



L'initiative et l'action publiques de l'Etat en matière de développement durable

Frédéric Tiberghien, Conseiller d'Etat honoraire, ancien président de FAIR

Il serait présomptueux d'affirmer que l'action publique a historiquement initié le développement durable (DD). Progressive a été en effet la prise de conscience de ce nouvel enjeu sociétal par les pouvoirs publics sous l'influence de penseurs, de chercheurs, de mouvements écologistes et militants mais aussi d'initiatives privées (entreprises, mouvements citoyens...) ou de collectivités territoriales (agendas 21 issus du Sommet de Rio). Des actions étatiques ont été lancées au coup par coup, en fonction de l'émergence de problèmes nouveaux (pollutions des mers et rivières ou de l'air; réchauffement climatique ; préservation de la biodiversité...), de rendez-vous internationaux à honorer (sommets de la Terre, COP 2015 sur le climat...), des circonstances ou d'influences exercées par des groupes de pression ...

Et il a fallu du temps pour que toutes ces actions publiques se mettent en place, leur caractère global et cohérent n'étant d'ailleurs toujours pas garanti.

1-Le rôle moteur de l'Etat

Si tout le monde s'accorde aujourd'hui pour reconnaître aux Etats un rôle moteur et mobilisateur de toutes les parties prenantes, pourquoi en va-t-il ainsi ?

1.1- Les Etats sont les seuls sujets de droit au plan international et le développement durable repose largement sur des accords internationaux qu'ils négocient et qui les engagent¹.

Le dernier traité international significatif adopté par l'ONU en matière de DD est celui du 19 juin 2023, sur la protection de la haute mer, destiné à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les eaux internationales. Après les conférences des Nations Unies sur l'Océan tenues à New York en juin 2017 et à Lisbonne en juin 2022, la troisième se tiendra à Nice en 2025, organisée conjointement par la France et le Costa Rica.

Une des particularités du DD est qu'il combine à un haut degré droit dur et droit souple - non contraignant-, y compris au plan international.

Les plus beaux exemples restent la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, qui énonce 26 principes en vue de préserver et d'améliorer l'environnement, et surtout

¹ Convention sur la diversité biologique adoptée à Nairobi le 22 mai 1992 ; Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques ou CCNUCC adoptée en juin 1992 lors du Sommet de Rio ; les 17 ODD de septembre 2015 fixés dans l'Agenda 2030 qui s'appliquent à tous les pays et doivent être mis en œuvre par toutes les parties prenantes – gouvernements, secteur privé, société civile, système des Nations Unies et autres – dans le cadre d'un partenariat de collaboration et leur utilisation de plus en plus fréquente par la finance à impact pour caractériser l'intentionnalité d'un investissement par référence à des ODD ; Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat...

celle de Rio sur l'environnement et le développement de juin 1992². Ses 27 principes structurent le DD au plan international et national, notamment :

- .le droit des êtres humains à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ;
- .l'obligation pour les Etats de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale ;
- .la satisfaction équitable des besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ;
- .la nécessaire protection de l'environnement ;
- .la coopération des Etats pour éliminer la pauvreté ;
- .la prise en compte des besoins des pays en développement, spécialement des pays les moins avancés ;
- .la reconnaissance de responsabilités communes mais différenciées entre Etats, en particulier des pays développés dans l'effort international en faveur du développement durable ;
- .la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non viables ;
- .l'amélioration de la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et la facilitation de la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices ;
- .au niveau national, la participation des citoyens au processus de décision et à cet effet le droit d'accès de chacun aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;
- .la promulgation de mesures législatives efficaces en matière d'environnement, notamment une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes ;
- .la coopération entre Etats pour mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement, les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devant pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux ;
- .la concertation pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances provoquant une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté la nocivité pour la santé de l'homme ;
- .le principe de précaution ;
- .la promotion de l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ;

² Le Sommet de Rio a également adopté une Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Les pays industrialisés s'inquiétaient déjà à cette époque de l'abattage des forêts tropicales ombrophiles tandis que les pays en développement, menés par la Malaisie, souhaitaient que le texte porte aussi sur les forêts des régions tempérées et boréales, notamment celles des Etats-Unis, du Canada et de l'ancienne Union soviétique, où beaucoup de forêts avaient été abattues et où le déboisement connaissait un rythme plus lent que sous les tropiques. Faute de pouvoir parvenir à un accord international contraignant, c'est une déclaration de principes qui a été retenue dans l'attente d'un accord international à venir.

.l'obligation pour les autorités nationales de conduire des études d'impact sur l'environnement pour les activités qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur celui-ci ;

.le respect du droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé.

Rétrospectivement, toute l'histoire du DD et l'entier contenu de l'action publique à son service figure dans la Déclaration de Rio et la meilleure manière de traiter le sujet consisterait à confronter les réalisations de chaque pays aux 27 principes de cette déclaration pour mesurer le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir.

1.2- La notion de biens publics ou de biens communs à préserver (qualité de l'air et de l'eau ; océans ; biodiversité ; parcs et paysages ; terres arables...) est ancienne en économie et plus récente en droit³.

Selon le juriste Michel Prieur, les biens communs concernent des éléments de l'environnement (air, eau⁴, climat, océans, faune, flore, terre, paysages...) mais également la stabilisation économique, financière ou monétaire internationale ou la connaissance⁵.

Cette notion a trouvé un regain d'actualité à partir des années 1970 avec la prise de conscience des externalités négatives pour l'environnement liées au développement économique puis l'apport théorique de la gestion des communs avec Elinor Ostrom (*Governing the commons*, 1990), dont les travaux ont ensuite surtout porté sur le changement climatique et les communs numériques⁶.

Elle a trouvé un prolongement dans les relations internationales avec l'apparition de la notion de « *biens publics globaux* », utilisée par le PNUD en 1999 dans son premier rapport sur le sujet, puis de « *biens publics mondiaux* »⁷, qui renvoient à la défaillance des marchés et des Etats à les produire ou à les préserver, en particulier du fait de la

³ L'article L.200-1 du code rural réécrit par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dispose que « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du **patrimoine commun de la nation**.*

Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. », reprenant sur ce dernier point la formulation du rapport Brundtland de 1987 (Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development). L'article L.210-1 du code de l'environnement dispose de même depuis 2006 que « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* »

⁴ Les débats internationaux sur l'eau, qui n'est pas un bien commercial, ont abouti à ce que les échanges internationaux d'eau potable issue des cours d'eau restent très limités (Conseil d'Etat, L'eau et son droit, p 122 et s).

⁵ J. E. Stiglitz, Knowledge as a Global Public Good in Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern, Global Public Goods, Oxford University Press, New York, 1999.

⁶ Juan Camilo Cardenas et Rajiv Sethi, Elinor Ostrom : par-delà la tragédie des communs, Collège de France. <https://laviedesidees.fr/Elinor-Ostrom-par-dela-la-tragedie-des-communs> Voir aussi Charles Murciano, A la recherche du droit des communs numériques, in Numérique, action publique et démocratie, PURH, 2021.

⁷ Jean-Jacques Gabas, Philippe Hugon, Les biens publics mondiaux et la coopération internationale, L'Économie politique 2001/4 (n° 12), p. 19 à 31. <http://gesd.free.fr/gabugon.pdf>

Voir aussi les nombreuses contributions au séminaire d'été 2001 du Haut conseil de la coopération internationale (1999-2008), organisé sur le thème "*Biens publics mondiaux et stratégies de coopération*", et l'ouvrage qui en est issu Biens publics mondiaux et Coopération internationale : Nouvelle Stratégie pour de nouveaux enjeux, 1er novembre 2003, éditions Khartala.

limitation de leur souveraineté à un espace trop restreint au regard des problèmes posés (air et espace ; océans ; climat ; grands fleuves...). Leur gestion ou leur gouvernance⁸ fait donc appel à la coopération internationale entre les Etats, coopération devant déboucher sur des accords, si possible contraignants⁹. Et c'est souvent en application de conventions internationales que la France a lancé des stratégies ou des plans d'action sectoriels (cf 1.1 et 2.3).

L'intervention des Etats se justifie donc aussi au nom de la préservation des communs ou des biens publics mondiaux sous l'égide de la communauté internationale. La charte de l'environnement incluse dans la constitution française en 2005 (cf 2.1) énonce ainsi « *Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* ».

1.3- La majeure partie des obligations pesant sur les Etats membres (EM) de l'Union européenne (UE) découlent des normes obligatoires que cette dernière édicte en matière d'environnement¹⁰ et que chaque EM doit transposer dans son droit national dans un délai préfixé s'agissant de directives ou appliquer directement, s'agissant de règlements.

Par ailleurs l'UE fixe des objectifs aux EM, par exemple en matière de réduction des émissions de GES, ou gère elle-même directement des matières communautarisées comme les quotas de pêche, en vue de préserver les ressources halieutiques. Elle édicte aussi des interdictions, par exemple la commercialisation de voitures thermiques à compter de 2030, obligation reprise par l'article 103 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets¹¹.

⁸ La gouvernance transfrontalière et internationale de ces ressources reste embryonnaire pour régler les conflits (Conseil d'Etat, L'eau et son droit, p. 164-165 et 240 à 242).

⁹ Voir en ce sens le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 ayant interdit la production de chlorofluorocarbures (CFC), qui endommageaient la couche d'ozone de la Terre.

¹⁰ Par exemple Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale du 21 avril 2004 qui assure la prévention et la réparation des dommages environnementaux ; Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau; Directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives qui modifie la hiérarchie des modes de traitement des déchets en privilégiant la réutilisation ; Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 et ses actes délégués ; Directive 2024/1275 du parlement européen du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments ; Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869...

¹¹ Cet article insère un 1 bis à l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ainsi rédigé : « *D'ici le 1er janvier 2030, la fin de la vente des voitures particulières neuves émettant plus de 123 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme WLTP, au sens du règlement (UE) 2017/1151 de la Commission du 1er juin 2017 complétant le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 692/2008 de la Commission et le règlement (UE) n° 1230/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (CE) n° 692/2008, c'est-à-dire plus de 95 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme NEDC, au sens du même règlement (UE) 2017/1151 de la Commission du 1er juin 2017. Les véhicules émettant plus que ce seuil représentent, à cette date, au maximum 5 % de l'ensemble des ventes annuelles de voitures particulières neuves ;* ». Et il ajoute de même un 3° au même article qui prévoit « *3° La fin de la vente des véhicules lourds neufs affectés au transport de personnes ou de marchandises et utilisant majoritairement des énergies fossiles, d'ici 2040.* »

Chaque EM est donc tenu d'agir dans un sens déterminé par l'UE en vue de protéger l'environnement, et cela sous le contrôle de la Cour de justice (CJUE) qui n'hésite pas à condamner(cf 5), sur recours de la Commission, les EM récalcitrants¹².

De ce fait, l'UE est le continent le plus avancé au monde en matière de développement durable et de lutte contre le changement climatique et celui qui a les normes environnementales les plus exigeantes. L'histoire le justifie comme l'avait relevé la Déclaration de Rio: elle regroupe les pays qui ont été les premiers à connaître la révolution industrielle dès la fin du XVIII ème siècle. Sa responsabilité est donc éminente avec une double conséquence au plan international : d'une part montrer la voie à suivre, d'autre part transférer des savoir-faire scientifiques et techniques et mettre en place des moyens de financement pour ne pas laisser d'autres continents sur le bord de la route du DD.

2-Des instruments à efficacité variable mais complémentaires

Nombreux sont les instruments mobilisables par l'Etat et, pour certains d'entre eux, par les collectivités publiques en vue de favoriser un DD. Ils peuvent être utilisés de manière isolée ou combinée.

2.1-La proclamation de nouveaux droits

Une charte de l'environnement¹³ a été incorporée dans la constitution française en 2005¹⁴, dont l'article 1^{er} du Préambule énonce que « *Le peuple français proclame*

¹² Voir par exemple pour la France les arrêts CJCE, 8 mars 2001, aff. C-266/99 pour manquement à la directive eaux de surface, CJCE, 12 juin 2003, aff. C-130/01 pour manquement à la directive sur la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique, CJCE, 23 septembre 2004, aff. C-280/02 et les poursuites ultérieures pour méconnaissance des directives de 1991 sur les nitrates et les eaux résiduaires urbaines, CJCE, 28 octobre 2004, aff. C-505/03 et 31 janvier 2008, aff. C-147/07 pour manquement à la directive sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, CJUE, 24 octobre 2019, aff. C-636/18 au sujet du dépassement depuis le 1er janvier 2010 de manière systématique et persistante de la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air françaises et 28 avril 2022, aff. C-286/21 au sujet du dépassement, de manière systématique et persistante, de la valeur limite journalière applicable aux concentrations de microparticules (PM₁₀), depuis le 1er janvier 2005 jusqu'à l'année 2019 incluse, dans l'agglomération et la zone de qualité de Paris et, depuis le 1er janvier 2005 jusqu'à l'année 2016 incluse, à l'exception de l'année 2008, dans l'agglomération et la zone de qualité de Martinique/Fort-de-France.

La Cour européenne des droits de l'homme vient également de condamner la Suisse, qui n'est pas membre de l'Union européenne, pour « *omissions des autorités en matière d'atténuation du changement climatique* » et violation de l'article 8 de cette convention (CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ ET AUTRES c. SUISSE, req. n° 53600/20 ; Anne Stevignon, Marta Torre-Schraub, Epiloque dans l'affaire des Aînés pour le climat: la Cour européenne des droits de l'Homme rend une décision remarquable, Dalloz actualité, 29 avril 2024), en jugeant que cet Etat devait élaborer un calendrier pour atteindre la neutralité carbone, définir des objectifs intermédiaires de réduction des émissions de GES, fournir des preuves de leur conformité à la réglementation, les actualiser et mener en temps utile une action appropriée et cohérente.

¹³ Voulu par le président Jacques Chirac qui, dans un discours prononcé à Orléans le 3 mai 2001 (reproduit dans le n° spécial de la RJE 2003, La Charte constitutionnelle en débat, p. 77) affirmait « *« L'écologie, le droit à un environnement protégé et préservé doivent être considérés à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'État d'en affirmer le principe et d'en assurer la garantie* ».

¹⁴ Michel Prieur, Vers un droit de l'environnement renouvelé, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 15 (Dossier : constitution et environnement), janvier 2004 et Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 43 (Le Conseil Constitutionnel et l'environnement), Avril 2014. Voir aussi Yves Jégouzo, Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 15 (Dossier : constitution et environnement), janvier 2004 et Renaud Denoix de Saint Marc, Le Conseil constitutionnel et la Charte de l'environnement, Environnement et développement durable, n° 12, décembre 2012, dossier 24.

solennellement son attachement ...aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ». Cette charte, qui a valeur constitutionnelle lorsqu'elle crée des droits et obligations (décisions n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 sur les OGM et n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014), consacre aussi des principes qui n'ont pas de valeur juridique comme son article 6 selon lequel « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012). Ultérieurement, le Conseil constitutionnel a néanmoins érigé cette protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, en objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) puis a combiné celle-ci avec l'article 1^{er} de la Charte (Décision n°2022-843 DC du 12 août 2022).

Parmi les articles de la charte qui reconnaissent des droits et libertés dont la méconnaissance peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité figurent :

.l'article 1er (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé)¹⁵ ;

.l'article 2 (devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement) ;

.l'article 3 (devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences ou principe de prévention) ;

.l'article 4 (contribution à la réparation des dommages ou principe de pollueur/payeur)¹⁶ ;

.et l'article 7 (droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ou principe d'information et de participation¹⁷)¹⁸.

Les modalités de mise en œuvre de ces droits et libertés sont déterminées par le législateur¹⁹ et, dans le cadre défini par la loi, par les autorités administratives.

Très décrié à l'époque, le principe de précaution (art. 5) avait été introduit en droit français par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de

¹⁵Le Conseil d'Etat s'est référé à cet article pour juger que ce droit constituait une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, 2/7 CR, 20 septembre 2022, n° 451129), permettant à des particuliers de saisir le juge des référés pour obtenir la suspension de travaux routiers (cf 5).

¹⁶ A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a admis l'invocabilité des articles 3 et 4 de la Charte à l'encontre d'un acte réglementaire qui ne se bornait pas à l'application d'une loi mais comportait des mesures réglementaires autonomes, auquel cas il lui appartient « *au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe* », alors que normalement le contrôle de la conformité de la loi à la charte de l'environnement ne peut s'opérer que par le biais de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution (CE, Ass., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche, n° 344522).

¹⁷ Cet article a débouché sur la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui a modifié le code de l'environnement, et sur l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre de ce principe.

¹⁸ Cet article reprend en substance le contenu de la convention d'Aarhus sur le droit à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France le 28 février 2002 (cf 1.1), et dont l'article 1^{er} reconnaît le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. La Cour européenne des droits de l'homme l'a également reconnu ultérieurement (CEDH, 30 mars 2010, Bacila c/ Roumanie, n° 19234/04).

¹⁹ Pour le droit à l'eau, voir par exemple l'article L.210-1 du code de l'environnement, issu de l'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (Frédéric Tiberghien, Le Conseil d'Etat, le raccordement aux réseaux et la tarification de l'eau, p 445-446, in Henri Smets, Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, éditions Johanet, 2012).

l'environnement et ainsi défini : « *le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable;* » (art. L.200-1 du code rural). L'article 5 de la charte de 2005 le redéfinit ainsi : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »²⁰

Le principe de non-régression, introduit par la loi du 8 août 2016 sur la biodiversité à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement²¹ dans les termes suivants « *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* », a également été critiqué.

Selon une jurisprudence récente, « *Le principe de non-régression...s'impose au pouvoir réglementaire lorsqu'il détermine des règles relatives à l'environnement. Il n'est toutefois pas invocable lorsque le législateur a entendu en écarter l'application dans un domaine particulier ou lorsqu'il a institué un régime protecteur de l'environnement et confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de dérogations qu'il a lui-même prévues à ce régime.* » (CE, 6/5 CR, 27 mars 2023, Association Réseau « Sortir du nucléaire », n° 463186, qui rejette également un moyen tiré des articles 1 et 5 de la Charte relatif au principe de précaution²²).

Ces nouveaux droits peuvent également découler d'une loi ordinaire telle que la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative aux lanceurs d'alerte, ces derniers contribuant par leurs interpellations à la promotion d'un développement durable et s'exposant par là-même à des mesures de rétorsion de la part des groupes d'intérêts mis en cause (cf 3.1).

Mais une loi antérieure n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a donné de nouvelles armes au gouvernement et au ministre de l'intérieur pour dissoudre les mouvements écologistes susceptibles de recourir à la violence ou à la désobéissance civile pour faire avancer la cause du DD²³.

²⁰ Sur la portée de ce principe, voir Renaud Denoix de Saint Marc, Le principe de précaution devant le Conseil constitutionnel, Communication à l'Académie nationale de médecine, Séance du 25 novembre 2014.

Et le Conseil d'État a jugé pour sa part que cet article 5, qui n'appelait pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre, s'imposait aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs et était applicable en matière d'urbanisme et de délivrance de permis de construire (CE, 19 juillet 2010, Association du quartier les hauts de Choiseul, req. n° 328687).

²¹ Voir à ce sujet la décision n° 2016-1637 DC du 4 août 2016, § 7 à 15 qui écarte un grief tiré de l'atteinte à la « *liberté de légiférer* » du législateur.

²² Voir auparavant sur l'application du principe de non régression CE, 6/1 CR, 8 décembre 2017, n°404391.

²³ Son article 12 a inséré dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations un article 10-1 qui crée un contrat d'engagement républicain obligatoirement signé par toute association recevant un soutien financier public. Il prévoit notamment que l'association s'engage « *3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.* ». Son article 16 a également complété l'article L.212-1

Législation dangereuse pour les libertés publiques d'expression et de manifestation comme l'a souligné le Mouvement associatif²⁴, elle est aussi régressive en matière de DD puisque le principe de participation veut que, pour être acceptables, les mesures environnementales soient préalablement débattues et négociées avec le public et entre parties prenantes, au risque sinon d'être rejetées par la société (cf 3.4.4).

2.2-La détermination d'obligations, de normes ou d'incitations environnementales

2.2.1 Elle peut être le fait de la loi.

Par exemple en matière de protection ou de classement de sites ou de parcs nationaux, d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de délimitation de zones *non aedificandi*, de limitation de l'artificialisation des sols (cf 3.1 sur le « zéro artificialisation nette »), d'imposition d'un diagnostic de performance énergétique pour les logements (cf 3.1), de collecte, de tri et de réutilisation des déchets, d'obligations de reporting social et environnemental pesant sur les entreprises cotées ou non²⁵ ou d'interdiction d'utiliser à compter du 24 mai 2023 les

du code de sécurité intérieure aux termes duquel « *Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : 1° Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ;* » en y ajoutant les atteintes aux biens et y a inséré un nouvel article L. 212-1-1 prévoyant que peuvent être imputés à l'association ou au groupement de fait certains agissements commis par ses membres. Le Conseil constitutionnel (décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, § 20) a procédé à une réserve d'interprétation de la première disposition en soulignant que s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public visait, selon les travaux parlementaires, « *les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques.* » et qu'ainsi le législateur avait défini précisément les obligations prévues par le contrat d'engagement républicain. Il a validé la seconde disposition (§ 35 à 37) en jugeant que le législateur poursuivait l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et que le nouvel article L.212-1-1 ne permettait « *d'imputer aux associations et groupements de fait les agissements de leurs membres que lorsqu'ils les ont commis en cette qualité ou que ces agissements sont directement liés aux activités de l'association ou du groupement, et que leurs dirigeants, bien qu'informés, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.* »

Sous couvert de cette dernière disposition, le ministre de l'intérieur a fait dissoudre en juin 2023 plusieurs associations dont l'une dédiée à la défense de l'environnement qui pratiquait des occupations de sites faisant l'objet d'aménagements qu'elle estimait contraires au DD (bassines ou retenues d'eau pour les agriculteurs...). Le Conseil constitutionnel ayant également rappelé dans sa décision (§ 39) que tout décret de dissolution d'association « *peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, y compris par la voie du référé, qui s'assure qu'elle est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité de sauvegarde de l'ordre public poursuivie, eu égard à la gravité des troubles susceptibles de lui être portés par les associations et groupements de fait visés.* », le Conseil d'Etat, saisi du décret du 21 juin 2023 ayant procédé à la dissolution des « *Soulèvements de la Terre* », l'a annulé au motif que s'ils s'étaient « *bien livrés à des provocations, à des agissements violents à l'encontre des biens* » leur dissolution ne constituait pas « *une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public* » (CE, S, 9 novembre 2023, req. n° 476384, § 6, qui reprend, sans la mentionner, la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel, et § 10 à 12). Ce camouflet infligé par le juge administratif au gouvernement (cf 5) illustre la tentation que peut avoir ce dernier d'éliminer des opposants gênants à des projets ne s'inscrivant pas dans un DD et servant des intérêts économiques particuliers, au lieu de régler les conflits environnementaux par la négociation collective (cf 3.4.4).

²⁴ Contrat d'engagement républicain : notre mobilisation.

<https://lemouvementassociatif.org/contrat-dengagement-republicain/>

²⁵ La France a imposé par la loi n° 77-769 du 12 juillet 1977 un bilan social standardisé aux entreprises. Incitation pour les entreprises à améliorer la condition des salariés, cette obligation a également nourri le dialogue social. Pour les entreprises cotées, l'obligation de reporting, étendue au domaine environnemental, a été instituée par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 dite Nouvelles régulations économiques (NRE). La loi n° 2010-788, dite Grenelle II, a ajouté une vérification des données par un organisme tiers indépendant, étendu l'obligation aux sociétés non cotées dépassant certains seuils et complété les thématiques du rapport de développement durable. L'Union européenne a repris ce levier à son compte avec les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, les directives 2006/43/CE et 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil et la directive CSRD (UE) 2022/2464 du

services réguliers de transport aérien public de passagers sur toutes les liaisons aériennes à l'intérieur du territoire français dont le trajet est également assuré sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à deux heures trente (art. L.6412-3 et R. 330-6-1 du codes des transports, cf 3.4.2 et note 100).

Autre exemple particulièrement intéressant à la lueur des conclusions de la COP 28 de décembre 2023, la France a fermé son dernier puits de charbon le 8 avril 2004, peu avant que la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 n'interdise l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et n'abroge les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique. Plus récemment, la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 a mis fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et interdit d'ouvrir de nouvelles sources d'énergie fossile. Même si la production nationale de pétrole et de gaz représentait seulement 1 % de la consommation nationale à ce moment-là, Nicolas Hulot, ministre de l'environnement, a présenté ce projet le 7 septembre 2017 comme *" un signal fort, alors que nous savons tous que pour respecter l'Accord de Paris et maintenir le réchauffement de la planète en dessous de 2°C, il faut laisser plus de 80 % des ressources fossiles connues dans le sous-sol ... Avec ce projet de loi, la France assume son rôle de chef de file dans la lutte contre le changement climatique et encourage d'autres pays à la rejoindre dans son engagement, dans la continuité de l'Accord de Paris... les choses sont claires, il y a le passé, des permis qui ont été accordés et dont la fin est programmée, et l'avenir, qui est un monde sans énergies fossiles"*. Cette loi organise donc la sortie progressive et irréversible de la production de pétrole et de gaz sur le territoire français à l'horizon 2040²⁶, sans distinguer entre métropole et outre-mer²⁷.

Le recours à la loi s'impose également pour instaurer un régime de réparation du préjudice écologique garantissant aux acteurs économiques un cadre stable et clair. Sur ce point, l'article 4 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a inséré au sein du livre III du code civil un Titre IV ter « *De la réparation du préjudice écologique* » et complété d'autres de ses dispositions²⁸.

Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022. Sur cet historique, voir IGF, IGAS et CNDD, Le reporting sur la responsabilité sociale des entreprises, mai 2016

https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009290/010378-01_rapport.pdf

²⁶ Elle ménage toutefois la possibilité d'octroyer de nouvelles concessions pour les titulaires d'un permis d'exploration en cours, le droit minier reconnaissant le droit d'exploitation du gisement à son découvreur, sauf naturellement indemnisation du titulaire du permis d'exploration.

²⁷ L'outre-mer ayant un niveau de développement nettement plus faible et n'ayant pas bénéficié de la vague d'industrialisation connue par la métropole à partir du XIX^{ème} siècle, il aurait été légitime, au vu des principes de Rio (cf 1.1 sur la reconnaissance de responsabilités communes mais différenciées entre Etats, en particulier des pays développés dans l'effort international en faveur du développement durable), de réserver un traitement plus favorable à l'outre-mer mais cette possibilité a été écartée.

²⁸ Prescription par 10 ans à compter de la connaissance de la manifestation du préjudice écologique Il rend prioritaire la réparation en nature et prévoit que les éventuelles astreintes sont liquidées par le juge au profit du demandeur, qui l'affecte à la réparation de l'environnement (cf 5).

2.2.2 La détermination d'obligations ou d'incitations environnementales peut aussi résulter du contrat.

Le code des marchés publics a été revu à plusieurs reprises pour rendre possible, et obligatoire à compter de 2026 en application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, l'inclusion de clauses environnementales dans les appels d'offres²⁹ et mettre ainsi fin à la règle séculaire voulant que l'attribution d'un marché allait automatiquement au moins-disant en terme de prix.

Lancés par le Gouvernement en février 2018, les contrats de transition écologique (CTE) sont des partenariats passés entre l'Etat et les collectivités locales qui visent à accompagner et soutenir la transformation écologique des territoires dans une démarche innovante.

Autre exemple récent, la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'Etat, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique permet, à titre expérimental et pendant une durée cinq ans, aux collectivités publiques, sujettes à l'interdiction du paiement différé prévu à l'article L. 2191-5 du code de la commande publique, de déroger à ce principe en concluant des contrats de performance énergétique sous forme de marché global. Les maîtres d'ouvrage publics pourront donc demander aux opérateurs de préfinancer puis de payer les travaux durant la phase d'exploitation ou de maintenance, ce paiement étant facilité par la compensation des économies d'énergie réalisées. Les modalités et le contenu des études préalables nécessaires, dont la réalisation d'une étude de soutenabilité budgétaire, ont été précisées par le décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023.

2.3 -L'élaboration de stratégies, de programmes ou de plans.

Pays qui a connu une longue période de planification obligatoire puis facultative après la deuxième guerre mondiale en vue d'assurer la reconstruction du pays, la France reste caractérisée par son étonnante aptitude à formuler des stratégies, élaborer des plans et programmes, à fixer des objectifs nationaux, à multiplier les zonages, à rédiger des rapports...

En matière d'environnement, le point de départ réside dans le Rapport de Louis Armand «*Environnement : perspectives à long terme*», remis au Premier ministre le 11 mai 1970 et dans les «*cent mesures en faveur de l'environnement*» contenues dans une lettre du Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, du 24 octobre 1969 et adoptées par le Conseil des ministres du 10 juin 1970 après une concertation de plus de six mois³⁰. Il s'agit d'un premier essai d'agrégation d'instruments d'action publique,

²⁹ Ministère de l'économie et des finances, Direction des affaires juridiques, Les clauses environnementales https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/textes/guideCCAG/Fiche1_9_Ci_auses-environnementales.pdf

³⁰ Comité d'histoire ministériel, Actes de la journée d'études du 9 juin 2021. Années 1970 : le moment des 100 mesures pour l'environnement. https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/hs_n_34_web_cle6e352b.pdf

d'expérimentations locales, de planification.... avant la création le 7 janvier 1971 d'un ministère de l'environnement.

Si les contrats de plan Etat-régions n'ont jamais cessé d'être utilisés pour planifier les investissements entre Etat et régions et comportent le financement d'opérations contribuant au développement durable, un besoin accru de planification s'est récemment à nouveau fait jour pour introduire davantage de coordination et de lisibilité dans l'action gouvernementale. Ceci fait d'ailleurs écho au Principe 14 de la Déclaration de Stockholm de 1972 : « *Une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement.* »

Le décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 a donc créé auprès du premier ministre un secrétariat général à la planification écologique chargé de coordonner l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, de veiller à la mise en œuvre de ces stratégies par l'ensemble des ministères concernés et à leur déclinaison en plans d'actions et de veiller à l'évaluation régulière des politiques menées au titre de ces stratégies et des plans d'action et à la publication d'indicateurs pour en rendre compte ainsi qu'à la cohérence de l'ensemble des politiques publiques avec les stratégies.

Stratégies

La France a adopté sa première stratégie nationale de développement durable (SNDD) le 3 juin 2003, en vue du Sommet de Johannesburg³¹ et pour relayer la stratégie européenne de développement durable initiée les 15 et 16 juin 2001 lors du Conseil européen de Göteborg. Son élaboration et sa mise en œuvre a été pilotée par le Comité interministériel pour le développement durable, dont l'animation incombait au ministère de l'écologie, après avis du conseil national du développement durable.

La SNDD 2003-2008 comporte six axes stratégiques³², recouvrant au total dix programmes d'action (chaque axe comportant au minimum un programme), assortis d'objectifs, de plans d'actions et d'indicateurs de suivi (15 indicateurs phares, dont le PIB, 4 indicateurs de contexte économique et social et une trentaine d'indicateurs de second niveau), avec un bilan annuel soumis au Parlement.

La SNDD 2010-2013, adoptée le 27 juillet 2010 après une révision lancée en 2008, retient pour sa part neuf actions phares³³.

³¹ Lors des préparatifs du Sommet de Johannesburg de 2002, le Forum international sur les stratégies nationales de développement durable, réuni à Accra (Ghana) en 2001, a publié des orientations pour l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable, définie comme « *un processus coordonné, participatif et itératif de réflexions et d'actions pour atteindre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux de façon équilibrée et intégrée* ».

³² L'information, la sensibilisation, l'éducation et la participation au développement durable ; l'organisation et les actions des territoires français dans un cadre de développement durable ; la responsabilisation et l'action des entreprises et des consommateurs dans le sens du développement durable ; une meilleure prévention des risques et protection de l'environnement ; l'engagement de l'État dans le développement durable ; l'action internationale en matière de développement durable.

³³ Eduquer à l'environnement pour un développement durable ; aider le consommateur à devenir acteur du développement durable ; un dispositif fiscal incitatif pour aider à prendre en compte le pilier environnemental du développement durable ; définir une politique des transports plus durable ; un plan national santé environnement 2004-2008 ; mieux prévenir les risques, les pollutions et les autres atteintes à la santé et à l'environnement en renforçant les contrôles ; la création d'un service de police judiciaire spécialisé pour mieux lutter contre les

La Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 (SNTEDD) a été adoptée en conseil des ministres du 4 février 2015, retenant 4 enjeux écologiques majeurs³⁴ et 9 axes prioritaires³⁵.

Tenant compte de l'adoption par l'ONU de l'Agenda 2030 et des 17 Objectifs de développement durable (ODD) le 25 septembre 2015, ses 193 États Membres se sont engagés à mettre en œuvre ces objectifs de l'Agenda 2030 : un plan d'action « *pour la planète, les populations, la prospérité, la paix et les partenariats* ». Ces objectifs constituant le cadre international du développement durable (cf 3 et note 1), la Feuille de route de la France pour l'Agenda 2030 est devenue la nouvelle stratégie nationale de développement durable. Issue d'un travail de co-construction avec les acteurs de la société civile et l'ensemble des ministères, elle a été présentée le 20 septembre 2019 par la ministre de la Transition écologique et solidaire.

La loi de finances pour 2024 vient d'ajouter une stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique, compatible avec les objectifs et la programmation des moyens financiers de la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), qui sera débattue au Parlement.

D'autres stratégies nationales sectorielles ont néanmoins vu le jour, comme :

.la Stratégie nationale biodiversité (SNB)³⁶, avec deux premières stratégies qui ont couvert les périodes 2004-2010 et 2011-2020 et une SNB 2030 adoptée en novembre 2023 couvrant les années 2022 à 2030 avec comme objectif de réduire les pressions sur la biodiversité, de protéger et restaurer les écosystèmes et de susciter des changements en profondeur afin d'inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité. Les régions doivent également définir et mettre en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité tenant compte des orientations de la stratégie nationale et élaborée dans les mêmes conditions de concertation ;

.la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) prévue par l'article 104 de la loi climat n° 2021-1104 du 21 août 2021, à laquelle devait succéder en 2023 la SNBC-3 avec des objectifs de réduction de 49% des émissions en 2030 et de neutralité en 2050. Si cette dernière identifie des leviers de réduction pour les grands secteurs de l'économie avec 160 indicateurs de suivi, dont 16 de résultat, le gouvernement ne l'a pas publiée compte tenu des difficultés rencontrées (cf 3.4.3) et les collectivités territoriales se sont plaintes des moyens insuffisants pour financer ce que cette stratégie attend d'elles (cf 3.3) ;

infractions à l'environnement et à la santé publique ; un État exemplaire moteur d'une société durable ; renforcer la gouvernance internationale du développement durable.

³⁴ Le changement climatique ; la perte accélérée de biodiversité ; la raréfaction des ressources ; la multiplication des risques sanitaires environnementaux.

³⁵ Développer des territoires durables et résilients ; s'engager dans l'économie circulaire et sobre en carbone ; prévenir et réduire les inégalités environnementales, sociales et territoriales ; inventer de nouveaux modèles économiques et financiers ; accompagner la mutation écologique des activités économiques ; orienter la production de connaissances, la recherche et l'innovation vers la transition ; éduquer, former et sensibiliser pour la transition écologique et le développement durable ; mobiliser les acteurs à toutes les échelles ; promouvoir le développement durable aux niveaux européen et international.

Sur son bilan 2015-2020, consulter https://www.agenda-2030.fr/IMG/pdf/bilan_sntedd_2020.pdf

³⁶ Cette stratégie, prévue à l'article 6 de la convention sur la diversité biologique adoptée à Nairobi le 22 mai 1992 (cf 1.1 et 1.2), a été hissée au niveau législatif par l'article 8 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui a complété en ce sens le code de l'environnement (art. L.110-3).

.la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat prévue par l'article 265 de la même loi³⁷, qui devait être rendue publique au printemps 2024 mais en est encore au stade des appels à projets ;

.en octobre 2024 une "Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et énergétique" (Spafte) à l'horizon 2030, prévoyant une augmentation de 110 Mds€ d'investissements bas carbone en 2030 par rapport à 2021 et une division par deux des investissements dans les technologies fossiles.

Programmation et programmes

La France dispose, par exemple, d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie. Mais sa dernière version, dite PPE 3, n'a pas été examinée par le Parlement en 2024, le gouvernement n'y disposant pas d'une majorité suffisante pour garantir son adoption. Et, de manière très surprenante, la relance du programme électronucléaire (cf 2.6) a été décidée avant l'adoption de cette nouvelle loi qui était supposée déterminer le poids des différentes sources d'énergie à long terme. Mais dans son discours de politique générale du 1^{er} octobre 2024, Michel Barnier, nouveau Premier Ministre, a mentionné qu'il souhaite la reprise immédiate des travaux de planification dans le domaine de l'énergie et du climat...

Un Programme National de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC), élaboré en 2000, vise à réduire les émissions de GES sur la période 2000–2010. Il a été suivi, en 2004, par le Plan Climat, complété en 2006. Les limites du PNLCC ayant été démontrées, un plan d'action renforcé, le « Plan Climat » 2004-2012 regroupe des actions dans tous les secteurs de l'économie et de la vie quotidienne des Français, afin de diminuer les émissions de GES de 54 millions de tonnes d'équivalent CO2 par an. Il a été remplacé par le Plan national d'adaptation au changement climatique (cf ci-dessous).

La France se fixe aussi des objectifs nationaux, tels que la réduction des émissions de polluants atmosphériques anthropiques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement, issu de l'article 21 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 déjà mentionnée (cf 2.2.1).

Plans, schémas et zonages

Des plans les plus divers couvrent en tout ou partie la plupart des aspects du développement durable :

.des plans de protection de l'atmosphère dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, dont le régime est défini par l'article L. 222-4 du code de l'environnement, des plans d'exposition aux risques prévisibles (PER), auxquels ont

³⁷ Elle « détermine les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux et garante de la souveraineté alimentaire, mentionnée au 1^o du I, ainsi que les orientations de la politique de la nutrition, en s'appuyant sur le programme national pour l'alimentation et sur le programme national relatif à la nutrition et à la santé défini à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique. Le programme national pour l'alimentation prend en compte notamment la souveraineté alimentaire, la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, notamment la promotion des savoir-faire liés à l'alimentation et la lutte contre le gaspillage alimentaire.»

succédé en 1995 des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) et leur volet inondations sous l'appellation de plans de prévention du risque d'inondation (PPRi), doivent être élaborés et mis en œuvre depuis 1982³⁸ ;

.un plan de gestion de la rareté de l'eau a été adopté par le Conseil des ministres le 26 octobre 2005³⁹. Un nouveau plan eau du 30 mars 2023 comporte 53 mesures⁴⁰, dont la promotion de la réutilisation des eaux usées traitées;

.dans la foulée des Conférences interministérielles de Londres (1999) et de Budapest (2004) organisées par l'OMS, un premier plan national santé environnement (PNSE) 2004-2008 élaboré en application du code de la santé publique visait à prévenir les risques sanitaires dus aux pollutions des milieux de vie (air et eau principalement). Décliné en plans régionaux santé-environnement, ce plan en est à sa quatrième édition (2021-2025) ;

.un premier Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-1) a été lancé par le ministre de l'écologie en 2011 pour une période de 5 ans ; un PNACC-2 2018-2021 lui a succédé, visant une adaptation effective à un climat régional en métropole et dans les outre-mer cohérent avec une hausse de température de + 1,5 à 2 °C au niveau mondial ; un PNACC-3 devait être finalisé avant fin 2023, incluant une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) basée sur une hypothèse de réchauffement atteignant + 3°C au niveau mondial et donc environ + 4°C en moyenne pour la France métropolitaine à l'horizon 2100. Sa mise en chantier a été annoncée début 2024 pour une publication à l'été 2024, avec une cinquantaine de mesures. Certains souhaitaient que ce plan soit intégré à une loi car les PNACC n'ont à ce jour aucun effet juridique⁴¹, illustrant une nouvelle fois la combinaison du droit dur et du droit souple en matière de développement durable (cf 1.1). Mais faute de majorité absolue au Parlement, le gouvernement a mis en suspens son adoption. Le gouvernement Barnier vient de relancer la procédure de son adoption le 25 octobre 2024 en soumettant à une consultation nationale d'une durée de deux mois ce projet de PNACC-3 comportant 51 mesures articulées autour de 5 axes ;

.un Plan biodiversité a été adopté en juillet 2018 par un comité interministériel biodiversité qui comportait 6 axes stratégiques, 24 objectifs et 90 actions. La stratégie nationale pour la biodiversité (cf ci-dessus) a pris le relai de ce plan ;

.des plans de mobilité doivent être élaborés par les autorités organisatrices de transports désignées aux articles L. 1231-1, L. 1231-3, L. 1231-10, L. 1241-1, L. 1243-1 et L. 1811-2 du code des transports ;

.un Plan vélo et marche 2023-2027, qui fait suite au plan vélo et mobilités actives de 2018, ambitionne d'inscrire le vélo dans le quotidien de tous les Français⁴² ;

³⁸ Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010, La Documentation française, 2010, p. 182 et s.

³⁹ Conseil d'Etat, L'eau et son droit, p 110 et s.

⁴⁰ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/23017_dp-plan_eau.pdf

⁴¹ Conclusions S Hoyneck dans l'affaire Grande-Synthe (CE, 6^{ème} Chambre, 12 février 2021, n° 428177) qui juge que le PNACC-2 ne comporte aucune disposition contraignante (cf 5).

https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2021-02-12/428177?download_pdf

⁴² Guillaume Gouffier Valente, député du Val-de-Marne, Ensemble, développons des mobilités actives et positives, La Revue du Trombinoscope, janvier 2024.

Toutefois, selon Mediapart (enquête du 29 Octobre 2024), ce plan a été abandonné par le gouvernement : alors qu'un investissement de 250 M€ par an avait été annoncé entre 2023 et 2027, « *entre un appel à projets annulé et un autre dont les réponses semblent gelées, pas le moindre euro n'a été attribué en 2024 sur les 250 millions*

.un Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, arrêté par le ministre chargé de l'environnement, pris en application de l'article L.222-9 du code de l'environnement⁴³ lui-même issu de l'article 21 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 déjà mentionnée (cf 2.2.1), fixe les actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs nationaux de réduction de ces émissions, en prenant en compte les enjeux sanitaires et économiques. Il est réévalué tous les quatre ans et, si nécessaire, révisé et mis à jour dans un délai de dix-huit mois à compter de la présentation du dernier inventaire national des émissions ou des dernières projections nationales des émissions lorsque, selon les données présentées, les objectifs ne sont pas respectés ou risquent de ne pas l'être. La loi ajoute que ces objectifs nationaux et les actions du plan national sont pris en compte dans les schémas d'aménagement régionaux, de développement durable et d'égalité des territoires prévus à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, dans les schémas régionaux d'aménagement prévus à l'article L. 4433-7 du même code, dans les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie prévus à l'article L. 222-1 du code de l'environnement et dans les plans de protection de l'atmosphère prévus à l'article L. 222-4 !

Il en va de même pour les schémas et les zonages.

En ce qui concerne les schémas, le code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau impose l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des grands bassins hydrographiques (art. L.212-1 et suivants du code de l'environnement) et de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (art. L.212-3 du même code)⁴⁴.

En ce qui concerne les zonages, en vertu de l'article 119 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, des zones à faibles émissions mobilité devaient obligatoirement être créées avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain (cf note 12) mais le décret n° 2022-1641 du 23 décembre 2022 les a dispensé d'en établir une lorsqu'il est démontré, au moins trois années sur les cinq dernières années et par des mesures réalisées ou par de la modélisation conformément à l'article R. 221-3 du code de l'environnement, que les concentrations moyennes annuelles en dioxyde d'azote (NO₂) sont inférieures ou égales à 10 µg/ m³. Ce décret a eu pour effet de réduire la portée de l'obligation aux agglomérations de Paris et de Lyon, les dix autres étant seulement tenues d'interdire la circulation des véhicules non classés selon la grille Crit'air.

Même s'ils permettent de mobiliser les énergies et les efforts collectifs dans un sens déterminé en vue d'atteindre certains objectifs chiffrés, ces stratégies, programmes,

annoncés ». Et le projet de budget 2025 ne comporte plus aucune autorisation de programme (contre 304 M€ en 2024), concrétisation de son abandon, et seulement 100 M€ en crédits de paiement.

⁴³ « Afin d'améliorer la qualité de l'air et de réduire l'exposition des populations aux pollutions atmosphériques, des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques anthropiques, à l'exclusion des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage de ruminants, sont fixés par décret pour les périodes allant de 2020 à 2024, de 2025 à 2029 et à partir de 2030. »

⁴⁴ C'est dans le cadre des SAGE qu'a par exemple été mis en œuvre un plan de gestion de la rareté de l'eau, présenté au conseil des ministres du 26 octobre 2005 (cf ci-dessus), ayant pour objet de donner une nouvelle marge de sécurité à l'alimentation en eau potable et de concilier les différents usages de l'eau, tout en préservant la qualité des milieux aquatiques.

schémas, plans ou zonages sont nombreux, ne répondent pas forcément aux attentes et aux besoins, ont des échéances différentes, sont souvent mal coordonnés et articulés, ne sont pas dotés de la même force juridique, sont plus ou moins bien financés lorsque le coût des mesures a lui-même pu être estimé, ne sont pas toujours évalués, les changements de majorité politique ajoutant une dose d'instabilité dans les politiques suivies.

Le tableau d'ensemble restant difficilement lisible et accessible au citoyen ordinaire, la planification du développement durable (cf ci-dessus) reste un chantier à sérieusement mettre en œuvre.

2.4-Les instruments de marché, la fiscalité, la tarification des services et les fonds spécifiques

2.4.1 L'UE a été la première à se préoccuper, en application de la Déclaration de Rio de 1992 (cf 1.1), de donner un prix au carbone à travers le mécanisme des quotas d'émission de GES⁴⁵ et a mis en place en 2005 un marché du carbone qui n'a trouvé sa pleine efficacité qu'à compter de 2021.

Ce prix a fluctué entre 80 et 100 € la tonne en 2023, niveau permettant selon les économistes d'envoyer un signal prix efficient aux intervenants sur ce marché⁴⁶.

A été adoptée en mai 2023 une réforme qui

.renforce pour les secteurs couverts l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030 (-62 % par rapport à 2005 au lieu de -43 %) ;

.prévoit l'extinction progressive de l'allocation de quotas gratuits pour certains secteurs industriels (acier, ciment, aluminium, engrais, hydrogène) entre 2026 et 2034 en liaison avec l'établissement d'un Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF) et l'instauration de conditionnalités environnementales pour les secteurs continuant à bénéficier d'allocations gratuites ;

.prévoit l'extinction progressive entre 2024 et 2026 des quotas gratuits historiques pour l'aviation mais en introduit pour encourager l'utilisation de carburants d'aviation durables ;

.inclut le secteur maritime, selon des modalités et un calendrier adaptés.

La France a également mis sur pied, en vertu des articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, un dispositif de certificats d'économies d'énergie (CEE) pour mieux maîtriser la demande énergétique. Reposant sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie en CEE (1 CEE = 1 kWh cumac d'énergie finale) imposée par les pouvoirs

⁴⁵ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, transposée dans le code de l'environnement (art. L. 229-5 à L. 229-19 et R. 229-5 à R. 229-37-11).

⁴⁶ Centre d'analyse stratégique, La valeur tutélaire du carbone, Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, La Documentation française, 2009 ; Institut Montaigne, Prix interne du carbone : une solution qui tombe à pic pour les entreprises ?, Rapport, novembre 2021. Selon la modélisation du rapport Quinet, le prix du carbone devait atteindre autour de 80/90 € la tonne de CO₂ au début des années 2020 puis monter à 250/300 € la tonne en 2030, voire à 800 € la tonne en 2050 pour atteindre à cet horizon zéro émission nette.

publics aux fournisseurs d'énergie (les "obligés")⁴⁷, ces derniers sont incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie (ménages, collectivités territoriales ou professionnels). En fin de période, ils doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats équivalent à ces obligations. S'ils ne les respectent pas, ils sont tenus de verser une pénalité libératoire pour chaque kWhc manquant. Estimant ces économies surévalués et le dispositif trop complexe et que la charge financière est supportée par les ménages et les entreprises du secteur tertiaire, la Cour des comptes vient de suggérer leur suppression dans un rapport de septembre 2024 ou leur refonte avec un ciblage sur un seul public.

Allant plus loin, certaines ONG comme les Décarbaunauts suggèrent un pilotage par des quotas pour les entreprises (l'EU-ETS) ou pour les individus (le compte carbone, les KOTA ; l'allocation Climat ; le carbone sur factures...).

2.4.2 L'application du principe « pollueur-payeur » aux usagers de la route a provoqué à deux reprises des mouvements sociaux de grande ampleur qui ont fait reculer le gouvernement sur la fiscalité.

Remontant au Grenelle de l'environnement (cf 3.4.1), le projet d'une écotaxe poids-lourds visait à faire supporter une partie de l'entretien des infrastructures de transport routier par les professionnels. Instaurée par la loi de finances pour 2009, cette taxe a connu de nombreux déboires : oppositions en Bretagne et acceptation d'exonérations pour les transporteurs bretons ; échec du contrat de partenariat public-privé portant sur la collecte et le contrôle de cette taxe ; retards d'établissement par les collectivités territoriales des listes d'itinéraires soumis à la future taxe ; annonce en 2013 d'un premier report à 2014 de l'entrée en vigueur de la taxe ; manifestations des « bonnets rouges » en Bretagne et destruction de portiques de contrôle en cours d'installation ; annonce de la suspension de l'installation des portiques en novembre 2013 ; révision en juin 2014 du contrat de partenariat ; suspension du projet le 9 octobre 2014 ; résiliation le 30 octobre 2014 du contrat de partenariat par l'Etat pour un montant de 957 M€.

Une ordonnance du 26 juillet 2023, prise en application de l'article 137 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, vient de transposer le nouveau cadre européen sur la tarification de l'usage des routes par les poids lourds prévue pour la collectivité européenne d'Alsace, qui subit les effets du report du trafic poids-lourds sur son territoire du fait des mesures adoptées par l'Allemagne voisine, en particulier l'instauration en 2005 de la taxe poids-lourds (LKW Maut) et le relèvement (+ 80 %) de son taux début 2024, entraînant un report de trafic supplémentaire sur l'axe routier Nord-Sud alsacien.

Cette ordonnance permet également aux régions volontaires, sur le fondement de cet article 137, de tarifier à partir du 1er janvier 2024, selon le même dispositif que celui prévu pour la collectivité européenne d'Alsace, l'usage par les poids lourds de routes

⁴⁷ Ces obligations ont été fixées aux niveaux suivants selon les périodes couvertes : 54 Mds kWhc entre 2006 et 2010, 447 TWhc entre 2011 et 2014, 700 TWhc entre 2015 et 2017, 1600 TWhc entre 2018 et 2021 et 3100 TWhc entre 2022 et 2025 selon le décret n° 2022-1368 du 27 octobre 2022. Les économies réalisées ont été supérieures aux objectifs au cours des quatre premières périodes.

nationales mises à leur disposition, susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les autoroutes à péages ou depuis les voies soumises à une autre taxe. Ce dispositif d'éco-contribution est étendu aux départements pour les voies relevant de leur domaine public routier susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les voies soumises à une taxe régionale.

Même s'il s'agit de la reprise de l'une des propositions de la convention citoyenne sur le climat (cf 3.4.2), consistant à laisser aux régions l'initiative du rétablissement d'une écotaxe, il faudra suivre avec attention la réaction des professionnels à sa mise en place⁴⁸, sachant que certains parlementaires restent partisans d'une écotaxe nationale sur le transport routier de marchandises⁴⁹.

Dans l'intervalle, l'histoire a rebondi avec le vote d'une taxe carbone par la loi de finances pour 2014 dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone (cf 2.3)⁵⁰. L'annonce en novembre 2018 d'une augmentation de la taxe à compter du 1^{er} janvier 2019 en période de hausse du prix des carburants a provoqué en zone périurbaine le samedi 17 novembre 2018 un premier blocage national par des « gilets jaunes », qui s'est rapidement transformé en manifestations violentes de plusieurs semaines en milieu urbain au terme desquelles le gouvernement a renoncé à l'augmentation de la taxe. Pour se sortir de cette impasse, le Président de la République a annoncé en décembre 2018 différentes mesures sociales d'un coût de 10 Mds€ puis en janvier 2019 la tenue d'un grand débat national rassemblant des représentants de la société civile et enfin, en octobre 2019, la convocation d'une convention citoyenne sur le climat (cf 3.4.2).

En résumé, l'application du principe « pollueur/payeur »⁵¹ et d'écotaxes est difficile, surtout dans les zones rurales ou délaissées du pays, lorsque ces mesures environnementales ne sont pas accompagnées par des mesures sociales permettant aux plus défavorisés de faire face aux surcoûts qu'implique le DD. D'où la nécessité

⁴⁸ Par un vote du 21 octobre 2024 la Collectivité européenne d'Alsace vient d'imposer à partir de 2027 une taxe poids-lourds de 0,15 euro par kilomètre pour les camions de plus de 3,5 tonnes, français et étrangers, circulant sur l'axe nord-sud (A35 et A36) et sur deux autres routes reliant cet axe à l'Allemagne. Même si la présidente de la CEA a indiqué le jour du vote que «*On ne reculera pas sur le principe*», tout en assurant que la concertation avec les milieux économiques allait «*se poursuivre*» après le vote et promettant d'«*aider plus ceux qui seront le plus affectés*», la FNTR, la FDSEA et le MEDEF s'opposent à cette taxe, susceptible de dégrader la compétitivité de l'économie alsacienne, tandis que les associations environnementales Alsace nature et la FNAUT critiquent son manque d'ambition en termes de montant (le montant de la taxe en Allemagne est de 0,34 € par km) et d'itinéraires couverts.

⁴⁹ Hubert Wulfranc, Pour l'instauration d'une écotaxe nationale, La Revue du Trombinoscope, janvier 2024.

⁵⁰ Fixé à 7 € par tonne de CO₂, son montant doit être réévalué chaque année. Payée par les particuliers et les entreprises et ajoutée au prix final de l'essence, du gazole, du fioul ou du gaz naturel, les transports aérien, maritime et routier sont exonérés de cette taxe.

⁵¹ Alors que le Danemark a réussi à faire baisser la pollution agricole provenant des engrais et des pesticides en appliquant l'équivalent d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la France a longtemps exclu les nitrates de cette taxe (Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010, p 168 et s.) sous la pression des milieux agricoles (cf 3.1) et l'augmentation de la TGAP qui avait été recommandée par la convention citoyenne sur le climat (cf 3.4.2) n'a pas été suivie d'effet. Une autre illustration des réticences françaises à utiliser les outils de marché au lieu d'outils réglementaires peu efficaces est fournie par la régulation des prélèvements d'eau pour l'irrigation (Conseil d'Etat, L'eau et son droit, p 175 et s.).

de raisonner en termes de « transition juste », qui combine préoccupations environnementales et sociales⁵², sans les opposer.

2.4.3 La tarification des services constitue un autre levier pour faire évoluer les comportements des usagers.

A titre d'illustration, trois modèles sont utilisés dans le monde pour la tarification de l'eau : la tarification liée au volume consommé, qui incite à réduire les fuites d'eau dans les réseaux ; la tarification sociale qui consiste à tenir compte de la capacité à payer de l'usager ; la tarification progressive qui comporte une première tranche à prix réduit ou nul pour garantir le droit d'accès à l'eau et des tranches payées à un prix croissant lié au volume consommé⁵³. Le troisième modèle incitant à réduire la consommation, il est expérimenté depuis 2017 par une vingtaine de villes françaises dont Dunkerque, Libourne et Montpellier⁵⁴.

Un raisonnement analogue a conduit une quarantaine de villes (dont Montpellier, Dunkerque, Niort, Aubagne, Bourges, Compiègne et Calais) à instituer la gratuité partielle ou totale des transports en commun, en vue de diminuer la pollution de l'air et d'inciter à la réduction de l'utilisation de la voiture individuelle en ville⁵⁵.

Cette régulation des tarifs est, dans certains secteurs (cf 2.5), confiée à des autorités administratives indépendantes (Commission de régulation de l'énergie ; Autorité de régulation des transports ; Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ...), dont elle représente une part significative de l'activité.

2.4.4 La mise en place de fonds spécifiques ou d'indemnisation et l'octroi de subventions.

Créé par le Titre II de la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) finance les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur (cf 3.3) et les dépenses liées à la limitation d'accès et/ou à la démolition éventuelle de ces biens, afin d'en empêcher toute occupation future.

Son périmètre d'intervention a été progressivement élargi au financement des mesures de prévention des risques naturels supportés principalement par les collectivités

⁵² Voir en ce sens, au sujet des zones à faibles émissions dans les grandes villes, Gérard Leseul, député de Seine-Maritime, *Pour la mise en place de ZFE plus justes et souples*, La revue du trombinoscope, janvier 2024.

⁵³ Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010, La Documentation française, p. 75 et s.

⁵⁴ Alexandre Durain et Eve Margolis, *Tarification progressive de l'eau : bonne ou mauvaise idée ?*, 1^{er} juin 2023, <https://www.lagrandeconversation.com/ecologie/tarification-progressive-de-leau-bonne-ou-mauvaise-idee/> Conseil économique, social et environnemental, *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive*, avis du 29 novembre 2023.

⁵⁵ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème : « *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?* », 25 septembre 2019. Ses critiques pointent une perte de ressources pour investir dans la modernisation et l'extension des réseaux (par exemple entre 30 et 42 M€ pour Montpellier) et le faible effet de cette mesure sur l'utilisation de la voiture individuelle si l'offre de transport collectif n'est pas augmentée à cette occasion.

locales ainsi que, dans certaines conditions, par des professionnels ou des particuliers⁵⁶. Son budget actuel dépasse 200 M€ par an.

2.5 La mise en place d'agences ou d'opérateurs de l'Etat chargés du développement durable

Afin de définir des stratégies et de mettre en œuvre de manière plus efficace des actions publiques sectorielles, la France a multiplié les établissements publics⁵⁷ et les agences ou opérateurs de l'Etat directement rattachés à certains ministères (ADEME, Agence de la transition écologique ; Conservatoire du littoral...). Cependant, il arrive que le gouvernement lui-même critique leur action ou leur indépendance, ce qui a été le cas à l'égard de l'ANSES et de l'OFB en janvier 2024 par le premier ministre, à l'occasion des manifestations agricoles en janvier 2024 (cf 3.1) au cours desquelles il a annoncé que les préfets reprendraient la main sur les contrôles effectués par l'OFB.

2.6 L'encouragement à la recherche et au développement de nouvelles technologies

S'il existe indéniablement un courant technophobe ou critique des technologies chez les écologistes, le 9^{ème} principe de Rio (cf 1.1) encourage les Etats à améliorer les connaissances scientifiques et techniques et à faciliter la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices qui conditionnent le succès de la transition énergétique (compétitivité des énergies renouvelables pour sortir au plus vite des énergies fossiles ; voiture électrique...) et environnementale.

Les pistes sont à cet égard nombreuses, par exemple :

- .le développement de l'hydrogène⁵⁸ ;
- .même si elles sont contestées, les techniques de captage de CO₂⁵⁹ et celles de décarbonation d'industries très polluantes (ciment et matériaux de construction) ;

⁵⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plaque%20FPRNM.pdf>

⁵⁷ Agences de l'eau ; Agence nationale de la cohésion des territoires ; Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ; Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ; Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ; Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; IFP Énergies nouvelles ; Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ; Institut national de l'environnement industriel et des risques ; Office français de la biodiversité ; Office national des forêts ; des parcs nationaux...

⁵⁸Le Gouvernement a annoncé en 2020 une stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné (cf 2.3) et a, dans le cadre du plan France 2030, dégagé des financements à hauteur de 9 Mds € pour créer, en s'appuyant sur les laboratoires de recherche et les industriels, une filière compétitive d'hydrogène renouvelable et bas carbone et devenir ainsi un des leaders mondiaux de l'hydrogène décarboné par électrolyse. La France devrait à ce titre accueillir au moins quatre giga-usines d'électrolyseurs et réunir l'ensemble des technologies nécessaires à l'utilisation de l'hydrogène.

⁵⁹ Le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables mentionne aux e) et f) de son article 10, parmi les « *activités bas carbone* », les technologies de captage et d'utilisation du carbone (CCU) et de captage et de stockage du carbone (CCS) qui permettent d'obtenir une réduction nette des émissions de GES ainsi que le renforcement des puits de carbone terrestres, notamment en évitant la déforestation et la dégradation des forêts (cf note 2), et par la restauration des forêts, la gestion durable et la restauration des terres cultivées, des prairies et des terres humides, le boisement et l'agriculture régénérative.

.la relance du programme nucléaire avec une nouvelle génération de centrales, l'énergie nucléaire ayant été admise, au même titre que le gaz, comme une énergie de transition par la taxonomie verte de l'UE (article 10.2 du règlement européen du 18 juin 2020⁶⁰ et règlement délégué de la Commission (UE) 2022/1214 du 9 mars 2022 modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 concernant les activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie et le règlement délégué (UE) 2021/2178 concernant les informations à publier spécifiquement pour ces activités économiques) et par les conclusions de la COP 28⁶¹ en décembre 2023 ;

.le développement des « low techs », qui, par opposition aux « high tech », reposent sur la sobriété technologique et donc des techniques, des services, des savoir-faire, des pratiques...qui répondent à trois grands principes : l'utilité pour la société, l'accessibilité et la durabilité⁶². A ce titre, elles sont susceptibles d'alimenter un nouveau récit, mobilisateur pour le grand public, sur la métamorphose du système de production et du mode de vie (cf 3.4.4).

2.7 L'information et l'éducation du public et la communication sur le développement durable

Selon le 10^{ème} principe de la Déclaration de Rio (cf 1.1), « *Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci.* »

Les procédures de consultation du public en matière environnementale sont nombreuses (études d'impact mentionnées par le 17^{ème} principe de cette déclaration ; enquêtes publiques ; consultations obligatoires de commissions administratives ; conventions citoyennes (cf 3.4.2) ; référendums locaux en application des articles LO1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales...) et la diffusion de l'information environnementale par l'Etat et ses établissements publics ou agences s'est considérablement développée, même si l'on peut les estimer insuffisantes sur certains sujets⁶³.

⁶⁰ L'article 19.3 de ce règlement dispose que « *Les critères d'examen technique visés au paragraphe 1 garantissent que les activités de production d'électricité utilisant des combustibles fossiles solides ne sont pas considérées comme des activités économiques durables sur le plan environnemental.* »

⁶¹ Son bilan mondial de l'Accord de Paris de 2015 visant à intensifier l'action climatique avant la fin de la décennie, avec pour objectif principal de réduire les émissions de GES et d'améliorer la qualité de l'air, mentionne notamment l'accélération des efforts en vue de la réduction progressive de la production d'électricité à base de charbon, l'élimination des subventions inefficaces aux combustibles fossiles, et l'appel à « *transitionner hors des énergies fossiles dans les systèmes énergétiques, d'une manière juste, ordonnée et équitable, en accélérant l'action dans cette décennie cruciale, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050 conformément aux préconisations scientifiques* », les pays développés continuant à jouer un rôle de chef de file.

Les conclusions de la COP mentionnent aussi au § 28 e) « *Accélérer les technologies à émissions nulles ou faibles, y compris, entre autres, les énergies renouvelables, le nucléaire, les technologies de réduction et d'élimination telles que le piégeage, l'utilisation et le stockage du carbone, en particulier dans les secteurs où il est difficile de réduire les émissions, et la production d'hydrogène à faible teneur en carbone ;* », ce qui permettra de prolonger l'utilisation des énergies fossiles et acte le retour en grâce du nucléaire malgré les catastrophes de Tchernobyl et de Fukushima.

⁶² La fabrique écologique, Vers des technologies sobres et résilientes – Pourquoi et comment développer l'innovation « low-tech », Avril 2019, Note 31 ; Socialter, L'avenir sera Low tech, Hors série n° 36.

⁶³ Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010, La Documentation française, p. 186 à 188 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles et la responsabilisation des acteurs. Il y regrette la faible médiatisation auprès des élus locaux et des populations concernées, les risques d'inondation étant sous-estimés par l'opinion publique.

3- Un Etat en situation difficile et instable pour promouvoir un DD

Malgré ses responsabilités, l'Etat est fréquemment ralenti dans les initiatives ou le déploiement des actions qui lui incombent pour les principales raisons suivantes, étant précisé que n'est pas abordée ici la question de son exemplarité dans ce domaine⁶⁴.

3.1- Leur première difficulté tient aux conflits d'intérêts dans lesquels il est en permanence immergé.

Quatre exemples illustrent cette situation.

Les agriculteurs français utilisent beaucoup d'engrais et de pesticides pour améliorer la productivité de leurs exploitations et sécuriser leurs revenus. Et si l'Etat a adopté, depuis le Grenelle de l'environnement en 2008 (cf 3.4.1) et sous l'impulsion de l'UE, deux plans successifs pour faire baisser la consommation de produits phytosanitaires, ces plans ont jusqu'ici produit peu d'effets⁶⁵. Et le ministre français de l'agriculture a approuvé en novembre 2023 la proposition de la Commission européenne, sur la base d'études contestées car provenant surtout des industriels, de prolonger encore pendant 10 ans au lieu de 5, même s'il est probablement cancérigène selon l'OMS, l'utilisation du glyphosate alors qu'il faudrait l'interdire rapidement, ce que le Président de la République avait au demeurant promis en 2017 de faire au plus tard en 2020, avant de changer d'avis en 2019. Avec l'annonce portant sur l'assouplissement des règles de protection des captages d'eau potable situés sur des emprises agricoles (cf note 65), ces deux mesures montrent que les préoccupations de santé publique, composante du développement durable, passent désormais en France au second plan par rapport à la production agricole et à l'optimisation du revenu des agriculteurs.

⁶⁴ Pour entraîner les parties prenantes sur la voie du DD, les collectivités publiques doivent elles-mêmes être exemplaires sur les sujets traités, ce qui n'est pas toujours le cas (état des bâtiments publics ; éclairage et chauffage ; recyclage des consommables ; mode de déplacement des élus...). La Circulaire du Premier Ministre en date du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics liste les actions recommandées à chaque ministre, avec en annexe une vingtaine de fiches. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020243534>

⁶⁵ Le premier plan Ecophyto 2008 visait une réduction de 50 % à l'horizon 2018. Durant la période 2009–2013, l'indicateur retenu pour le suivi du plan, le « nodu » qui a été conçu dans la perspective de leur élimination, ayant enregistré une augmentation de la consommation nationale de pesticides de 5 %, ce plan a été abandonné et remplacé par un nouveau plan Ecophyto II (une réduction de 25 % est repoussée à 2020 et de 50 % à 2025) devenu ensuite II+, puis par la stratégie Ecophyto 2030 repoussant ce même objectif à 2030, soumise à la consultation des parties prenantes en octobre 2013.

Laurence Guichard, François Dedieu, Marie-Hélène Jeuffroy, Jean-Marc Meynard, Raymond Reau et Isabelle Savini, Le plan Ecophyto de réduction d'usage des pesticides en France : décryptage d'un échec et raisons d'espérer, Cah. Agric., Volume 26, Numéro 1, Janvier-Février 2017. Ces auteurs expliquent que l'agriculture se trouve dans une situation de « *verrouillage sociotechnique* » autour des systèmes de production spécialisés et intensifs en intrants chimiques, qui freine le développement des alternatives aux pesticides.

Assemblée nationale, Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire, 21 décembre 2023.

Ce rapport sévère dénonce une politique publique sans pilote et sans vision d'ensemble, axée sur les moyens et non sur les résultats. Son rapporteur, le député Dominique Potier, a utilisé l'analogie suivante en commentant ce rapport devant la presse : le plan Ecophyto est « *comme une voiture sans pilote et sans tableau de bord, qui circule sur une route sans radar et dont les passagers passent leur temps à discuter pour savoir si la direction est pertinente* » (Le Monde, 22 décembre 2023) puis qualifié la suspension du plan Ecophyto par le gouvernement Attal de « *faute politique majeure* ». A titre d'illustration de cet échec, le rapport souligne que 4 300 captages d'eau potable sur 35 000 ont dû être fermés du fait de teneurs excessives en nitrates et pesticides.

A l'occasion de leur mobilisation en janvier 2024 (cf ci-après), le Premier ministre a également battu en retraite en annonçant, parmi de nombreuses autres mesures telles que la réduction des délais de recours contre les projets agricoles (décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales), une mise à l'arrêt du plan Ecophyto, le temps de choisir un nouvel indicateur car cet indicateur, le « nodu », était contesté par les syndicats agricoles, surtout par la FNSEA qui voudrait lui substituer un indicateur permettant aux agriculteurs de continuer à recourir largement à des pesticides moins dangereux, l'indicateur européen HRI. Le ministre de l'agriculture a ajouté dans la foulée : « *Nous allons donc remettre sur l'ouvrage le plan Ecophyto, le mettre donc en pause, le temps d'en retravailler un certain nombre d'aspects, de le simplifier* ». Parallèlement, pour répondre à cette grogne qui a gagné plusieurs pays de l'UE, la Commission européenne, après que ce texte a été rejeté par le Parlement européen en décembre 2023, a annoncé l'abandon du règlement européen pour un usage durable des pesticides qui prévoyait une réduction de 50 % de l'usage des pesticides d'ici 2030.

Et le premier ministre a confirmé lors d'une conférence de presse tenue le 21 février 2024, trois jours avant l'ouverture du Salon de l'agriculture, que le « nodu » serait bien abandonné au profit du HRI (indicateur de risque harmonisé)⁶⁶.

De même, l'Etat, qui utilise les subventions comme outil pour inciter à des comportements plus responsables de l'environnement (cf 2.4.4), témoigne d'une grande lenteur à supprimer ses subventions aux produits bruns (gazole agricole ou pour la pêche ; exonération des carburants aériens) malgré les critiques dont il fait l'objet⁶⁷. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, votée après la convention citoyenne (cf 3.4.2), a ainsi repoussé à 2025 l'extension du prix du carbone au transport aérien (art. 142) et à 2030 la suppression des exonérations dont bénéficie le gazole routier pour l'aligner sur le tarif normal d'accise du gazole (art. 130). Et si la loi de finances pour 2024 a prévu d'augmenter pour des motifs environnementaux⁶⁸ le taux d'accise sur le gazole non routier agricole en étalant cette augmentation sur 7 ans jusqu'en 2030 (+ 2,85 c€ par an) et en octroyant trois contreparties aux agriculteurs, les grandes manifestations organisées dans tout le pays par ces derniers fin janvier 2024 ont conduit le premier ministre à rapidement battre en retraite et à annoncer le 26 janvier 2024 la suppression de cette augmentation, ajoutant imprudemment que cette

⁶⁶ Le député Dominique Potier a réagi ainsi à cette annonce : « *En changeant d'indicateur, le gouvernement renonce à l'objectif de réduction de 50 % des pesticides même s'il maintient le contraire. Il y a pire que de ne pas faire, c'est de faire semblant* ».

Par ailleurs, des chercheurs et soignants se sont déclarés hostiles à ce changement d'indice au nom des impératifs de santé publique, qui se traduit par une baisse de 32 % de l'utilisation des pesticides entre 2011 et 2021 alors qu'il y a eu une hausse de 3 % selon l'indice « nodu » !

⁶⁷ Dans la loi de finances pour 2024, l'OFCE recense encore 2 % de dépenses défavorables au climat, soit 13,1 milliards d'euros (Md€) contre 7 % de dépenses favorables (39,7 Md€). Quant aux subventions aux énergies fossiles, via par exemple le « bouclier tarifaire » ou la « remise carburant », elles auront dépassé les 50 Md€ en 2023.

⁶⁸ « *Nous supprimerons la niche fiscale sur le gazole non routier (GNR) tout simplement pour faire basculer notre fiscalité d'une fiscalité brune - c'est une fiscalité qui incite à consommer des énergies fossiles, donc c'est mauvais pour le climat - à une fiscalité qui valorise les investissements verts* », a justifié le ministre des finances fin 2023.

décision « *n'aura aucun impact sur les finances publiques* »⁶⁹ et omettant de se prononcer sur le sort qu'il entendait réserver aux trois contreparties financières, déjà votées par la loi de finances, ayant entretemps perdu leur justification !

Malencontreux hasard de calendrier pour lui, le Haut conseil pour le climat venait de publier la veille un rapport thématique « *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste* » dans lequel il rappelle que l'agriculture et les industries alimentaires sont le deuxième secteur émetteur de GES (22 %, y compris les importations), que d'ici à 2050 l'essentiel des émissions résiduelles de GES devrait se concentrer dans ce secteur et que les politiques agricoles et alimentaires actuelles sont peu mobilisées en appui aux politiques climatiques⁷⁰.

Et, comme on pouvait s'y attendre après ce recul, le Gouvernement a également reculé mi-février 2024 sur le relèvement programmé du GNR au profit des entreprises de moins de 15 salariés du BTP en prévoyant pour leurs engins de travaux publics un remboursement plafonné du surcoût, pour une dépense estimée à 20 M€.

Dans le même ordre d'idées, cette même loi du 22 août 2021 a imposé une règle de « *zéro artificialisation nette* » (ZAN) afin de lutter contre l'artificialisation des sols⁷¹. Son article 191 impose aux communes, départements et régions de parvenir à un objectif de ZAN en 2050 et, pour ce faire, de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici à 2030 par rapport à celle mesurée entre 2011 et 2020 puis de même au cours des deux décennies suivantes. Dès son vote, cet article a soulevé un tollé de la part d'élus locaux qui y voyaient un blocage inadmissible au développement de leur territoire⁷². Reffet de la préoccupation des élus locaux qui siègent au Parlement, la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes a neutralisé l'effet sur l'artificialisation des sols de la relance du programme nucléaire (cf 2.6)⁷³. Puis la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise

⁶⁹ Selon le projet de loi de finances pour 2024 déposé par le gouvernement (exposé des motifs de l'article 12 du projet), le soutien au GNR a coûté 1,7 Md€ en 2023 pour l'agriculture et 0,9 Md€ pour les transports.

⁷⁰ Il cite par exemple, parmi les principaux freins et verrous rencontrés pour la transformation de l'agriculture (p. 99), les réglementations qui entravent le changement telles que l'exonération de taxes sur les produits énergétiques fossiles à hauteur de 860 M€ en 2018 et les « *politiques publiques qui entretiennent le statu quo (cf. chapitre 4)* ».

https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/01/2024_HCC_Alimentation_Agriculture_25_01_webc_vdef-2.pdf

Voir également Ministère de l'agriculture, Centre d'études et de prospective, Dispositifs de décarbonation de l'agriculture : leviers et perspectives, Analyse n°196, septembre 2023.

<https://agriculture.gouv.fr/dispositifs-de-decarbonation-de-lagriculture-leviers-et-perspectives-analyse-ndeq196>

⁷¹ Entre 2006 et 2017, 20 000 hectares d'espaces naturels auraient été artificialisés chaque année en France d'après une étude de France Stratégie de 2019.

⁷² Par exemple, le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes a annoncé le 30 septembre 2023, lors d'un congrès des maires ruraux de sa région, que cette dernière allait arrêter les travaux du « *Zéro artificialisation nette* », suscitant une vaste réaction de réprobation d'élus d'opposition.

⁷³ Le IV de l'article 9 de cette loi dispose que « *L'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de la réalisation d'un réacteur électronucléaire n'est pas comptabilisée pour évaluer l'atteinte des objectifs locaux et régionaux de réduction du rythme de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers intégrés aux documents de planification et d'urbanisme en application de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 précitée.* » Il faut dire que l'article 8 de cette loi qualifie de projet d'intérêt général par décret en Conseil d'Etat, en application de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, la construction de nouveaux réacteurs et son article 12 cette même construction de « *raison impérieuse d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement* » permettant, à

en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a beaucoup assoupli cette obligation en accordant des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme locaux, ouvert un contingent de 12 500 hectares pour les projets d'envergure nationale ou européenne sur les 125 000 hectares artificialisables d'ici 2031 et conféré à chaque commune une "garantie rurale" d'un hectare, sans condition de densité, à condition d'être couverte par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Les décrets d'application de la loi en date du 27 novembre 2023⁷⁴ ont donc assoupli les obligations antérieures, nettement plus rigoureuses. D'autres reculs sont attendus de la part du nouveau gouvernement nommé en septembre 2024.

La loi a également imposé depuis 2006 un diagnostic de performance énergétique (DPE) des bâtiments et logements, à caractère purement informatif, pour les acquéreurs et candidats à la location (étiquette allant de A à G) mais lui a conféré un caractère opposable depuis le 1er juillet 2021⁷⁵, dans un contexte d'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a en outre interdit de louer les logements de catégorie G à partir de 2023 ou 2025, ceux de catégorie F de 2028⁷⁶ et ceux de catégorie E de 2034. D'ici là, les propriétaires devront effectuer des travaux de rénovation énergétique (changement du mode de chauffage, isolation intérieure ou extérieure, changement du système de ventilation, remplacement des portes et des fenêtres) pour que leur logement puisse être loué ou vendu. Cette mesure, pour être acceptable, suppose de dégager des moyens financiers pour que ces travaux puissent être conduits et que le nombre de logements rénovés ou neufs soit suffisant (cf 3.3). Malheureusement, le nombre des logements et des logements sociaux mis en chantier recule depuis 2017, la politique du logement n'étant plus considérée comme essentielle⁷⁷, et des dizaines de milliers de logements classés G commencent à être retirés du marché locatif par leurs propriétaires qui ne veulent pas ou ne peuvent pas entreprendre ces travaux, malgré les aides publiques mises en place. Les difficultés d'accès au logement étant en train de s'aggraver, par exemple pour les étudiants, plusieurs professionnels et élus locaux plaident pour un

condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, de déroger aux règles européennes interdisant de détruire des espèces protégées ou des habitats naturels.

⁷⁴ Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols ; décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols ; décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

⁷⁵ Le mode de calcul de ces étiquettes a également été modifié en 2021: au-delà de la consommation de gaz ou d'électricité, c'est l'isolation du bâtiment et le mode de chauffage qui les définissent désormais. Ce changement a modifié le classement de nombreux logements.

⁷⁶ Selon le conseil supérieur du notariat, sur les 37 millions de logement identifiés en France, 6,6 millions sont des « *passoires thermiques* » (classées en F ou G). Et ces maisons se vendent avec une décote allant de 5 à 21 % par rapport aux biens classés en D, catégorie la plus nombreuse. Par ailleurs, ces logements, souvent anciens, sont principalement situés à Paris et en région parisienne et dans des départements ruraux ou montagnards du centre et sud-est de la France.

⁷⁷ L'Union sociale pour l'habitat (USH) estimait en 2022 que depuis l'arrivée d'E Macron au pouvoir les aides au logement de l'Etat avaient baissé de 15 Mds€, celles-ci étant considérées comme chères et inefficaces par le chef de l'Etat selon qui il s'agit d'"un système de sur-dépenses publiques pour de l'inefficacité collective". En 2023, le nombre de logements mis en chantier, 287 100 contre 434 600 en 2017, a chuté de 22 % par rapport à 2022.

report de ces calendriers qu'ils jugent irréalistes. Le gouvernement a donc annoncé le 12 février 2024, après des mois de tergiversations, qu'il allait commencer par modifier les critères d'établissement de cette grille applicable aux petits logements (moins de 40 m²)⁷⁸ pour maintenir sur le marché environ 140 000 logements classés en G, ne pas appliquer la loi de 2021 aux baux en cours et dispenser les propriétaires d'avoir à réaliser les travaux si le locataire refuse un congé pour travaux ! Le ministre de l'économie et des finances a également indiqué fin février 2024 qu'il souhaitait revoir les règles de calcul de la consommation d'énergie du logement pour mettre fin à la meilleure valorisation du chauffage au gaz par rapport au chauffage électrique et ainsi faire sortir du statut de passoire thermique d'autres centaines de milliers de logements !

Egalement révélatrices pour l'opinion publique, les poursuites et condamnations infligées par les juges européens et nationaux (cf 5) confirment à la fois la difficulté d'atteindre des objectifs ambitieux en présence d'intérêts contradictoires⁷⁹ mais aussi les résistances internes de l'Etat et des collectivités territoriales à les mettre en œuvre, y compris parfois en violant les textes⁸⁰.

3.2- Une deuxième difficulté tient à l'articulation entre le politique et le savant⁸¹.

Si les philosophes⁸² et les savants sont souvent à l'origine des alertes dès les années 1970 (Ivan Illich ; André Gorz ; Jacques Ellul ; Cornelius Castoriadis ; Rachel Carson ; Arne Naess...) et d'une approche systémique dans les années 1990 (Bruno Latour, Philippe Descola...)⁸³, ils sont rarement écoutés. De plus, l'Etat a regroupé ou démantelé, au nom de l'efficacité et de la simplification administratives, plusieurs organismes administratifs consultatifs ou spécialisés regroupant des scientifiques et des ingénieurs qui le conseillaient ou agissaient dans ces domaines.

Il n'est donc pas rare que des mesures environnementales soient improvisées dans des cercles restreints, sans concertation publique alors qu'elles doivent répondre à des causes systémiques difficiles à identifier et ne donnent pas toujours lieu à des études d'impact préalables puisque ces dernières ne sont obligatoires que pour les lois ou des projets d'infrastructures. Il arrive aussi que les objectifs ou les outils utilisés (grilles, formules...) soient élaborés en circuit fermé par des technocrates, sans

⁷⁸ Une étude du Conseil d'analyse économique (Focus n° 103, janvier 2024) montre que la prédiction de consommation énergétique indiquée par le DPE peut différer sensiblement de la consommation réelle des ménages, en s'appuyant sur les données fournies par le réseau bancaire du Crédit Mutuel.

⁷⁹ Pour les biens communs tels que l'air ou l'eau surgissent également, en période de réchauffement climatique, davantage de conflits d'usage entre groupes sociaux différents. Voir par exemple, au sujet de l'utilisation des réserves d'eau des barrages hydrauliques, Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010, p 144 et s.

⁸⁰ Conseil d'Etat, L'eau et son droit, p 197-199 au sujet des directives européennes sur la qualité de l'eau potable et les eaux résiduaires urbaines délibérément méconnues en Bretagne par l'Etat et les collectivités territoriales.

⁸¹ Max Weber (1919), Le savant et le politique, Union Générale d'Éditions, Paris, 1963.

⁸² Depuis le XVIIIème siècle, il est largement admis en Occident que l'homme est d'une nature différente et supérieure à celle de l'animal. Des penseurs contemporains contestent cette idée, en soulignant l'étroite parenté entre l'homme et l'animal et leur égale interdépendance avec la nature. De là découlent l'émergence de droits reconnus aux animaux et des interdictions de procéder à des expérimentations sur eux. Dans ce domaine, la législation française reste, par exemple, très en retard sur la législation britannique et l'impossibilité de repenser les rapports entre l'homme, l'animal et la nature contribue à la survivance d'une agriculture et d'un élevage productivistes, peu soucieux de la nature et du bien-être animal (cf 3.1).

⁸³ Il n'existe pas de rapports sociaux indépendants des rapports avec la nature et les ressources naturelles ou avec les territoires.

consultation de scientifiques ou d'experts, et s'avèrent inappropriées à l'usage (cf ZAN, DPE...). On comprend mieux les secousses populaires qui suivent parfois leur annonce et amènent l'Etat à abandonner une mesure, à la revoir ou à différer son application (cf 3.1 et 2.4.2). Et la faiblesse persistante d'une culture de l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs et aux moyens dédiés pour les atteindre conduit trop fréquemment à voter de nouveaux textes ou à adopter de nouveaux plans, schémas ou stratégies sans dresser le bilan des précédents (cf 3.1 et 2.3).

3.3- Une troisième difficulté tient aux problèmes de financement rencontrés par un Etat endetté (115 % du PIB) qui n'a pas réussi à équilibrer ses comptes depuis 1974⁸⁴ et continue depuis 1996 à faire régulièrement prendre en charge sa dette sociale par les générations futures à travers la Caisse d'amortissement de la dette sociale⁸⁵.

Or, le financement de la transition écologique nécessite un surcroît d'investissement et de dépenses de fonctionnement⁸⁶. Par exemple, le report modal de la route sur la voie ferrée coûte cher, y compris en exploitation. D'où la nécessité de mobiliser d'autres sources de financement (blended finance) et des partenariats public-privé pour faire financer les investissements par l'utilisateur ou des investisseurs privés. Le taux élevé d'épargne des Français et l'avance de la place de Paris sur toutes les nouvelles formes de finance (Investissement socialement responsable et finance durable, finance verte, finance solidaire, finance à impact...) constitue un atout fort utile de ce point de vue.

Les choix sont néanmoins de plus en plus contraints et difficiles à opérer. L'Etat peut ainsi être conduit à limiter les investissements dans des infrastructures nouvelles (autoroutes ; lignes à grande vitesse Bordeaux/Toulouse...) et à faire évoluer les anciennes ainsi que leur matériel (lignes ferroviaires mal entretenues ; désordres affectant les ponts ; fuites d'eau dans les réseaux d'adduction d'eau potable à hauteur de 20 à 25 % en moyenne ; redimensionnement des réseaux de collecte d'eau pluviale avec la fréquence accrue des événements extrêmes ; déploiement de bornes électriques de recharge sur les autoroutes comme en Allemagne...). Les collectivités territoriales font face aux mêmes dilemmes, par exemple lorsqu'elles aménagent des aires de covoiturage sur leurs anciennes infrastructures routières.

Dans ces conditions, l'Etat est périodiquement conduit à sabrer dans les crédits dédiés à l'environnement. Après les gels de crédits intervenus en cours d'exercice 2024, le projet de loi de finances pour 2025 prévoit ainsi une réduction de 400 M€ pour le Fonds

⁸⁴ Jean-François Husson, rapporteur général du budget à la commission des finances du Sénat, souligne qu'avec le projet de loi de finances pour 2024 nous sommes entrés dans « l'ère des déficits extrêmes » avec un déficit passé de 90 Mds€ en moyenne avant 2020 à 150 Mds€ aujourd'hui, plaçant la France en avant-dernière position de la zone euro (- 4,4 %), alors que les hypothèses du gouvernement sur la croissance s'avèrent très optimistes. De ce fait la prévision de déficit pour 2024 a été rehaussée à 6,1 % du PIB.

⁸⁵ L'article 1er de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a organisé le transfert de 136 Mds€ de dette sociale au titre des exercices antérieurs à 2020 et des exercices 2020 à 2023. Dans son rapport sur le PLFSS pour 2024, Christine Lavarde, rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat, souligne que ce projet abandonne tout objectif de stabilisation du déficit des comptes sociaux : pour le seul régime de santé (régimes de base et fonds de solidarité vieillesse), le déficit passerait de 8,8 Mds€ en 2023 à 11,2 Mds€ en 2024 et 17,5 Mds€ en 2027.

⁸⁶ Dans son dernier panorama des financements climat publié le 15 décembre 2023, l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) évalue à 58 Md€ le supplément d'enveloppe nécessaire chaque année, jusqu'en 2030, par rapport à 2022, dont 25 à 34 Md€ de financements publics.

vert, qui cofinance les investissements des collectivités territoriales, après une diminution de 500 M€ décidée en février 2024, une réduction de 400 M€, après une diminution de 1 Md€ en 2024, pour le dispositif MaPrimeRenov' subventionnant l'isolation thermique des logements, une diminution de 500 M€ des aides à l'acquisition de véhicules électriques (- 33,3 %) et de 500 M€ (- 35,7 %) du budget d'intervention de l'ADEME (cf 2.5). Les élus locaux sont naturellement perturbés par ces à-coups budgétaires imprévisibles alors que les stratégies nationales et des objectifs ambitieux fixés par l'Etat restent en ligne de mire, les moyens alloués ne permettant plus de les atteindre ou de les atteindre avec retard, sur fond d'urgence climatique. Le Haut-conseil pour le climat a également critiqué fin septembre 2024 ces réductions qui nuisent à la confiance dans la transition climatique.

Des inflexions sont aussi à apporter aux politiques publiques. Par exemple, l'Etat ne peut plus s'occuper seulement de la réduction des GES mais doit aussi investir avec les collectivités territoriales dans l'adaptation au changement climatique (digues en bord de mer ; régulation des débits des fleuves et curage des rivières...) comme de récentes inondations à l'automne 2023 viennent de le rappeler (cf 2.3).

Les sujets ne manquent pas pour l'avenir, par exemple la nécessité d'apporter des réponses au phénomène croissant de l'inassurabilité de certains biens ou risques, climatique (sécheresses, inondations et tempêtes) notamment, pour les particuliers, les entreprises ou les collectivités territoriales (un millier de communes seraient déjà concernées selon l'Association des maires de France). Si l'Etat pratique de longue date l'auto-assurance, il faudra sans doute renforcer la prévention, d'où l'importance du plan national d'adaptation au changement climatique, et les régimes publics d'assurance à l'instar du régime des catastrophes naturelles, qui ne couvre par exemple pas les vents violents en métropole et dont le financement à long terme n'est pas assuré, ou fournir des garanties publiques au-delà de la réassurance.

3.4-L'Etat rencontre aussi des difficultés à mobiliser les parties prenantes (collectivités territoriales familières des agendas 21; entreprises, notamment les propriétaires d'actifs très polluants; banques et investisseurs qui financent les produits bruns ; consommateurs et épargnants ; secteurs économiques...) sur des objectifs consensuels.

Le Ct 7 du Préambule de la Déclaration de Stockholm de 1972 relevait pourtant déjà que « *Pour que ce but puisse être atteint, il faudra que tous, citoyens et collectivités, entreprises et institutions, à quelque niveau que ce soit, assument leurs responsabilités et se partagent équitablement les tâches.* »

3.4.1 Le « Grenelle de l'environnement »⁸⁷, qui a réuni du 6 juillet au 25 octobre 2007 l'Etat, collectivités locales, patronat, syndicats et ONG environnementales, a marqué un tournant et constitue un exemple de bonne pratique à suivre.

Les thèmes couverts ont été le changement climatique, la biodiversité et les ressources naturelles, les organismes génétiquement modifiés (OGM), les relations entre l'environnement et la santé publique, les modes de production et de

⁸⁷ Cette démarche découle du « pacte écologique » lancé par la fondation Nicolas Hulot au début de la campagne présidentielle le 10 octobre 2006 et auquel le candidat N Sarkozy avait adhéré.

consommation, la gouvernance environnementale et la démocratie écologique, la promotion de modes de développement durables favorables à la compétitivité et à l'emploi, la gestion des déchets...

Des engagements ont été pris dans le bâtiment et l'habitat⁸⁸, les transports⁸⁹, la santé⁹⁰, l'énergie⁹¹, l'agriculture⁹², la biodiversité⁹³ et des objectifs ambitieux ont été fixés pour parvenir à une division par 4 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle a repris ces objectifs et une loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a précisé les financements et modifié une vingtaine de codes (urbanisme, transports, énergie, construction, environnement...) pour y insérer les modalités d'exécution des engagements prévus par la loi précédente⁹⁴. L'Agenda 21 et le cadre de référence pour les Agenda 21 de 2006 ont notamment été officialisés par cette deuxième loi⁹⁵.

Le Grenelle de l'environnement reste un exemple exceptionnel de préparation de lois en concertation avec les parties prenantes⁹⁶ et prévoyant à la fois les objectifs et les

⁸⁸ Généralisation des normes de basse consommation dans les logements neufs et les bâtiments publics, mise en place de mesures incitatives pour la rénovation thermique des logements et bâtiments existants, en particulier de 800 000 logements sociaux d'ici 2020...

⁸⁹ Construction d'ici à 2012 de 2000 kilomètres de voies ferrées à grande vitesse, création d'un système de taxes favorisant les véhicules les moins polluants, mise en place d'une écotaxe kilométrique sur les poids lourds (cf 2.4.2)...

⁹⁰ Interdiction à la vente dès 2008 de matériaux de construction et de produits phytosanitaires (pour le traitement des plantes) contenant des substances probablement dangereuses, déclaration obligatoire de la présence de nanomatériaux dans les produits pour le grand public, mise en place d'un plan sur la qualité de l'air...

⁹¹ Développement des énergies renouvelables pour atteindre 20% de la consommation d'énergie en 2020, interdiction dès 2010 des lampes à incandescence, étude pour la création d'une taxe basée sur la consommation en énergie des biens et services (taxe carbone)...

⁹² Triplement de la part de l'agriculture biologique qui devrait atteindre 6% de la surface agricole utile en 2010, puis 20% en 2020, réduction de moitié de l'usage des pesticides, adoption d'une loi permettant de régler la coexistence entre les OGM et les autres cultures...

⁹³ Création, en vertu du principe de solidarité entre les territoires, d'une « *trame verte* » et d'une « *trame bleue* » instaurant des couloirs écologiques pour relier des territoires protégés (réservoirs de biodiversité) et permettre les migrations de la flore et de la faune, trames opposables aux nouveaux projets d'aménagement (Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010, p 138 et s.).

⁹⁴ A titre d'exemple, cette loi, qui comporte 257 articles, crée un label environnemental pour les bâtiments, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et le schéma de développement régional de l'éolien (cf 2.3), impose un bilan carbone pour les entreprises de plus de 500 personnes, les établissements publics de plus de 250 personnes et les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, renforce la protection face aux nuisances sonores, radioélectriques et lumineuses, instaure une surveillance de la qualité de l'air intérieur dans les lieux recevant du public, impose un diagnostic relatif à la gestion des déchets avant la démolition de bâtiments, refond le régime des enquêtes publiques relatives aux projets ayant une incidence sur l'environnement...

⁹⁵ L'article 253 de cette loi a complété l'article L.110-1 du code de l'environnement « III. — *L'objectif de développement durable répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.*

« IV. — *L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable.* »

⁹⁶ Il faut aussi mentionner la tenue de conférences environnementales annuelles au Palais d'Iéna, siège du Conseil économique et social, en septembre 2012 et 2013 assurant une concertation en amont sur une feuille de route pour la transition écologique puis des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement qui se sont tenus à partir du 25 juin 2013.

moyens de son application, notamment financiers, dans une perspective de long terme.

3.4.2 Autre exemple plus récent d'association du public à la décision environnementale, la Convention citoyenne sur le climat a réuni, au Conseil économique, social et environnemental, 150 personnes tirées au sort mais constituant un panel représentatif de la diversité de la population française entre le 4 octobre 2019 et le 21 juin 2020, date d'approbation de son rapport de 460 pages contenant 149 propositions⁹⁷.

Elle devait en effet définir une série de mesures permettant d'atteindre d'ici 2030 une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale (cf 5).

Une difficulté est survenue du fait que le Président de la République s'était imprudemment engagé à transmettre sans filtre au Parlement l'ensemble des recommandations de la convention⁹⁸, position dont il s'est écarté après le dépôt du rapport qui préconisait, par exemple, d'instaurer une taxe sur les dividendes, de limiter à 110 km/h la vitesse sur autoroute ou de compléter le préambule de la constitution en y mentionnant la préservation de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité.

Ses membres se sont retrouvés lors d'une dernière session fin février 2021 pour prendre connaissance des réponses données par le Gouvernement à leurs propositions et émettre un avis sur les mesures retenues par lui⁹⁹ et figurant dans le projet qui allait devenir la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui comporte 305 articles et modifie à nouveau de nombreux codes.

Certains de ses membres considèrent que le Gouvernement a fait preuve de mépris envers elle et ont déploré qu'en ne prenant en compte qu'une partie des travaux de la convention la cohérence d'ensemble ait été perdue. Seules 10 % des propositions auraient été intégralement reprises selon Reporterre et 12 % selon le journal Le Monde, le gouvernement soutenant de son côté qu'il en a retenu 85 % et que 67 % ont été mises en œuvre totalement ou partiellement après 2 ans¹⁰⁰. Et à la question générale : « *Quelle est votre appréciation de la prise en compte par le gouvernement des propositions de la Convention citoyenne ?* », ces citoyens lui ont attribué une note moyenne de 3,3/10 en février 2021.

⁹⁷ <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>

⁹⁸ « *Ce qui sortira de cette Convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe* » avait annoncé Emmanuel Macron en avril 2019.

⁹⁹ https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf

¹⁰⁰ Par exemple, sur la proposition de "supprimer tous les plastiques à usage unique dès 2023", la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a anticipé cette proposition mais repoussé la sortie des emballages plastique à usage unique en 2040, avec un objectif de - 20% d'ici 2025. De même, la proposition d'interdire les vols aériens de moins de 4 heures d'ici 2025 s'il existe "une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps" figure dans les mesures "en cours de mises en œuvre" car ce texte est examiné par la Commission européenne et est donc suspendu. Mais la proposition intégrée à l'article 145 de la loi du 22 août 2021 porte sur des temps de trajet de moins de 2h30 pour les seuls transports intérieurs de passagers, de sorte que la réduction des émissions de CO2 serait non pas de 33 % mais de 11 % d'après le Réseau action climat.

En résumé, du fait d'une concertation trop restreinte des parties prenantes en amont et face aux difficultés innombrables de mise en œuvre qu'il rencontre, l'Etat en fait toujours trop peu et toujours trop tard, surtout au regard de l'affichage d'objectifs ambitieux pour répondre à des rendez-vous internationaux (cf 1.1) ou aborder des échéances électorales internes. L'aggravation de la situation de la planète qui inquiète les plus jeunes confirme en tout cas les lacunes de l'action publique : réchauffement climatique prévisible supérieur à ce que prévoit l'Accord de Paris; perte accélérée de biodiversité ; pollution des mers par les plastiques ; épuisement des ressources halieutiques ; disparition de coraux... On comprend mieux la montée des tensions au sein de la société et la tentation de certains de recourir à la désobéissance civile pour contraindre les autorités à davantage de volontarisme (cf 2.1 et note 23).

3.4.3 Face à ces difficultés il arrive aussi que les dirigeants du pays laissent s'exprimer leur énervement face aux exigences du développement durable ou à l'impossibilité d'y parvenir.

En sortant du salon de l'agriculture le 6 mars 2010, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, lâche « *l'environnement, "ça commence à bien faire"* en évoquant les engrais utilisés par les agriculteurs (plan éco-phyto 2008, cf 3.1) et en développant sa pensée : « *L'agro-écologie, c'est le faux nez d'une véritable obsession pour la destruction de notre puissance agricole qui serait remplacée par la possibilité donnée aux bobos d'aller faire leurs courses à la ferme dans le cadre des circuits courts* ».

Le 28 août 2018, Nicolas Hulot, alors ministre de la Transition écologique et solidaire et inspirateur du Grenelle de l'environnement (cf 3.4.1), démissionne : « *Je ne veux plus me mentir* ». Devant l'impuissance du discours et des mots et la faiblesse de sa marge de manœuvre, il quitte le gouvernement pour cesser de servir de caution à une action publique qu'il estime insuffisante.

Emmanuel Macron, le 11 mai 2023, lors de la présentation de son plan de réindustrialisation de la France en appelle pour sa part à une "*pause réglementaire européenne*" en matière environnementale (cf 1.3): « *"On est devant, en termes réglementaires, les Américains, les Chinois ou toute autre puissance au monde". Maintenant, il faut qu'on exécute. Il ne faut pas qu'on fasse de nouveaux changements de règles, parce qu'on va perdre tous les acteurs.... Sinon, le "risque" est "d'être les mieux-disant en termes de réglementation et les moins-disant en termes de financement"*.

Cet argument renvoie à une tentation récurrente : mettre en place un mécanisme d'ajustement aux frontières de l'UE qui pénaliserait les importations provenant de pays soumis à des contraintes environnementales moindres, afin de ne pas désavantager les producteurs européens (cf 2.4.1 au sujet du carbone et du MACF). Mais les principes de Rio relatifs aux responsabilités communes mais différenciées d'une part, aux mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement qui ne doivent pas constituer une restriction déguisée aux échanges internationaux d'autre part (cf 1.1), invitent à la plus grande prudence sur ce point, d'autant plus que l'UE revendique avoir les normes environnementales les plus exigeantes de la planète en raison de sa plus grande responsabilité historique (cf 1.3).

Ayant récemment changé de Premier Ministre, le président français a laissé ce dernier en première ligne pour répondre aux manifestations agricoles avant qu'elles ne dégénèrent (cf 3.1). Reprenant la thèse du Président de la République, ce jeune Premier Ministre a dit aux agriculteurs le 26 janvier 2024 que « *Les normes qui gâchent la vie des agriculteurs et la bureaucratisation de l'agriculture doivent cesser. C'est un impératif pour leur permettre de produire pour nous nourrir.* » Et s'agissant du projet d'accord de l'UE avec le MERCOSUR, il a ajouté « *En ce qui concerne le cadre des accords internationaux, les accords de libre-échange ne doivent pas se faire sans intégrer la réciprocité des normes et la mise en place de clauses miroirs : elles doivent protéger les consommateurs et garantir à nos producteurs qu'ils luttent à armes égales avec leurs concurrents étrangers. La France réaffirme sa plus ferme opposition à la signature du traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur.* » Des commentateurs avisés ont utilement rappelé que la majorité au pouvoir avait approuvé l'accord de libre-échange signé entre l'UE et la Nouvelle-Zélande le 9 juillet 2023, ratifié par le Parlement puis le Conseil européens en novembre 2023, ce qui a fait dire au président du Sénat : « *On n'a pas le droit de dire à Paris qu'on soutient les agriculteurs et de faire le contraire à Bruxelles* ».

Bref, il est difficile de mobiliser les parties prenantes dans la longue durée sur des objectifs ambitieux lorsqu'au sommet de l'Etat lui-même s'expriment périodiquement la lassitude, l'impuissance, le manque de courage politique, le renoncement, l'atavisme et la réversibilité improvisée de la décision environnementale en période de crise sociale.

Et comme les démocraties libérales connaissent en outre des rendez-vous électoraux périodiques et des changements de majorité, leurs responsables politiques ne disposent pas forcément d'une longévité suffisante pour tracer la route du DD ou faire adopter leurs projets de loi, renonçant à leurs promesses devant les premiers obstacles rencontrés et présentant alors l'écologie comme punitive ou bouc émissaire responsable de tous les maux.

3.4.4 Inévitables, toutes ces difficultés justifient au contraire une mise en œuvre de plus en plus large du principe de participation du public à la décision environnementale (cf 1.1).

Car il ne faut pas se tromper d'analyse. La promesse historique des démocraties libérales depuis plus de deux siècles a été de promouvoir la croissance économique et l'emploi pour améliorer le niveau de vie de la population (« toujours plus »), en exploitant sans limites toutes les ressources accessibles, techniques, naturelles et financières. La société de consommation et le modèle américain, avec leurs qualités et défauts, se sont ainsi imposés comme rêves à réaliser et référence à suivre. Or le développement durable impose de sortir de ce modèle et de cet imaginaire pour tenir compte du caractère limité des ressources naturelles et de la destruction incontrôlée de la nature, à commencer par le climat. S'agissant d'une métamorphose complète des modèles de production, de consommation, d'investissement, de gestion des entreprises, d'éducation et d'utilisation des loisirs ... qui nécessite de s'inscrire dans le temps long et d'une remise en cause de cette promesse historique d'abondance illimitée, des décisions difficiles sont à prendre qui affectent tous les domaines de la vie quotidienne (se loger, se chauffer, s'alimenter, se déplacer, se vêtir, se distraire...)

mais touchent aussi à la répartition des richesses et à l'accès pour tous aux biens ou services essentiels. A défaut, la sobriété écologique souvent mise en avant ne peut pas être acceptée par une partie de la population et la conflictualité sociale ne peut que s'accroître avec la mise en œuvre de mesures de plus en plus contraignantes qui se heurtent aux comportements individuels ou collectifs hérités du passé (cf 3.2).

La seule réponse raisonnable est de faire appel à la démocratie participative et délibérative pour mettre en débat et négocier les choix collectifs¹⁰¹, y compris techniques, qui s'imposent en fonction de ce qui est estimé réalisable et, à la fin, arbitrer les conflits avant d'expliquer ces choix à la population.

4- Des points d'appui favorables au développement durable

Si l'action publique se heurte à de sérieuses difficultés, elle peut néanmoins s'appuyer sur quelques soutiens ou bénéficier de facteurs favorables.

-L'adoption en 2015 des ODD trace une route commune puisqu'ils sont devenus une référence internationale pour étalonner la performance de chaque Etat (cf note 1).

-S'y ajoute depuis la crise sanitaire du covid 19 et le déclenchement par la Russie de la guerre en Ukraine la préoccupation de retrouver une forme de souveraineté nationale en atténuant la dépendance à l'égard du commerce international (principes actifs des médicaments; alimentation et énergie ; industrie avec les micro-processeurs...).

-Les collectivités territoriales, plus proches que l'Etat central des préoccupations des citoyens, agissent sur les territoires et montrent l'exemple (circuits courts pour les cantines scolaires ; éclairage et publicité nocturnes...).

-Une économie sociale et solidaire significative a ouvert la voie dans de nombreux domaines (collecte, tri et recyclage des déchets ; agriculture biologique ; promotion des circuits courts dans l'alimentation et le commerce avec les AMAP ; habitat partagé ; finance solidaire ; systèmes d'échanges locaux et monnaies locales ; plateformes numériques coopératives...) et dispose de nombreux atouts pour faciliter la métamorphose (démocratie participative ; entrepreneuriat social inclusif ; ancrage territorial ; mise en œuvre d'un digital libre et ouvert¹⁰²...).

-Des milliers d'initiatives sont prises par la société civile et ses diverses composantes pour mettre en œuvre un développement durable.

-Les mouvements écologistes se sont renforcés et les médias contribuent à une prise de conscience croissante des enjeux du DD, alimentant parfois des peurs individuelles (éco-anxiété) et collectives (survivalistes), cette peur pouvant aussi déclencher le sursaut du changement (crainte du Déluge¹⁰³) devant l'urgence des problèmes à résoudre.

¹⁰¹ Voir par exemple en ce sens la demande des Décarbonautes adressée au gouvernement d'organiser « une Assemblée de codécision pour que la France atteigne de manière certaine la neutralité carbone en 2050. » <https://www.lesdecarbonautes.fr/processes/appel>

¹⁰² Numérique, action publique et démocratie, PURH, 2021, notamment Ch 11, 12 et 13.

¹⁰³ Jean-Pierre Dupuy, Pour un catastrophisme éclairé, Quand l'impossible est certain, Seuil, 2004.

-S'ajoutent la pression des jeunes générations et les interpellations de la société civile et des lanceurs d'alerte (cf 2.1).

-Grâce à tout cela, l'opinion publique est de mieux en mieux éclairée sur les conséquences pour la vie quotidienne des grands défis environnementaux (réchauffement climatique et sécheresses ou inondations ; mode de transports et pollutions ; alimentation et obésité...).

-Enfin, des résultats encourageants, même s'ils restent insuffisants¹⁰⁴, sont enregistrés en matière d'émissions brutes de GES. Le Haut-Conseil pour le climat vient ainsi d'annoncer que ces émissions avaient baissé en France de 5,8 % en 2023 par rapport à 2022¹⁰⁵, les deux tiers de cette baisse pouvant être attribués aux politiques publiques, et de 4,8 % au premier trimestre 2014.

5-Des juges appelés à jouer le rôle d'arbitre

Du fait de la multiplication récente des normes juridiques environnementales, internationales, européennes (cf 1.3) ou nationales, les Etats sont soumis à un nombre croissant d'obligations les contraignant à agir dans un sens déterminé pour atteindre des objectifs déterminés dans un délai lui aussi déterminé. Ces Etats ont aussi comme obligation première de protéger leurs ressortissants, en prévenant ou en réparant les désastres écologiques.

Le juge national est donc de plus en plus souvent saisi par des organisations de la société civile dénonçant l'inaction ou les lenteurs de l'Etat en matière de DD, ce qui lui vaut des condamnations en justice pour inaction ou insuffisance d'action.

A titre d'illustration, le Tribunal administratif de Paris a, dans l'« Affaire du siècle », condamné l'État à « *réparer le préjudice écologique* » né du dépassement, à hauteur de 15 Mt de CO₂eq, du premier budget carbone (2015-2018) de la France (TA de Paris, 14 octobre 2021, Association OXFAM France et autres, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976/4-1). Ce tribunal a jugé que le préjudice écologique né d'un surplus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) présente un caractère continu et cumulatif dès lors que le dépassement du premier budget carbone a engendré des émissions supplémentaires qui s'ajouteront aux précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans. Par conséquent, sa réparation implique non seulement l'adoption de mesures propres à le faire cesser mais également que ces dernières soient mises en œuvre dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation des dommages constatés. Le tribunal a en conséquence ordonné que la réparation du préjudice soit effective au 31 décembre 2022 au plus tard. Et, à ce stade, il n'a pas assorti cette injonction d'une astreinte.

Par son jugement n° 2321828/4-1 du 22 décembre 2023, il a estimé qu'en l'absence de toute contestation par les parties du jugement du 14 octobre 2021 il ne lui appartenait pas de modifier le montant du préjudice restant à réparer et constaté que

¹⁰⁴ Le Haut conseil déplore en particulier l'absence de plan de régénération des écosystèmes forestiers, ceux-ci n'ayant compensé que 20 % des émissions au lieu des 42 % attendus, et de politique de stockage de carbone dans les sols agricoles.

¹⁰⁵ Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, rapport annuel 2024 du Haut conseil pour le climat https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/06/HCC_RA_2024-web-1.pdf

l'État avait adopté ou mis en œuvre des mesures de nature à réparer le préjudice en cause¹⁰⁶.

Le tribunal a également jugé que si des circonstances extérieures, l'épidémie de la Covid-19 ou la guerre en Ukraine, avaient influé sur la baisse des émissions de CO₂, il n'y avait pas lieu d'en neutraliser les effets dès lors que cette réparation s'apprécie au regard des objectifs d'émissions fixés par le premier budget carbone et qu'il ne revient pas au juge de l'exécution de contrôler, de façon prospective, le respect de la trajectoire climatique de la France d'ici à 2030. Et si le tribunal a considéré, au vu des données disponibles pour 2021 et 2022, que la réparation du préjudice écologique ne pouvait pas être regardée comme complète à la date du 31 décembre 2022, la part du préjudice restant à réparer s'établissant à 3 ou 5 Mt CO₂eq selon les hypothèses retenues, il n'a pas prononcé de mesures d'exécution supplémentaires dès lors que l'analyse des émissions de GES au premier trimestre 2023 par rapport à 2022 (- 4,2 %, soit 5 Mt CO₂eq) avait déjà permis de réparer le préjudice restant à couvrir.

De même, saisi notamment par la commune de Grande-Synthe et plusieurs associations de défense de l'environnement, le Conseil d'État avait ordonné au Gouvernement par une décision n° 427301 du 1er juillet 2021 de prendre avant le 31 mars 2022 toutes les mesures permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites en France pour garantir sa compatibilité avec les objectifs fixés par le législateur français (art. L. 100-4 du code de l'énergie), en cohérence avec l'Accord de Paris de 2015 (- 40 % d'émissions de GES d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990). Après avoir reçu les éléments transmis par le Gouvernement pour justifier son action ainsi que les observations des requérantes, le Conseil d'État a interrogé le Haut Conseil pour le Climat¹⁰⁷ et jugé (CE, 10 mai 2023, Commune de Grande-Synthe et autres, req. n° 467982) que les mesures prises à ce jour ne permettent pas de garantir, de façon suffisamment crédible, que la trajectoire de réduction des émissions adoptée par le Gouvernement pourra être atteinte, notamment l'objectif de réduction par rapport à 1990 de 40 % des émissions en vigueur à la date de la décision du Conseil d'État du 1er juillet 2021 et a fortiori celui d'une baisse de 55 % d'ici 2030 récemment fixé par l'UE. Il a donc adressé une nouvelle injonction au gouvernement, en lui demandant de prendre d'ici au 30 juin 2024 toutes les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif de réduction. S'il n'a pas assorti son injonction d'une astreinte, le Conseil a demandé au Gouvernement de transmettre d'ici le 31 décembre 2023 dans un premier

¹⁰⁶ Par exemple, la nouvelle réglementation environnementale encadrant la construction neuve (RE2020 C), entrée en vigueur le 1er janvier 2022, interdit l'installation de chaudières à gaz dans les maisons individuelles neuves et acte cette interdiction à partir de 2025 pour les logements collectifs neufs.

¹⁰⁷ Dans son rapport 2022, ce conseil estime qu'il existe un risque avéré que l'objectif de réduction pour 2030 ne soit pas tenu. Sur les 25 orientations de la stratégie nationale bas carbone établie par le Gouvernement (cf 2.3), seules 6 ont bénéficié de mesures en adéquation avec la trajectoire de réduction fixée et 4 auraient même fait l'objet de mesures aux effets contraires, en particulier dans le secteur des transports, du bâtiment, de l'agriculture et de l'énergie. Il souligne ainsi qu'il existe des risques majeurs que les objectifs fixés pour 2030 ne soient pas tenus. Par ailleurs, le HCC constate que malgré la création d'un Secrétariat général à la planification écologique, un véritable pilotage reposant sur des indicateurs pertinents et sur une évaluation systématique de l'incidence des politiques publiques sur le climat n'est toujours pas mis en œuvre. Le HCC estime que le risque de ne pas atteindre les objectifs de 2030 est d'autant plus grand que la trajectoire de baisse des émissions prévoit une accélération des baisses d'émissions qui doivent atteindre - 3,2 % par an à partir de 2024.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-prendre-de-nouvelles-mesures-et-transmettre-un-premier-bilan-des-cette-fin-d-annee>

temps, puis au plus tard le 30 juin 2024 tous les éléments justifiant à la fois qu'il a pris ces mesures et qu'elles sont de nature à permettre de respecter cet objectif.

Commentant cet ensemble de décisions dans le cadre d'un webinaire organisé en octobre 2021 avec l'université de Columbia, le Conseil d'Etat a qualifié « les décisions « Grande-Synthe » et « Affaire du siècle », de « *tournant dans la justice climatique* », « *commentées partout dans le monde* ».

Par ailleurs, au sujet de la qualité de l'air dans plusieurs des 12 zones administratives de surveillance de cette qualité concernées par l'injonction prononcée par sa décision du 12 juillet 2017 (CE, n° 394254), le Conseil d'Etat a condamné l'Etat à verser une astreinte de 10 M€ par semestre si ce dernier ne justifiait pas, dans les six mois suivant la notification de sa dernière décision, avoir pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète de celle de 2017 (CE, 10 juillet 2020, req. n° 428409). L'Etat a d'ailleurs été condamné le 4 août 2021 (n° 428409) à payer une première astreinte de 10 M€ pour le premier semestre de l'année 2021, le 17 octobre 2022 (n° 428409) deux nouvelles astreintes de 10 M€ pour les deux périodes allant de juillet 2021 à janvier 2022 et de janvier à juillet 2022 et enfin le 24 novembre 2023 (n° 428409) deux astreintes de 5 M€ chacune pour la période de juillet 2022 à juillet 2023 au motif que les valeurs limites de concentration fixées pour le NO₂ par l'article R. 221-1 du Code de l'environnement restent, malgré les améliorations constatées, dépassées de manière significative dans les zones urbaines de Paris et de Lyon. Leur montant a été réparti entre l'association Les Amis de la Terre, auteur de la saisine en 2017, et plusieurs organismes et associations engagés dans la lutte contre la pollution de l'air, avec un renforcement des sommes attribuées aux associations en charge du suivi de la qualité de l'air (cf note 12). Fin 2024, le Conseil d'Etat se prononcera sur les actions de l'Etat au second semestre 2023 et au premier trimestre 2024.

Le juge des référés administratifs dispose également du pouvoir de suspendre, dans l'attente du jugement au fond, l'exécution des décisions dont la légalité paraît douteuse, prérogative qu'il utilise de longue date en matière de chasse ou de pêche (voir par exemple en dernier lieu CE, juge des référés, 23 décembre 2023, Assoc. France Nature Environnement, req. n° 489926 qui suspend les dérogations à la fermeture de la pêche dans le Golfe de Gascogne en 2024 en vue de protéger les dauphins, les mesures prises par le gouvernement étant jugées insuffisantes)¹⁰⁸.

Le juge administratif national, tirant les conséquences des normes européennes et nationales, n'hésite donc plus à utiliser tous les moyens dont il dispose pour obliger les personnes publiques et notamment l'Etat à respecter les objectifs fixés et à mettre en œuvre les moyens pour les atteindre.

*

*

*

Depuis les années 1970, le rôle de l'Etat en matière d'impulsion et de mise en œuvre du développement durable est progressivement devenu éminent, ce qui contribue à

¹⁰⁸ Cette décision a contribué à la mobilisation des agriculteurs et des pêcheurs contre le gouvernement fin janvier 2024, revendiquant, comme en Allemagne, le report de la taxation sur le gazole routier pour les tracteurs et bateaux de pêche ainsi qu'un allègement des normes environnementales (cf 3.4.3).

expliquer les attentes actuelles très élevées des autres parties prenantes à son égard et les déceptions que ses interventions, souvent tardives et à l'efficacité limitée (cf 3.4.2), peuvent provoquer. Comptable du respect des engagements internationaux qu'il a souscrits (cf 1.1) et des droits environnementaux qu'il a récemment reconnus aux citoyens (cf 2.1), il s'est condamné lui-même à agir, sous le contrôle des juges, sans maîtriser à lui seul tous les tenants et aboutissants du DD.

Ce rôle éminent de l'Etat est au demeurant contesté par ceux qui l'estiment mal placé pour conduire la métamorphose de nos sociétés et préfèrent à une prise en charge par des institutions étatiques et technocratiques susceptibles de donner un jour prochain naissance à une « dictature écologique » l'extension de l'autonomie des populations et de leur faculté d'auto-organisation.

Indépendamment de ce débat, la combinaison des sixième et neuvième principes de la Déclaration de Rio devrait conduire les pays développés à faciliter la transition écologique des pays émergents en pratiquant largement les transferts de technologies et en mobilisant à cet effet le financement public et privé, plus abondant au Nord. A défaut, le développement durable risquerait de rester une promesse non tenue au plan international.

F Tiberghien, octobre 2024