. Le mois suivant, le ministère présente même son propre «plan national d'adaptation au changement climatique»[140].

Sur les enjeux des moyens, l'exemple du Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique est intéressant. Le PNACC prévoit la création de cette « plateforme portée par le Cerema en partenariat avec l'ONERC, l'ADEME et Météo-France propos[ant aux collectivités territoriales] les ressources essentielles sélectionnées pour s'engager dans l'adaptation au changement climatique »[141], officiellement lancée à l'automne 2020.

[134] https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/06/HCC_rapport-annuel_0821.pdf

[135] <https://www.i4ce.org/adaptation-dans-actualite-ete-pas-dans-le-budget-a-la-rentree/>

[136] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf

[137] <https://agriculture.gouv.fr/lancement-du-varenne-agricole-de-leau-et-de-ladaptation-au-changement-climatique-0>

[138] <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/126513?token=cc96908c997fb42dea1ddf661abc9c65a33cf1710971eecd0f7be270a631e559>

[139] <https://www.ouest-france.fr/economie/agriculture/varenne-de-l-eau-et-du-changement-climatique-des-ong-contestent-les-travaux-ce02ae28-3184-11ec-897d-2a6a1867e3db>

[140] <https://agriculture.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-le-plan-dactions-du-ministere-de-lagriculture-et-de-lalimentation>

[141] <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/>

L'ambition d'une telle plateforme d'accompagner les territoires dans leurs politiques d'adaptation est certes importante, mais il convient de rappeler que le Cerema et Météo-France ont vu leurs effectifs diminuer de 20 à 25 % entre 2014 et 2021^[142], et l'Ademe d'une dizaine de pourcents sur la même période. Cette diminution continue d'effectif peut faire peser un doute sur la capacité de ces opérateurs à remplir de nouvelles missions.

Au-delà du PNACC, le quinquennat a été marqué par une accélération quant à la stratégie d'adaptation à l'avancée du trait de côte. Sur ce sujet, l'exécutif ne s'est pas contenté de mettre à jour le Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte du mandat précédent. Dans la loi Climat et résilience, l'Etat intègre des mesures normatives afin de lister les communes concernées par l'avancée de la mer et de préciser leurs devoirs. Celles-ci auront entre autres une obligation de zonage pour analyser finement les territoires qui seront impactés à court, moyen et long terme. Dans ces zones, les constructions seront fortement limitées, des démolitions pourront être imposées, et tout acquéreur d'un bien sera informé du risque potentiel^[143].

De nombreux sujets méritent encore d'être approfondis comme la résilience des infrastructures, notamment celles de transports, le confort d'été des bâtiments ou l'adaptation de l'agriculture (au-delà de la simple question de l'irrigation qui monopolise beaucoup les débats). Le quinquennat n'a en effet pas marqué de tournant majeur sur l'adaptation, en maintenant un capital politique et des moyens relativement limités sur ce sujet.

3. L'ÉMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE

3.1. UN QUINQUENAT MARQUE PAR DE NOMBREUSES INNOVATIONS DE GOUVERNANCE CLIMATIQUE

Haut conseil pour le climat (HCC), Conseil de défense écologique (CDE), Convention citoyenne pour le climat..., ce quinquennat a été marqué par une recherche d'innovation quant à la gouvernance de l'action climatique, et plus largement environnementale.

L'innovation qui a fait couler le plus d'encre est probablement la Convention citoyenne pour le climat. A la suite du mouvement des Gilets jaunes et du Grand débat national, la Convention citoyenne voulait réconcilier fin du monde et fins de mois en donnant la parole à une « France en miniature ». Formés aux enjeux climatiques, ces 150 citoyennes et citoyens tirés au sort devaient ainsi délibérer sur les mesures à mettre en œuvre pour baisser d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990), et ce dans un esprit de justice sociale.

^[142] <https://www.i4ce.org/adaptation-dans-actualite-ete-pas-dans-le-budget-a-la-rentree/>

^[143] <https://www.pap.fr/actualites/loi-climat-les-logements-seront-ils-demolis/a22577>

Premier processus de démocratie délibérative mis en place à cette échelle en France, la Convention citoyenne a été un pari unique du président de la République : celui de faire confiance à un groupe de citoyens pour faire des propositions qui seraient soumises «sans-filtre soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe»^[144].

L'exécutif s'est ainsi senti redevable de la mise en œuvre de l'intégralité des propositions de la Convention, à l'exception des trois jokers présidentiels, et a apporté une réponse – que chacun peut juger suffisante ou non – sur chacune d'entre elles^[145]. L'absence d'une compréhension commune de ce que la locution « sans-filtre » recouvrait, voire l'entretien d'une certaine confusion sur ce sujet, a suscité tellement d'émotion que cette redevabilité inédite dans l'histoire de la Ve République a souvent été oubliée.

L'exercice de la Convention citoyenne et le processus de mise en œuvre des recommandations qui a suivi sont évidemment perfectibles : une meilleure priorisation des propositions ou une thématique plus restreinte auraient pu éviter un effet « catalogue » ; le devenir des propositions pourrait être plus clairement établi dans le contrat initial pour éviter la déception du « sans-filtre » ; le rôle des membres de la Convention à tous les stades du processus, notamment sur le suivi de la mise en œuvre, mériterait d'être précisé et organisé plus en amont ; des échanges plus réguliers entre les citoyens et les administrations pourraient permettre à ces dernières de mieux comprendre les objectifs recherchés et ainsi les aider à mieux affiner les propositions...

Malgré ces améliorations possibles, la Convention citoyenne a réussi à démontrer que des citoyens formés sur la transition écologique étaient prêts à aller vers des mesures très ambitieuses, même si elles impactaient leur vie quotidienne. L'enjeu pour le prochain quinquennat sera alors de réussir à reproduire cette prise de conscience à plus grande échelle afin de convertir le consensus croissant sur l'urgence à agir en un consentement massif à l'action.

Par ailleurs, alors que le président est souvent accusé de gouverner seul, le quinquennat a vu, dans le domaine de l'environnement, de nombreuses consultations réunissant toutes les parties prenantes autour d'une thématique : États généraux de l'alimentation en amont de la loi EGALIM, assises de la mobilité pour préparer la LOM, assises de l'eau puis Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement, assises de la forêt et du bois... Il faut cependant noter que ces consultations ont souvent été saluées au moment de leur lancement mais que la mise en œuvre de leurs conclusions par l'exécutif a parfois été l'objet de vives critiques. Une trentaine d'organisations de la société civile ayant participé aux États généraux de l'alimentation dressaient ainsi deux ans plus tard un « constat d'échec [...] sans appel tant la quasi-totalité des indicateurs sont au rouge. Aucune des ambitions et bonnes intentions déclarées en grandes pompes ou sous forme législative n'ont été suivies d'effet »^[146].

^[144] <https://www.i4ce.org/adaptation-dans-actualite-ete-pas-dans-le-budget-a-la-rentree/>

^[145] L'absence d'une compréhension commune de ce que la locution « sans-filtre » recouvrait, voire l'entretien d'une certaine confusion sur ce sujet, a suscité tellement d'émotion que cette redevabilité inédite dans l'histoire de la Ve République a souvent été oubliée.

^[146] https://www.fnab.org/images/bilan_ega_VF.pdf

Ces exemples sont représentatifs de la difficulté qu'il y a, pour un Gouvernement, à passer d'un constat plus ou moins partagé à des mesures concrètes en matière environnementale.

A l'inverse de la Convention citoyenne pour le climat ou de ce type d'assises qui sont des outils de gouvernance ad hoc et temporaires, avec la création du Haut Conseil pour le Climat (HCC), inspiré du *Climate Change Committee* britannique, le président dote l'État d'une tour de contrôle scientifique pérenne pour juger de la pertinence de l'action publique en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique. Annoncé peu après le début de la crise des Gilets jaunes fin novembre 2018 et formellement instauré par la loi relative à l'énergie et au climat en novembre 2019[147], ce Haut Conseil composé d'une douzaine de personnalités qualifiées a ainsi pour mission d'éclairer le Gouvernement sur le respect des budgets carbone et plus largement de de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le HCC a très rapidement trouvé sa place dans le paysage climatique, ses analyses étant utilisées par les parlementaires de tous bords, les ONG, les médias ou encore les juridictions administratives. Cependant, avec des moyens bien plus limités que son homologue britannique qui dispose d'un budget et d'un secrétariat six fois plus importants[148], le HCC risque de rencontrer rapidement les limites de ses capacités. Les grandes ambitions que certains peuvent avoir pour lui (évaluation de l'alignement climatique des projets de loi, suivi des feuilles de route climat des différents ministères, mise à disposition de son expertise sur sollicitation d'autres acteurs, ...) nécessitent ainsi un véritable renforcement de ses moyens.

Enfin, les recommandations du HCC n'ont aujourd'hui aucun caractère contraignant, ne garantissant ainsi pas leur mise en œuvre. Or, dans un contexte où l'Etat est de plus en plus redevable de l'atteinte de ses objectifs climatiques (voir section suivante), une réflexion sur l'évolution du HCC en autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir de contrôle et de sanction serait de nature à améliorer son efficacité.

Autre innovation de gouvernance : l'instauration en avril 2019 d'un Conseil de Défense Écologique, présidé par le président de la République et dédié aux questions écologiques réunissant tous les ministres concernés. L'objectif de ce conseil est de faire remonter au plus haut niveau politique les enjeux environnementaux. Sans fréquence définie, il s'est réuni à cinq reprises au cours du quinquennat, la dernière fois le 27 juillet 2020[149]. C'est notamment au terme de ces réunions qu'ont été annoncés le refus de l'exploitation minière Montagne d'Or, la fin du projet Europacity, le lancement d'une éco-contribution sur l'aérien, le début de la baisse de l'avantage fiscal des transporteurs routiers, le plan « Services publics éco-responsables », le plan d'acceptabilité de l'éolien, la fin des terrasses chauffées ou encore l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul.

[147] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039355955>

[148] <http://www.senat.fr/rap/l20-743-210/l20-743-210-syn.pdf>

[149] A la date de rédaction de cette note début décembre 2021.

A la suite du premier rapport annuel du HCC, le Gouvernement s'était enfin engagé à élaborer des feuilles de route climat pour chaque ministère dont le champ d'action est directement ou indirectement lié au changement climatique[150]. Une telle mesure peut s'avérer particulièrement transformationnelle, en incitant chaque administration à s'emparer de la SNBC et des objectifs qui la concernent afin d'en assurer l'atteinte. Le premier ministre a demandé de tels plans à dix ministères. Seuls trois ont pour le moment élaboré leur feuille de route climat (le ministère de la transition écologique (incluant entre autres les domaines des transports, de l'énergie et des logements), Bercy et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation). Si le HCC salue une « démarche volontaire et transparente de la part du gouvernement [...] nécessaire et structurante pour répondre au besoin d'une traduction concrète de la SNBC », il note cependant que « les premiers plans climat relèvent davantage d'un recensement des mesures déjà existantes ou prévues, plutôt que d'un outil de pilotage de la stratégie climatique française »[151]. En d'autres termes : ce qui pourrait être vraiment structurant pour l'atteinte des objectifs climatiques de la France ressemble pour le moment à une simple énumération d'actions existantes sans penser la transformation.

Concernant les organes de gouvernance existants, dès le début du quinquennat, Emmanuel Macron a annoncé la transformation du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en « chambre du futur » permettant de consulter la société civile et d'intégrer les enjeux de long terme, comme la préservation de la planète, dans nos institutions. Bloquée par le Sénat, la réforme constitutionnelle laisse finalement la place à une réforme a minima du CESE avec un pilier « environnement » du conseil encore très sous-doté par rapport aux autres[152]. Cette même réforme constitutionnelle prévoyait d'inscrire la protection de la biodiversité et du climat dans la constitution. Deux ans plus tard, sur proposition de la Convention citoyenne, l'exécutif dépose un nouveau projet de réforme constitutionnelle pour inscrire la nécessité pour la France de « garanti[r] la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte[r] contre le changement climatique » sur lequel les deux chambres échouent à nouveau à trouver un accord[153].

Enfin, face à la nécessité d'organiser l'engagement de toutes les parties prenantes dans la transition, les députés ajoutent à la loi Climat et résilience un titre entier dédié à ces enjeux de gouvernance. Il confie notamment à la Cour des comptes, avec l'appui du HCC, le devoir d'évaluer chaque année la mise en œuvre des mesures de la loi. Il crée ainsi un précédent à la fois sur la prise en compte par la Cour des comptes des enjeux climatiques, et sur la nécessité d'évaluer régulièrement la mise en œuvre effective des lois.

[150] <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport%20du%20Gouvernement%20-%20suites%20du%20rapport%20HCC.PDF>

[151] https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/12/HCC_Avis-plans-climat.pdf

[152] Avec seulement vingt-six représentants au titre de la protection de la nature et de l'environnement contre cinquante-deux représentants des salariés, cinquante-deux représentants des entreprises, des exploitants agricoles, des artisans, des professions libérales, des mutuelles, des coopératives et des chambres consulaires et quarante-cinq représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, dont huit représentants des outre-mer :
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042992836/>

[153] <https://www.vie-publique.fr/loi/278185-loi-environnement-article-1-constitution-referendum-climat>

Il précise par ailleurs le devoir pour les collectivités territoriales de créer un observatoire pour suivre les actions qu'elles mettent en place pour la transition écologique qui devra en rendre compte au Parlement et au HCC tous les trois ans. Et enfin, il impose des feuilles de routes définissant les actions de chaque secteur les plus émetteurs de gaz à effet de serre pour atteindre ses objectifs climatiques[154]. Socle pour la mise en place de véritables négociations de la transition entre tous les acteurs concernés (filiales économiques, syndicats, collectivités, etc.), l'impact réel de cette disposition dépendra beaucoup de la façon dont elle est déployée et du sérieux des engagements pris par chaque acteur de la négociation.

3.2. LA JUDICIARISATION DE LA CAUSE ENVIRONNEMENTALE : MOTEUR D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ?

Au cours de ce quinquennat, l'Etat a été condamné à plusieurs reprises sur des enjeux environnementaux. Plusieurs arrêtés visant la chasse ont été par exemple suspendus ou annulés par la justice car incompatibles avec la directive européenne sur les oiseaux (tourterelles des bois, chasses traditionnelles, prolongation de la chasse aux oies cendrées en février...). En juillet 2021, le Conseil d'Etat a également annulé les règles d'épandage de pesticides prises par le Gouvernement en 2019 et définissant des « zones de non-traitement », contestées à la fois par les défenseurs de l'environnement et les syndicats agricoles. Le Conseil d'Etat oblige le Gouvernement à revoir sa copie dans les 6 mois, précisant que « Les distances minimales d'épandage doivent être augmentées pour les produits qui ne sont que « suspectés » d'être cancérigènes, mutagènes ou toxiques, des mesures doivent être prises pour protéger les personnes travaillant à proximité et une information des riverains doit être organisée en amont de l'utilisation de ces produits »[155].

Mais au-delà de ces cas, l'Etat a notamment été condamné pour ne pas avoir atteint ses objectifs environnementaux dans trois affaires retentissantes. Ces condamnations démontrent un changement de paradigme où les gouvernements ont désormais une obligation de résultats quant aux enjeux environnementaux.

Sur l'atteinte de ses objectifs climatiques, le mandat a été marqué par deux affaires complémentaires : l'affaire du siècle et l'affaire Grande-Synthe. A grands traits, la première condamne l'État pour n'avoir pas respecté son budget carbone par le passé, alors que la seconde l'enjoint de mettre en place toutes les mesures pour respecter ses engagements futurs. Contrairement à la façon dont ces affaires ont été largement présentées dans la presse, il est excessif de dire que la France a été condamnée pour « inaction climatique ».

Dans l'Affaire du siècle, à la suite d'une pétition ayant reçu plus de deux millions de signatures, les associations Fondation pour la Nature et l'Homme, Oxfam France, Notre affaire à tous et Greenpeace France ont attaqué l'État pour carence fautive en mars 2019.

[154] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

[155] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/pesticides-le-conseil-d-etat-ordonne-que-les-regles-d-utilisation-soient-completees-pour-mieux-protoger-la-population>

Le tribunal administratif de Paris a donné raison aux requérants et condamné l'État pour avoir dépassé son budget carbone sur la période 2015-2018[156]. En se basant sur le principe du préjudice écologique, le tribunal impose ainsi au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser ce surplus d'ici le 31 décembre 2022. En clair, il enjoint à l'État de rattraper son retard en réduisant les émissions de 15 millions de tonnes[157] supplémentaires en 2022. Il ne se prononce en revanche pas sur le caractère suffisant des mesures visant la réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030, cette question étant examinée par le Conseil d'État dans l'affaire Grande-Synthe.

En effet, l'affaire Grande-Synthe est complémentaire de l'Affaire du siècle en ce qu'elle amène le Conseil d'État à se prononcer sur l'avenir et non sur le passé. Celui-ci commence, dans une décision du 19 novembre 2020[158], par reconnaître le caractère contraignant des engagements climatiques de la France. Il demande par ailleurs au Gouvernement de «justifier que son refus de prendre des mesures plus strictes[159] est compatible avec le respect de l'objectif pour 2030», en particulier après l'adoption de la nouvelle SNBC « ayant reporté après 2020 et notamment après 2023 une partie de l'effort de réduction des émissions devant être réalisé »[160]. Le 1er juillet 2021, après analyse des explications produites par le Gouvernement, le Conseil d'Etat conclut au besoin d'« efforts supplémentaires nécessaires à court terme pour atteindre l'objectif de 12 % de baisse des émissions entre 2024 et 2028 »[161] et « enjoint au Gouvernement de prendre avant le 31 mars 2022 toutes mesures utiles pour atteindre l'objectif issu de l'Accord de Paris ». Cela passe notamment par la mise en œuvre rapide de la loi Climat et résilience dont les dispositions ne sont pas comptabilisées dans les « mesures existantes » selon la définition du Conseil d'État.

[156] <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/184990/1788790/version/1/file/1904967BIS.pdf>

[157] Pour cela le tribunal constate que le premier budget carbone a été dépassé de 62 millions de tonnes. Il considère qu'une partie de ce surplus a déjà été compensé puisque la France a émis 7 millions de tonnes de CO2 en moins que prévu en 2019 et 40 millions de moins en 2020 (sous l'effet de la crise sanitaire). Il ne reste donc que 15 millions de tonnes à rattraper. Le jugement prévoit par ailleurs que ce volume pourra être revu en fonction du bilan des émissions 2021.

[158] <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-11-19/427301>

[159] Dans le cas de Grande-Synthe, cette commune proche de Dunkerque a écrit à l'exécutif pour lui demander d'accélérer la lutte contre le changement climatique auquel elle est particulièrement vulnérable, notamment en raison de sa proximité avec le littoral. L'absence de réponse est alors interprétée comme un refus de prendre des mesures complémentaires.

[160] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>

[161] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-conseil-d-etat-enjoint-au-gouvernement-de-prendre-des-mesures-supplementaires-avant-le-31-mars-2022>

Enfin, l'une des condamnations les plus importantes durant le quinquennat est celle concernant la pollution de l'air. En juillet 2017, le Conseil d'État avait « enjoint au Gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener – dans 13 zones du territoire et dans le délai le plus court possible – les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM₁₀) en dessous des valeurs limites fixées par la directive européenne du 21 mai 2008 »^[162]. Trois ans plus tard, constatant que les mesures prises sont insuffisantes dans huit zones, le Conseil d'Etat a prononcé une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard pour le contraindre à exécuter cette décision^[163], précisant que « ce montant, le plus élevé jamais retenu par une juridiction administrative française à l'encontre de l'Etat, pourra être révisé par la suite, y compris à la hausse, si la décision de 2017 n'a toujours pas été pleinement exécutée ». Les mesures prises dans la LOM et renforcées dans la loi Climat et résilience sur les zones à faibles émissions entendent notamment répondre à cet enjeu.

Ce que démontrent ces trois affaires, ce n'est pas l'inaction d'un Gouvernement. Si l'exécutif actuel a sa part de responsabilité dans le fait que ces objectifs environnementaux ne soient pas atteints, il paie en effet aussi les retards accumulés durant les mandats précédents ; ce n'est pas cette majorité en particulier qui est condamnée, mais le Gouvernement comme institution permanente. Ce qui est révélé ici est que le mandat actuel est celui pendant lequel le caractère contraignant des objectifs environnementaux commence à être reconnu par la justice. Il s'agit d'un véritable bouleversement potentiel où les gouvernements ne pourront plus se contenter d'annoncer de grands objectifs pour les oublier ensuite mais devront garantir leur atteinte, au risque d'être rattrapés par la justice, ou renoncer à se fixer des objectifs cohérents avec l'ambition climatique.

Ce nouveau paradigme nécessite une gouvernance renforcée pour d'un côté anticiper et prévenir les risques économiques et sociaux que chaque transformation va engendrer ; et de l'autre garantir à l'État une capacité d'autocontrôle afin d'évaluer chaque décision à l'aune de ces objectifs et mettre en place rapidement des mesures correctives en cas de déviation de la trajectoire^[164].

[162] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/le-conseil-d-etat-ordonne-au-gouvernement-de-prendre-des-mesures-pour-reduire-la-pollution-de-l-air-sous-astreinte-de-10-m-par-semester-de-retard>

[163] <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-07-10/428409>

[164] Sur la négociation des transitions et l'alignement des politiques avec les enjeux climatiques, voir les propositions de Pascal Canfin et Thierry Pech « Gouverner la transition écologique » : <https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/gouverner-la-transition-ecologique/>

CONCLUSION

Dans son interview au média Brut du 4 décembre 2020, le président de la République affirme « personne n'a autant fait que nous depuis trois ans »^[165]. Et il est clair que ce constat est juste: contrairement aux critiques simplistes qui lui sont souvent adressées, le quinquennat qui vient de s'écouler est ainsi sans conteste celui qui a le plus agi en faveur de la transition écologique. Il a mis sur la table de nombreux sujets peu voire pas traités au cours des mandats précédents sur lesquels la France s'est positionnée en pionnière, tels que la réduction de l'artificialisation, la lutte contre déforestation importée ou la promotion de l'économie circulaire. De nombreux projets enlisés depuis des années voire des décennies ont été abandonnés comme Notre-Dame-des-Landes, Europacity ou Montagne d'or ; alors que d'autres dossiers sans solution ont été finalisés comme la réforme du code minier ou l'indemnisation des habitants du Signal, premier immeuble victime de l'avancée du trait de côte en France.

Les financements publics consacrés à la transition ont atteint, grâce au plan de relance, des niveaux records, proches de ceux nécessaires pour mettre en œuvre la SNBC. Le mandat s'est en particulier attaché, après la crise des Gilets jaunes, à l'acceptabilité des mesures, notamment à travers des aides renforcées à la conversion des vieux véhicules vers des voitures moins émettrices, ou encore à la simplification du soutien à la rénovation avec le lancement de MaPrimeRénov' et de Mon Accompagnateur Rénov'. Ces deux exemples symbolisent néanmoins le paradoxe de ce quinquennat : si ces aides ont connu un succès massif (860 000 primes à la conversion et 430 000 bonus écologiques distribués au cours du quinquennat^[166], entre 700 000 et 800 000 MaPrimeRénov' attendues en 2021^[167]), leur véritable impact en termes de baisses d'émissions est réduit par le fait qu'elles n'encouragent pas nécessairement aux gestes les plus efficaces. La majeure partie des primes à la conversion finance ainsi l'achat de véhicules thermiques^[168] et MaPrimeRénov' est principalement orientée vers les rénovations mono-gestes^[169].

Malgré cet investissement record, les mesures mises en place ne sont pas encore suffisantes pour aligner la France sur ses objectifs. Sans prendre en compte un éventuel changement massif de comportements, les émissions de gaz à effet de serre ne diminuent pas suffisamment pour garantir l'atteinte de -40 % d'émissions d'ici 2030, et encore moins -55 % selon le nouvel engagement européen que la France a contribué à faire adopter ; et des efforts encore plus importants seront nécessaires sur la prochaine décennie pour tenir ces objectifs.

^[165] <https://www.dailymotion.com/video/x7xyev8>

^[166] https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/10/22/la-prime-a-la-conversion-automobile-et-le-bonus-ecologique-maintenus-jusqu-en-juillet_6099487_3234.html

^[167] <https://www.anah.fr/presse/detail/actualite/2e-bilan-trimestriel-maprimerenov-plus-de-380-000-dossiers-deposes-en-2021/>

^[168] En 2020, plus de 80 % des primes à la conversion ont visé l'achat d'un véhicule thermique (hors hybrides rechargeables). Il faut cependant noter que cela représente une décade très importante par rapport à 2019 où ils représentaient 98% des primes (Rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État 2021 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281883.pdf>, et 2020 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276480.pdf>)

^[169] Dans son audit-flash (<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-09/20210930-Audit-flash-MaPrimeRenov.pdf>), la Cour des comptes souligne que MaPrimeRénov' finance à 86 % des rénovations mono-geste et précise que « l'Anah constate que MaPrimeRénov' concerne principalement des changements de chauffage (72 %) et accessoirement un renforcement de l'isolation (26 %) ».

L'érosion de la biodiversité, pour sa part, n'a pas ralenti. Si certains facteurs d'érosion ont été traités pour la première fois à cette échelle (artificialisation, pollution plastique), le sujet n'a pas encore pris une dimension systémique sous cette mandature et plusieurs politiques des quinquennats précédents pourtant peu efficaces ont été maintenues. C'est notamment dans le domaine de la transition agricole qu'on observe le *statu quo* le plus important, avec une réduction de l'usage des produits phytosanitaires qui se fait toujours attendre et des diminutions d'émissions plus lentes que dans les autres secteurs. Ce constat s'accompagne d'un contexte de plus en plus tendu entre agriculteurs et défenseurs de l'environnement, que la mise en place de la cellule de gendarmerie Demeter – en charge de lutter contre les atteintes agricoles – n'a pas apaisé[170].

Ce mandat est finalement celui d'un changement d'époque : il ne suffit plus de réaliser quelques actions phares pour pouvoir se prévaloir d'un bilan écologique satisfaisant. Forte d'une prise de conscience de plus en plus importante et d'objectifs et d'indicateurs précis, l'écologie ne peut plus être considérée comme une forme de supplément d'âme. Il s'agit désormais d'une politique transversale qui doit agir sur tous les secteurs et commence à percuter des intérêts privés et des modèles établis, créant des résistances et des contradictions qu'il faudra savoir résoudre. Ses manquements peuvent à présent être sanctionnés non seulement par les électeurs mais aussi par les autorités judiciaires. La question n'est donc plus de savoir si l'on a fait plus que ses prédécesseurs sur le sujet mais si l'action est suffisante pour lutter efficacement contre les menaces systémiques posées par les dérèglements environnementaux en cours, et si les politiques d'accompagnement à la transition sont bien pensées et proportionnées. Les détracteurs d'Emmanuel Macron ont ainsi tort lorsqu'ils affirment que le président de la République n'a rien fait pour le climat ou la biodiversité et ce dernier a clairement raison lorsqu'il affirme que cette majorité est celle qui en a fait le plus. Mais ce débat est tout simplement celui d'une autre époque.

Avec la déclinaison de l'objectif européen de -55 % d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 ainsi que l'adoption d'un nouveau cadre décennal de protection de la biodiversité au niveau mondial[171], le prochain quinquennat devra dans tous les cas adopter de nouvelles mesures pour lutter contre le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité. Il sera alors utile de sortir des discours caricaturaux affirmant d'un côté « tout a été fait » et de l'autre « un quinquennat pour rien » pour analyser finement les échecs et réussites des politiques du mandat écoulé afin de corriger les premiers et de s'inspirer des seconds. Il devra notamment mettre sur la table une véritable planification des objectifs, mesures et financements pour la transition. Et il lui faudra dépasser les clivages pour sortir d'une logique de refus d'agir – ou d'action très limitée – dans les secteurs qui pourraient être négativement impactés par la transition pour passer à une logique d'accompagnement de ces acteurs pour prévenir et contrer ces effets négatifs.

[170] <https://www.franceculture.fr/emissions/l-enquete-des-matins-du-samedi/cellule-demeter-enquete-sur-les-derives-de-la-lutte-contre-les-violences-agricoles>

[171] Ce cadre devait être adopté fin 2020 dans le cadre de la COP15 pour la biodiversité à Kunming. Reporté en raison de la crise sanitaire, cet événement n'a pas encore eu lieu et devrait se dérouler en avril-mai 2022.

Enfin, probablement l'un des enjeux majeurs du prochain mandat sera de poser formellement les options de modèles de société que ce quinquennat n'a pas su clairement départager. Il existe plusieurs chemins pour parvenir à la neutralité carbone et au respect du vivant que l'Ademe a récemment mis en évidence dans son travail Transition(s) 2050[172]. Quelles évolutions des comportements individuels ? Quelle dose de sobriété ? Quel pari sur de possibles futures technologies vertes ? Quel degré d'incitation et de contrainte ? Quelle planification des investissements publics ? La mandature qui vient de s'écouler a envoyé des signaux variés sur ces différents enjeux, marqueurs d'un malaise de la majorité face à des impératifs parfois contradictoires. La prochaine loi de programmation énergie et climat qui sera adoptée dans la première année de quinquennat[173] devra permettre un débat de société visant à clarifier ce récit de la transition et les options que les Françaises et Français souhaitent privilégier.

Il est particulièrement inquiétant de constater que toutes ces questions fondamentales pour déterminer un projet de société commun pour les prochaines décennies brillent à cette heure par leur absence des débats pour la présidentielle. ■

[172] <https://transitions2050.ademe.fr/>

[173] La loi énergie et climat impose en théorie son adoption avant juillet 2023.