



ANALYSE DU COMITÉ 21

PUBLICATION

La Planification écologique vue par le Comité 21 : l'avenir heureux (?) au prisme de la sobriété choisie



I. Retour sur la planification indicative à la française

1. Quelques rappels historiques : une planification indicative qui vise la reconstruction, et la croissance¹

La création, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, du Commissariat général au Plan résulte de la rencontre de plusieurs courants de pensée : notamment de ceux qui, au cours des années 1930 (dans différents partis politiques, en Europe comme outre-Atlantique) ont théorisé de nouvelles modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine économique pour faire face aux insuffisances du marché, pour réduire les risques de crise et de ceux qui, pendant le conflit lui-même, ont œuvré à la coordination de la production nécessaire à « l'effort de guerre », en particulier anglais et américain.

Ce serait dès la Première Guerre mondiale que Jean Monnet imagine ce qui deviendra plus tard le « Plan ». Walther Rathenau, à la tête de l'entreprise AEG, propose alors en Allemagne, pour faire face au blocus, une gestion rationalisée des stocks et des ressources, associant les entreprises et le gouvernement. Du côté des Alliés, on organise également des « Boards » avec le même type d'objectifs ; et ces modèles sont de nouveau mobilisés au cours de la Seconde Guerre mondiale... avec encore le concours de Monnet. D'après Marie-Laure Djelic, c'est bien l'implication de Jean Monnet dans le « *War Production Board* » et le « *Combined Production and Resources Board* » américains qui est l'inspiration la plus directe des premiers travaux du Commissariat général au Plan. Ces travaux visent précisément la mise en cohérence des différents secteurs de production et la meilleure allocation des ressources disponibles dans le contexte contraint de la guerre. Et dans la mesure où le Premier Plan, adopté en 1946, ambitionne lui aussi de répartir des ressources et d'éviter les pénuries, dans un moment où les besoins augmentent vite, on peut considérer qu'il s'inspire des méthodes éprouvées dans l'économie de guerre elle-même.

Cependant, ce plan au lendemain de la guerre est d'emblée appelé « de modernisation et d'équipement » et vise ainsi un double objectif : à la fois reconstruire le pays et le moderniser. Autrement dit, il ne s'agit pas d'organiser la production pour restaurer au plus vite et à l'identique l'économie d'avant-guerre mais d'opérer simultanément la définition de priorités liées à l'urgence (dans l'usage des matières premières notamment) et le développement d'un appareil économique national répondant à de nouveaux standards (en l'occurrence, principalement en matière de productivité et d'industrialisation), et ceci dans le long terme.

Malgré le terme de « plan », on est alors bien loin du « Gosplan » à la soviétique, à la fois dans la méthode et dans les finalités. L'inspiration est à dominante américaine, keynésienne, du fait du prestige dont est alors auréolé le New Deal de Roosevelt et de la puissance du Plan Marshall, qui a largement contribué à financer les réalisations du Plan Monnet.

Concrètement, que faisait-on « au Plan » ? Placé auprès du président du Conseil, le commissaire général du Plan animait notamment les travaux de plusieurs « commissions de modernisation », consacrées aux différentes ressources (houillères, électricité, carburants, main-d'œuvre, etc.) et aux différents secteurs d'activité (construction, automobile, textile, etc.), et réunissant divers acteurs (patronaux, syndicaux, administratifs) et des experts ou des « personnalités qualifiées ». Jean Monnet s'enorgueillit ainsi que « plus de mille Français de toutes origines » ont participé à ce travail collectif qu'est le premier Plan.

¹ Cette analyse s'inspire de l'excellente note parue le 17 juin 2020 rédigée par Daniel Agacinski, Julien Bueb, Anne Faure, Julien Fosse, Hélène Garner, Boris Le Hir, Gautier Maigne et Mathilde Viennot, de France Stratégie

À une époque où, après les nationalisations décidées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans de nombreux secteurs d'activité essentiels (énergie, transports, aciéries, banques), près de 50 % des investissements industriels passent directement par les caisses de l'Etat, la puissance publique dispose avec le nouveau commissariat d'un levier puissant pour orienter et coordonner la production nationale et pour optimiser l'usage des ressources, l'appareil productif étant encore loin d'être reconstitué à ses niveaux antérieurs. Il s'agit alors de définir des objectifs sur un horizon de plusieurs années et de prévoir les différentes étapes pour y parvenir, en coordonnant les différents secteurs qui y concourent.

Cela passe donc par une hiérarchisation des secteurs prioritaires et des investissements nécessaires pour les développer, afin de doter l'économie nationale des infrastructures qui auront le plus puissant effet de levier sur l'ensemble des activités jugées utiles².

Dans l'ensemble, les objectifs fixés par les premiers plans sont atteints voire dépassés. Dans le rapport qu'il remet en 1994 au Premier ministre Édouard Balladur sur « L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française », le député Jean de Gaulle rappelle que les objectifs sectoriels du Plan Monnet ont presque tous été atteints, que ceux du deuxième plan ont été dépassés, en dépit des conflits de décolonisation survenus dans cette période (1952-1957), et que la Guerre d'Algérie n'a pas empêché le troisième plan d'atteindre son objectif de « retour à l'équilibre » de l'économie française.

La participation des « forces vives de la Nation » à l'élaboration du plan est vue, dès Jean Monnet, comme une condition de sa réussite et Pierre Mendès-France, quelques années plus tard, résumait cette idée en disant que « le Plan doit être fait par le pays lui-même ».

Il semble donc impossible de séparer radicalement le plan comme méthode et la planification comme orientation de politique économique. On évoquait alors, plutôt qu'une économie dirigée, une « économie concertée³ », définissant ainsi la voie médiane revendiquée par la France gaulliste entre libéralisme et communisme. Ni norme contraignante, ni pure spéculation, « les objectifs à déterminer par le Plan [...] revêtent pour tous les Français un caractère d'ardente obligation », selon les termes choisis par de Gaulle, alors président de la République, en 1961.

Au cours du temps, et à mesure que les promesses d'expansion industrielle se réalisent, les réflexions produites par le Commissariat du Plan élargissent leur horizon, dès les quatrièmes et cinquièmes plans ; ainsi, dans l'introduction du quatrième plan (1962), on lit des interrogations sur le sens même de la démarche de planification, dans un monde « aux frontières ouvertes », dans un pays où « l'initiative privée et l'action publique coexistent ». Pour y répondre, le Plan invite à articuler les objectifs collectifs (« survie, progrès, solidarité, rayonnement ») et les objectifs individuels (« réduction de la durée, de la pénibilité et des risques du travail, accroissement de la consommation, développement des services publics ») et plaide pour les « équipements collectifs » aux dépens de la « société de consommation » et au service d'une « idée moins partielle de l'homme ».

Et le cinquième Plan, en 1966, s'éloigne de la caricature qu'on pouvait faire de cette institution historiquement tournée vers l'industrie et la croissance, en promouvant, toujours au nom de cette

²C'est ainsi que l'un des grands chantiers du premier fonds de modernisation et d'équipement concerne, en 1947, le financement d'un train de laminage à large bande, pour Usinor, à Florange – le rétablissement puis le développement de la sidérurgie étant une condition au déploiement de nombreuses autres activités industrielles.

³Voir de Gaulle J. (1994), *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, rapport au Premier ministre, La Documentation française (en particulier les pages 20 à 22). Le rapport souligne que les plans suivants, couvrant un domaine plus large et intervenant dans une période où leur exécution dépend davantage de la situation internationale, ont une portée davantage « indicative » et que, par conséquent, « d'un plan à l'autre, la fiabilité des prévisions est inégale et va se dégradant ».

vue « moins partielle » de l'homme, chère au commissaire Pierre Massé, un « **progrès économique durable et sain** », comprenant une politique des revenus et des objectifs élevés en matière de conditions de vie, et associant le Conseil économique et social à son élaboration. C'est notamment sous l'impulsion de Jacques Delors, chef du service des affaires sociales de 1962 à 1969, que le Plan s'est efforcé d'intégrer dans ses travaux les mesures de la « qualité » de la vie, et non pas seulement les quantités produites, pour qu'elles puissent avoir le même poids, la même réalité, la même lisibilité dans les débats que les aspects strictement économiques.

Lorsque la gauche arrive au pouvoir, elle fait voter la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification qui comporte deux innovations : les CPER, contrats de Plan avec les Régions (induits par la décentralisation) et la consultation du Conseil économique et social, des partenaires sociaux et des régions dans l'élaboration du plan. Pour la première fois, la loi définit ce qu'est un Plan après l'article 3 de l'ordonnance du 21 avril 1945 qui confiait au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme la responsabilité « d'établir, de proposer et de faire exécuter dans le cadre du Plan d'équipement national un plan général de reconstruction. Le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre. ». Mais, dans le dernier quart du XX^e siècle, le poids du Plan dans l'économie nationale se réduit, à mesure que la France faisait le choix de l'intégration européenne, de l'insertion dans la mondialisation marchande et de la libéralisation de son économie. Mais c'est aussi à cette époque que les questions environnementales y font leur entrée.

2. La place de l'environnement dans les 10 plans : une place très modeste, étudiée à la marge

Les plans sont dédiés, dans l'ensemble, à la croissance économique et sociale, et les questions environnementales sont très peu posées ; seul le 6^e plan, entre 1971 et 1976, sans doute influencé par la suite des événements de mai 68, ou l'approche de la Conférence de Stockholm de 1972, ou aussi du Commissaire Général Jean Ripert, qui deviendra le principal négociateur de la convention sur le réchauffement climatique 20 ans après, aura parmi ses priorités « la sauvegarde du milieu et de l'amélioration du cadre de vie » ; celle-ci doit se traduire par une politique plus active de lutte contre la pollution de protection et de mise en valeur des régions naturelles et des zones urbanisées, un aménagement plus systématique de l'espace, et un développement rapide des équipements public ; le texte ajoute de façon prémonitoire « une politique de l'environnement est plus facile et moins coûteuse si elle intervient à priori avant que les dégradations graves ou irréversibles aient été portées au milieu » mais il ne s'agit à cette époque que de mesures correctives et le texte dit clairement : les dépenses supplémentaires induit par la protection de l'environnement « ne doivent cependant pas bouleverser les conditions de fonctionnement de l'économie et compromettre la compétitivité de nos industries ». S'ensuivent des mesures dans le domaine de la pollution de l'air, des effluents industriels et urbains, des hydrocarbures qui polluent les océans, des règles sur les implantations industrielles de l'aménagement de l'espace dans des termes qui rappellent beaucoup les motivations des ZAN ...

Le 7^e plan intervenu après la crise pétrolière ne concentrera au patrimoine naturel que deux lignes, et deux pages portent sur la lutte contre les nuisances et ... le tourisme social sur le littoral ; le 8^e, premier plan élaboré par la gauche arrivée au pouvoir dont le commissaire adjoint est Dominique Strauss-Kahn, change un peu de vocabulaire en affirmant : « la priorité accordée à ce secteur (de l'environnement) » ne saurait être une option extérieure aux autres options du Plan ; elle peut et elle doit prendre en compte ces options dans ses objectifs comme, inversement, les préoccupations d'amélioration du cadre de vie et de protection de l'environnement peuvent et doivent être prises en compte dans toute politique de développement équilibré ». Cette vision inclusive de l'environnement est d'ailleurs corroborée par un programme prioritaire parmi les 12 de ce Plan, le programme n°8 intitulé « gérer écologiquement le patrimoine naturel ».

Dans le 9^e plan rebaptisé « plan de développement économique social et culturel », il n'y aura aucun chapitre ni aucune priorité dédiée à l'environnement, lequel sera traité de manière éclatée entre 2 chapitres : celui consacré à l'action « Réussir la décentralisation, Déconcentrer et équilibrer le territoire », et celui intitulé « Améliorer la vie quotidienne des français », qui traitera des politiques urbaines.

Le 10^e et dernier plan placera les actions environnementales sous la bannière européenne et industrielle : « La France souhaite apporter sa pierre au nouvel édifice de la politique communautaire, en tirant parti des nombreux atouts dont elle dispose : le dynamisme de l'offre privée de biens et services dans les secteurs de l'eau et de la gestion des déchets ; de vastes espaces naturels propices à une diversification des activités de loisir, en dehors des face aux réglementations les plus sévères ; un cadre de vie de qualité, susceptible de favoriser l'implantation de nouvelles activités, notamment de services à haute technologie. Elle fera en sorte d'appliquer scrupuleusement les normes européennes en vigueur, mais aussi d'inciter les acteurs publics - comme les entreprises privées - à intégrer davantage et plus précocement les exigences de l'environnement dans leurs processus de décision et leurs stratégies de modernisation. Elle s'attachera à développer l'innovation dans certains domaines de la technologie de l'environnement et d'accroître son rôle comme facteur de compétitivité. Ayant déjà joué un rôle précurseur dans certains domaines comme les études d'impact, notre pays peut faire valoir utilement son expérience dans d'autres secteurs comme la protection ou la réintroduction d'espèces animales, la lutte contre la pollution atmosphérique ainsi que la maîtrise et la gestion des déchets. »⁴

Il est symptomatique que deux ans après la Conférence de Rio 92, le rapport commandé au député Jean de Gaulle⁵ ne mentionne pas une seule fois le mot « environnement », ne parlons même pas de développement durable ... Il faut dire que, dans le Gouvernement précédent, le gouvernement Bérégovoy, le Commissaire général au plan avait, en 1993, et malgré le souhait de Matignon, refusé de s'adjoindre une Délégation au développement durable, ce qui a fait perdre exactement 30 ans à la planification qu'on appelle aujourd'hui écologique.

3. Pourquoi n'y -a-t-il plus de « Plan » ?

A. La suppression de la planification a été théorisée : de l'Etat stratège à l'Etat régulateur.

Préparé en 1992, le projet de 11^e plan, initialement prévu pour couvrir la période 1993-1997, ne sera pas adopté par le gouvernement Balladur, issu des élections législatives de mars 1993, qui préfère inscrire ses choix de politique économique dans un ensemble de lois quinquennales. On peut parler de méfiance envers la planification française, accusée entre autres de ne pas avoir su résoudre le chômage.

En revanche, la planification locale issue de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification prospère : la troisième génération des contrats de plan État-régions (1994-1998) voit le jour. L'élaboration, à partir de 1991, du plan Université 2000, réunissant l'ensemble des collectivités pour analyser l'évolution du dispositif de formation supérieure dans les régions et établir une programmation sur cinq ans, a renforcé les pratiques de concertation. Aussi Le CIAT du 3 octobre 1991 confirme cette démarche contractuelle et charge les préfets de région d'élaborer un document de propositions pour orienter la stratégie de l'État dans leur région. Ce document fournit « un éclairage nouveau pour la préparation des esquisses budgétaires des départements ministériels ». Dans le même temps, les présidents des conseils régionaux sont invités à élaborer de véritables plans régionaux, sur la base d'une large concertation avec tous les acteurs économiques et sociaux.

⁴ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dixieme-plan-1989-1992_0.pdf, page 48

⁵ Déjà cité page

Le CIAT de Mende du 12 juillet 1993 prévoit la préparation d'une loi d'orientation d'aménagement du territoire et l'organisation d'un débat national⁶. Les contrats de plan sont définis comme un outil privilégié de l'aménagement du territoire : les interventions de l'État sont désormais modulées en fonction de la situation économique de chacune d'entre elles, afin d'affirmer une solidarité entre les plus riches et les plus défavorisées.

Une mission de réflexion sur « l'avenir du plan et la place de la planification dans la société française » est confiée, en décembre 1993, par le Premier ministre, Édouard Balladur, à Jean de Gaulle, député de Paris. Cette mission se concrétise par un rapport intitulé « L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française ». Il conseillera la suppression du Plan⁷, une planification « multiforme et variée », mais préconisera que « l'Exécutif explicite ses priorités et sa stratégie économique et sociale de moyen terme sous forme d'une loi de plan, sans y être contraint par un rythme prédéterminé ». Il conseillera de garder le Commissariat général du Plan pour « réaliser des travaux thématiques qui se concluent par des rapports pouvant être présentés au Parlement selon des modalités choisies par l'Exécutif, et, au début de chaque législature présenter au Parlement un « document de synthèse sur les grands défis de la Nation et les problèmes de notre société » ».

La planification régionale est gardée, avec une loi quinquennale dans laquelle l'État fait connaître, notamment aux collectivités territoriales, les orientations de sa politique d'aménagement du territoire - au sens large - et les modalités des concours financiers qu'il entend leur apporter dans le cadre des contrats de plan État-Région.

Le Commissariat général du Plan devient dans son esprit un « animateur de travaux sur les questions de moyen et long terme, qui conduit une réflexion continue de planification avec les partenaires sociaux, l'Administration et des experts venus d'horizons différents ».

On voit que le Commissariat est sauvegardé, mais son rôle est ambigu, une sorte d'animateur planifiant, alors que la planification est supprimée, devenant une « réflexion continue de planification » ...

Il est donc peu surprenant que, le 26 octobre 2005 le Premier ministre, Dominique de Villepin, annonce vouloir supprimer le commissariat général au Plan et créer en remplacement un Centre d'analyse stratégique également sous la tutelle directe du Premier ministre, ce qui est officialisé avec le décret n° 2006-260 qui substitue le Centre d'Analyse stratégique au Commissariat général au Plan. Le Centre d'analyse stratégique exerce, sous l'autorité du Premier ministre, des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques, chargé d'un « programme de travail annuel » en cohérence avec les objectifs de long terme fixés par les institutions compétentes de l'Union européenne. On notera que, parmi ses services, il comprend un département de développement durable.

B. Des stratégies à la place de la planification

Sous la Présidence de François Hollande, le 23 avril 2013, le CAS est à son tour remplacé par France Stratégie (administrativement appelé « commissariat général à la Stratégie et à la Prospective », CGSP), qui remplace aussi le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC). Cette fusion fait suite à un rapport de Yannick Moreau, remis le 4 décembre 2012 à Jean-Marc Ayrault. Sa mission est d' « apporter son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics. Par ses méthodes de travail, notamment l'association des partenaires

⁶ Ce sera la loi 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite loi Pasqua, qui sera modifiée ensuite par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT), dite loi Voynet, qui sera la première loi d'intégration des principes de durabilité dans le territoire.

⁷ Proposition 1 : La loi du 29 juillet 1982, s'étant révélée trop formelle et inefficace, doit être réformée.

sociaux et des autres parties intéressées, il favorise la concertation, l'élaboration d'analyses et de scénarios partagés et la large participation de l'ensemble de la société française à la réflexion sur l'avenir. »

En fait, France Stratégie devient un lieu de conseil et de consultation, sans aucune fonction régaliennne. Notons qu'au fil des ans, il publiera de plus en plus de rapports concernant la durabilité, en particulier juste au lendemain de l'élection présidentielle, le rapport « Soutenabilités ! » dont l'objectif en matière de planification est clairement exprimé « Orchestrer et planifier l'action publique ». Il propose un nouveau référentiel pour une action publique à la fois durable, systémique et légitime. Articulée autour d'une orchestration cohérente des différents domaines de politiques publiques, et d'une **planification renouvelée les inscrivant dans la durée**, la « stratégie nationale des soutenabilités » proposée dans ce rapport doit permettre de concilier enjeux environnementaux, sociaux et démocratiques.

C. Là où revient le mot plan...

Le décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020 institue un Haut-Commissariat au plan qui dispose de France Stratégie : « Il est institué un haut-commissaire au plan, chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'Etat et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels. »

François Bayrou, nommé à ce poste, a publié depuis 3 ans, a publié à ce jour une douzaine de contributions⁸

4. Pourquoi y-a-t-il tant de plans ?

Dans l'étude précitée de Daniel Agacinski, Julien Bueb, Anne Faure, Julien Fosse, Hélène Garner, Boris Le Hir, Gautier Maigne et Mathilde Viennot⁹, le rôle de la planification territoriale est très bien expliqué: les collectivités locales (ou leurs regroupements) définissent, leurs propres « plans pluriannuels » ou leurs « stratégies de territoire » en fonction de leurs objectifs et de leurs ressources : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme communal ou intercommunal (PLU, PLUI), contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). Les « contrats de plan Etat-région » créés, comme on l'a vu plus haut en 1982 impliquent les élus régionaux dans ce qu'il reste de la logique de la planification. Les sixièmes CPER sont sur le point d'être renouvelés en 2020, et font partie des derniers instruments datant du Plan à avoir gardé leur dénomination initiale – même si le poids de l'échelon régional s'est considérablement renforcé dans leur élaboration.

Force est donc de constater le contraste entre la multiplication des démarches de planification et le doute croissant quant à leur légitimité et à leur efficacité. En France, on est frappé par la permanence des idéaux planificateurs et des instruments dédiés. Depuis 1967 à travers la loi d'orientation foncière ont été créés les instruments emboîtés du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et du Plan d'occupation des sols (POS). A partir des années 1980, la décentralisation conduit non pas à une remise en cause, mais à une généralisation locale des mêmes outils. La loi Solidarité et renouvellement urbain (2000) actualise et renforce ces derniers sous la forme des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU). Par ailleurs, on constate une démultiplication des schémas de planification sectorielle aux niveaux intermédiaires (Départements et Régions), dans une grande diversité de domaines : infrastructures de transports, biodiversité, plan

⁸ Voir <https://www.gouvernement.fr/haut-commissariat-au-plan>

⁹ Voir note n° 1

climat-air-énergies, etc. Pourtant, les contestations se multiplient, oscillant entre critique des outils et des objectifs associés aux documents (lourdeur des procédures, démesure des ambitions affichées) et remise en cause de l'utilité même de la planification au regard de celle du projet ?

Une étude très intéressante¹⁰ de Benoit Dugua a bien montré que les 450 SCOT élaborés en 2017 montre que le retour de l'activité de planification à l'échelle de grands territoires à travers les schémas de cohérence territoriale est bien présente, depuis leur création par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) en 2000, même si la multiplication des démarches de SCOT s'inscrit pourtant dans un contexte de doute croissant quant à leur légitimité et à leur efficacité, ou d'incertitudes sur la nature même de l'exercice. Les questions qui se posent sont : Que signifie planifier la ville aujourd'hui ? Comment différencier les différents types de plans (traditionnel, territorial, stratégique, spatialisé) ? Les SCOT ont-ils vocation à tout traiter ? Comment concilier cette transversalité avec le caractère stratégique de ces documents, qui invite à sélectionner et à hiérarchiser des objectifs ciblés.

Les élus trouvent la planification « floue », et, finalement, pensent que « le foisonnement des SCOT n'a pas été l'occasion de construire et de consolider un cadre conceptuel collectivement partagé concernant la nature, le rôle et le contenu de la planification. », même si les lois Mapta, 3DS et Nôtre ont un peu rationalisé les documents de planification.

Ainsi, au niveau régional, la rationalisation s'est faite, avec le Schéma régional pour l'aménagement, le développement durable et l'égalité des territoires (SRADDET). Ces deux documents marquent en théorie un retour à « l'essence » même de la planification en acquérant un caractère prescriptif mais les débats parlementaires entre élus régionaux et urbains ont fortement encadré les prérogatives des SRADDET : juridiquement, les documents d'urbanisme locaux doivent seulement « prendre en compte » et être « compatibles » – et non pas « conformes » – aux règles énoncées par le schéma. Par ailleurs, celles-ci ne doivent pas impliquer de dépenses nouvelles pour les collectivités locales. Et on constate que l'approbation par l'Etat de cette planification régionale fait problème.

Une instance administrative, l'Autorité environnementale a aussi pointé, juste avant les élections présidentielles, l'incohérence du système¹¹ : Elle déplore dans l'éditorial du rapport 2021 : « l'AE analyse de nombreux dossiers de plans ou programmes censés engager une vraie transition écologique et des projets qui devraient y contribuer. Elle constate, dans ces dossiers, un écart préoccupant entre les objectifs fixés à moyen et long terme, les ambitions affichées pour les atteindre et les actes censés les traduire. Si la qualité du contenu de nombre d'entre eux s'améliore, significativement pour certains, en particulier grâce à des concertations approfondies en amont, les trajectoires n'amorcent que rarement les virages, voire les remises en cause nécessaires. Si on ne l'anticipe pas, les limites planétaires et les effets de leur dépassement s'imposeront de façon implacable.

Les plans, programmes et projets analysés cette année devraient dessiner un projet collectif qui nous y prépare. Alors que la crise sanitaire a révélé et aurait pu conduire à revoir des modèles à bout de souffle, les mêmes programmes, les mêmes financements, les mêmes projets qui auront, pour la plupart d'entre eux, des conséquences irréversibles sur une ou plusieurs dizaines d'années sont invariablement présentés. Conservatismes ou intérêts économiques, les freins conduisant à l'immobilisme sont nombreux. Certaines décisions sont même des régressions. ».

Mais on voit ainsi que l'idée même de planification, si elle demeure, est littéralement diffractée entre différents secteurs d'une part et entre différentes échelles d'autre part. Cette évolution va de pair

¹⁰ Benoit Dugua, « Comment réenchanter la planification territoriale en France ? », Métropolitiques, 4 décembre 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Comment-reenchanter-la-planificationterritoriale-en-France.html>.

¹¹ <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-annuel-2021-de-l-autorite-a3369.html>.

avec une évolution des missions que l'Etat prend lui-même en charge et se traduit par une transformation des institutions jadis chargées de la conception et de la mise en œuvre du Plan, comme de l'aménagement du territoire. Nous faisons nôtre la conclusion de l'étude précitée de France Stratégie de 2020. « En somme, l'action publique, telle qu'elle est aujourd'hui conçue et mise en œuvre, se passe d'un « plan d'ensemble » qui intégrerait la totalité des enjeux et des dimensions, misant plutôt sur des outils de programmation thématiques, reliés entre eux par un cadre général centré sur les enjeux budgétaires, et sur la régulation plus ou moins rigide des initiatives privées. »¹².

On assiste donc, particulièrement après le COVID, à un « retour de l'idée de planification, comme l'écrit l'économiste Jacques Sapir, qui décrit dans un livre¹³ récent le regain d'intérêt de la planification indicative, par opposition à la planification centralisée soviétique et souligne l'étonnante résilience du Plan¹⁴ » ; il examine dans quel cadre institutionnel (national et européen) pourrait s'effectuer son retour en France, et souligne l'importance, pour la réussir, d'institutions démocratiques de régulation du conflit social, aux fins de régulation ou de réponse aux défis environnementaux.

II. Qu'est-ce que la « planification écologique » ?

1. Le débat conceptuel

Notons d'abord que la planification écologique est un concept inventé ... en 1969 par Ian L. McHarg,¹⁵ qui en 1969 et développe le concept de planification écologique (*ecological planning*). Cette conception n'a pas prospéré en France et dans un article en date 1998,¹⁶ Max Falque a bien montré que les documents définissant l'avenir d'une commune pour les 5 ou 10 ans ont été influencés par les seuls urbanistes au lieu des environnementalistes ; d'ailleurs dans la loi du 10 juillet 1976 qui introduisait les études d'impact en France, l'évaluation environnementale concernait seulement les aménagements et les ouvrages sans toucher les documents d'urbanisme ; qui devaient simplement « respecter les préoccupations d'environnement » ; la directive européenne relative à l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes avait donné de l'espoir mais on a vu plus haut les interrogations que suscite son application.

Une fois oublié cet espoir de planification écologique, le terme est revenu à travers différentes propositions associatives ou politiques, avec un débat très riche qui pose d'ailleurs les difficultés et les contradictions d'une époque marquée par les incertitudes, et cependant désireuses de trajectoires vers des directions salvatrices ; mais se posent immédiatement les questions suivantes : La planification écologique est - elle une simple trajectoire de décarbonation adossée sur nos objectifs européens ? Une mise en cohérence de la feuille de route énergétique éclairant la future loi Energie Climat ? Un plan déclinant ensemble atténuation et adaptation au changement climatique ? une mise en cohérence de toutes les politiques publiques de durabilité à partir des objectifs de décarbonation (déclinaison française du Green Deal européen, Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), plan écophyto, Programmation pluriannuelle de l'énergie, Plan national d'adaptation au changement climatique) ? une hiérarchisation des enjeux environnementaux, inspirée par l'histoire de la planification française, qui définissait des programmes prioritaires ? un plan de croissance verte ? de sobriété ? de décroissance ? un plan de cohérence entre les trajectoires écologiques Etat/ Région ? Une harmonisation de toutes les trajectoires de tous les Ministères

¹² Idem page 10

¹³ Jacques Sapir, Le grand retour de la planification ?, Godeffroy, mars 2022

¹⁴ Voir *Varia*, 2018, Daniel Béhar et Aurélien Delpirou : Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ?

¹⁵ *Design with Nature* Ian L. McHarg 1969 ISBN 0-471-11460-X

¹⁶ Max Falque, L'échec de la planification écologique, Revue Aménagement et Nature, mars 1998.

disposant de plans d'actions ? Une planification à partir de la trajectoire française des ODDs ? Et nous en oublions ...

Se pose aussi la question de la temporalité : une planification écologique de 5 ans, comme les anciens plans ? Un plan 2024- 2030, révisable tous les 5 ans jusqu'en 2050, au fil des engagements européens ? Une trajectoire assise sur les rapports régionaux du GIEC jusqu'en 2100 ?

Se pose enfin la question de la forme de la planification : indicative ? orchestrale ? prescriptive ? Une loi ? un document d'orientation ?

Et aussi, se pose la question de la planification de crise, et aujourd'hui, la cohérence avec les plans de relance post Covid.

2. Le débat politique

Très vite, le « manque de plan » s'est fait sentir.

Ainsi beaucoup ont considéré que le Grenelle de l'Environnement, qui souhaitait embrasser tous les champs de la durabilité, aurait dû déboucher sur un Plan environnemental ; ainsi, en 2009, les députés écologistes¹⁷ présentent une proposition de loi concernant « le plan écologique de la Nation », qui eût été chargée de définir des choix stratégiques et des objectifs économiques, sociaux et environnementaux à moyen et long terme, sous forme d'une Loi, afin de définir « les orientations pour certaines interventions publiques et les ambitions environnementales » ; avec la création du Commissariat à la planification écologique en lieu et place du Centre d'analyse, les contrats État-Région étant l'instrument de la mise en œuvre de ce Plan écologique ; et aussi l'organisation de conférences de participation populaire confiée à la Commission nationale du débat public.

En 2012, Serge Orru, alors Président du WWF, alors que le Président Hollande mettait en place les Conférences gouvernementales annuelles, souhaitait y voir « les prémices d'une indispensable planification écologique »¹⁸.

On a beaucoup dit que l'actuel Président de la République avait « copié » la proposition de Jean-Luc Mélenchon pour les Présidentielles 2022. Il y a une part de vérité dans cette affirmation, d'autant que Jean-Luc Mélenchon avait déjà fait une proposition semblable lors de la campagne de 2017, en préconisant une démarche de « planification écologique » à l'initiative de l'Etat pour organiser sur un temps long l'évolution du travail et du modèle de production, de consommation et d'échanges, avec des investissements publics adéquats, selon la thèse keynésienne de l'effet multiplicateur. Déjà, il préconisait, en la constitutionnalisant, une « règle verte » imposant de ne pas prélever sur la nature davantage que ce qu'elle peut reconstituer, ni de produire plus que ce qu'elle peut supporter.

Mais en 2022, le candidat Mélenchon en fait une priorité, déclinée dans un livret spécifique, fondé sur l'insoutenabilité de notre modèle économique, dépassant les limites terrestres, et l'éradication du productivisme. Prônant la « bifurcation écologique », il reprend la thèse de la constitutionnalisation de la règle verte, méthode pour la planification, avec pour objectif l'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050, tant sur les émissions domestiques que les émissions importées (empreinte climatique nationale) avec une production d'énergie 100% renouvelable, la préservation de la biodiversité, un usage sobre des matières premières non renouvelables et l'objectif du zéro déchet.

¹⁷ https://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/planification_ecologique.asp ½.

¹⁸ Dépêche AEF n° 14692 12 sept 2012

Mais une des assises de la planification selon le fondateur de LFI est le développement des services publics nécessaires à leur protection dans le sens de la collectivisation et de la réappropriation citoyenne des biens communs.

Le candidat prévoyait des outils pour cette planification, soit, entre autres :

- Un Conseil à la **planification écologique**, chargé d'élaborer la synthèse nationale des consultations décentralisées pour aboutir à une loi de planification écologique qui inclura, secteur par secteur, la programmation budgétaire pluriannuelle des investissements nécessaires et les financements qui y correspondent. Ce Conseil sera aussi responsable du rapport annuel de suivi des objectifs, présenté au Parlement et devant les citoyens-nes
- La création d'une Agence pour les relocalisations (dépendant du Conseil à la planification écologique), chargée de recenser les secteurs industriels indispensables à la souveraineté nationale et à la bifurcation écologique et d'établir un plan de relocalisation et de reconquête industrielle pour chaque filière ou production stratégique identifiée
- La création d'un défenseur-e des biens communs chargé-e de produire et publier un rapport annuel, et de défenseur-es de la nature chargé-es de l'eau, de l'air, de la forêt, de la végétalisation et de la perméabilité des sols au niveau communal

Par ailleurs, la planification écologique devait être à la fois **contraignante** pour les services publics et entreprises nationales dont les moyens budgétaires devront être fixés et organisés en fonction de critères environnementaux, **indicative** accompagné d'un processus contractuel avec des aides d'État en échange d'un engagement à réaliser les objectifs définis dans le secteur de l'économie sociale et solidaire et pour les collectivités territoriales, avec une obligation de cohérence entre les différents schémas thématiques (eau, air, énergie...) et entre territoires voisins, par le biais de contrats État-Région, « **fortement incitative** » pour les entreprises privées du secteur marchand, avec des possibilités de réquisitions d'intérêt général contre toute tentative de délocalisation d'entreprises stratégiques contraire aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Cette planification, fondée sur le « gouvernement selon les besoins », soit la sobriété, devait fonder un changement de modèle économique.

Notons qu'à Gauche, ni Anne Hidalgo, ni Roussel n'ont repris l'idée

En revanche,, le 16 avril 2022, à Marseille, Emmanuel Macron a promis de confier à son futur Premier ministre la planification écologique, en affirmant le changement climatique concernait « *tous les domaines, tous les secteurs, toutes les dépenses, tous les équipements, tous les investissements, bref toutes les politiques pour aller deux fois plus vite* » dans le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre,

Promesse tenue, car la Première Ministre annoncera dans son discours de politique générale, le 7 juillet : « Pour parvenir [à vaincre le réchauffement climatique], tout mon Gouvernement est mobilisé. Le Président de la République m'a chargé de la planification écologique. Chaque ministre aura une feuille de route climat et biodiversité ». Nous allons définir ensemble un plan d'action. Un plan de bataille, et le décret créant un secrétariat général à la planification écologique paraît le même jour.

Le jeu des différences similitudes entre la proposition mélenchoniste et la planification écologique gouvernementale est facile : similitude d'objectifs, d'outils, et de moyens, immense différence d'approche politique, idéologique et économique le Président de la République a copié l'idée, mais l'a inscrite dans un récit bien différent.

Le récit était beaucoup plus conforme au document publié par France Stratégie, qui, après le rapport sur les Soutenabilités préconisait une décision publique « durable, transversale et légitime aux yeux

des citoyens ». Il recommandait une stratégie nationale des soutenabilités, afin « d'éviter la dilution des énergies et des moyens », présentée en début de mandat présidentiel par le Premier ministre devant le Parlement et régulièrement son l'Etat d'avancement et les éventuels ajustements ; pour ce faire, France Stratégie imaginait deux outils : une participation citoyenne à l'élaboration de la stratégie, et un « pilote » intitulé orchestrateur des soutenabilités, qui « instruirait et évaluerait en continu la stratégie, rattaché au Premier ministre, « position surplombante et systémique par nature, théoriquement à l'abri des intérêts purement sectoriels ». Il serait responsable de « l'élaboration de la stratégie nationale, de l'expertise et la prospective, du conseil et de la préparation des arbitrages, de la coordination des feuilles de routes sectorielles et territoriales, de l'évaluation, de l'animation du débat public et de la constitution d'un centre de ressources ». Autant de fonctions qui « n'ont pas vocation à être remplies par un organisme unique, mais devraient être coordonnées et articulées par un pilote clairement identifié ».

L'annonce en juillet 2022 de la création du SGPE a été bien accueillie, puisqu'elle bénéficiait d'un relatif consensus politique.

3. Le débat des Think tanks

Il faut dire que la planification avait fait l'objet d'un vrai débat, en particulier dans les think tanks pris d'une frénésie d'inventivité ...Pas moins d'une bonne vingtaine de contributions sont publiées au moment de la campagne présidentielle, et après.

Le premier est **Terra Nova**¹⁹, qui, dès novembre 2021 reprend, sous la plume de Pascal Canfin et de Thierry Pech, la proposition de France Stratégie « d'orchestrateur », en préconisant l' « orchestrateur des soutenabilités » rattaché au Premier ministre, et **deux ministères pour appuyer le dispositif**. L'actuel ministère de la transition écologique garde ainsi ses compétences, à l'exception de l'énergie. Un deuxième sera chargé de la planification énergétique : il devient autonome pour mettre en œuvre la feuille de route du Gouvernement.

Les commentateurs remarquent que « cette planification écologique rattachée à Matignon signe ainsi la fin du grand Ministère de la transition écologique » reprenant de récents ouvrages sur la difficulté d'être Ministre de l'environnement, en face des autres Ministères, de Bercy en particulier, des lobbys et des intérêts catégoriels locaux des parlementaires. Mais la proposition sera celle retenue par le Gouvernement

Le Cercle de la réforme de l'Etat,²⁰ en mai 2022, publie un rapport sur la gouvernance : Avec 50 propositions ; il ne préconise pas une structure de planification, mais, dès la première proposition d'établir un **tableau d'ensemble** permettant aux décideurs publics, aux entreprises et aux citoyens de « repérer à tout instant où l'on se situe par rapport à chacun des objectifs qui ont été annoncés », et de « **revisiter le rôle du Commissariat général au développement durable** » à l'intérieur du Ministère de la Transition écologique et au plan interministériel de manière à ce qu'il puisse assurer la stratégie à 5-10 ans, et faire intégrer la dimension de la transition écologique dès le stade amont de la préparation des textes législatifs et des principaux textes réglementaire (propositions 1 et 10).

L'Institut Rousseau, qui pense que « La planification contemporaine n'a de planification que le nom » affirme que « vouloir montrer qu'une certaine planification écologique n'a pas attendu la création d'un secrétariat dédié pour s'organiser ». La transition énergétique est déjà le terrain d'un vaste mouvement de planification, au niveau européen, national et territorial. Or, cette planification n'en a que le nom au regard de l'expérience française des Trente glorieuses : illisible, incohérente, notamment d'un point de vue institutionnel, et sous-dotée, la planification écologique française n'a

¹⁹ https://tnova.fr/site/assets/files/17571/terra-nova_note_gouverner-la-transition-ecologique_pascal-canfin_thierry-pech_021121.pdf?2iesq.

²⁰ <https://cerclereformmeetat.eu/publications/gouvernance-de-lecologie-alerter-et-construire-2/>.

jamais su infuser l'élaboration des politiques ultérieures et s'est avérée inefficace comme en attestent les contentieux climatiques et les rappels à l'ordre du Haut Conseil pour le Climat. L'Institut fait le constat que :

- « La planification énergétique européenne, explicitement affirmée, demeure faiblement contraignante et contrôlée ;
- La planification énergétique nationale est construite sur des documents d'orientation non contraignants et décorrés des moyens financiers nécessaires à la poursuite des objectifs énoncés ;
- La schématisation territoriale, privilégiée à outrance par les pouvoirs publics depuis vingt ans, s'est avérée manifestement inefficace voire contreproductive du fait de l'illisibilité des outils mis en œuvre et de l'affaiblissement des moyens d'action décentralisés. »

De ce fait, elle a formulé le 3 novembre 2022 un certain nombre de propositions,²¹ dont d'ailleurs la bonne moitié semble appliquées par le Gouvernement.

On pourrait en citer beaucoup d'autres, mais il faut faire une place au Shift Projet, qui a lancé en mars 2020 le PTEF ou Plan de transformation de l'économie française²², programme opérationnel pour emmener le pays vers la neutralité carbone, secteur par secteur. Le rapport final a été publié en janvier 2022, couvrant 15 secteurs de l'économie française. Le plan de transition écologique serait déjà fait ...Mais il faut noter qu'il s'inspire de la seule analyse des stocks et des flux physiques de matière et d'énergie, sans aucune perspective de démocratisation, la décroissance, que Jancovici prône étant rendu acceptable par le maintien d'un niveau de vie acceptable grâce au recours massif à l'énergie. L'exercice est utile et pédagogique pour que chaque secteur s'interroge sur sa manière de décarboner, mais n'est en rien un plan acceptable f-dans une démocratie.

A ces documents, il faut ajouter pas moins de 500 articles, numéros spéciaux de journaux etc. Notons le numéro 396 du 1, paru le 11 mai 2022, soit 3 semaines après l'élection présidentielle, qui reprenait le mot de Dwight David Eisenhower : « les plans ne sont rien, c'est la planification qui compte ».

4. Les exemples étrangers

La France n'est pas la seule à renouer avec la planification, l'Europe par exemple, avec son **Green Deal** a adopté une méthode proche, avec un texte socle, et aussi des déclinaisons par secteurs, et un suivi : L'objectif est de devenir le premier continent neutre d'un point de vue climatique en 2050 (avec comme cible intermédiaire la réduction de 55% des émissions de GES en 2030 par rapport aux niveaux de 1990, d'assurer une croissance économique « dissociée de l'utilisation des ressources », et une transition équitable en « ne laissant personne de côté ». Il a établi un cadre un cadre législatif contraignant, dont le déploiement progressif vise à atteindre les objectifs d'ici 2050 à travers :

- La mise à jour de certaines réglementations ;
- L'instauration de nouvelles mesures.

Tous les secteurs économiques sont couverts par le pacte, parmi lesquels : les transports, l'énergie, l'agriculture, les bâtiments et les industries telles que l'acier, le ciment, le textile et les produits chimiques ou encore la finance.

²¹ Voir <https://institut-rousseau.fr/la-planification-ecologique-est-vouee-a-lechec-sans-remise-en-question-de-la-decentralisation/>.

²² Le plan de transformation de l'économie française, [The Shift Project](#), Odile Jacob, Janvier 2022

La Revue la Grand Continent²³ a très bien montré les étapes des « États développementalistes verts ». d'abord la volonté d'intervention d'un Etat développementaliste, intervenant plus directement et vigoureusement en matière industrielle, la construction d'une coalition de groupes sociaux et de secteurs économiques intéressés et convaincus de la nécessité de la transition, et, ensuite, la mobilisation de trois outils pour coordonner, soutenir l'investissement, créer de nouveaux marchés et sortir de la dépendance du chemin technologique : la planification, les banques publiques et le soutien à la recherche.

La « coalition développementale » se fondant sur des intérêts communs des principaux acteurs industriels et administratifs serait selon les auteurs indispensable, qui devra fonder un nouveau contrat social associant citoyens et projet de transition. Mais la puissance publique doit définir une trajectoire de décarbonation, « qui rend explicites les transformations requises afin de réduire l'incertitude pesant sur les agents privés. Car si le changement climatique et ses conséquences matérielles comme politiques rendent souhaitables les investissements soutenable, les agents privés sont mal équipés pour les identifier. » Les auteurs identifient la mise en place d'instances de planification indicative, chargée de faire collaborer les acteurs de la société civile (associations, entreprises, universitaires, etc.) et de l'administration en vue de définir des plans de transition énergétique intégrant tous les sous-systèmes clés en la matière, pourrait contribuer à accélérer la décarbonisation.²⁴

La puissance publique doit définir une trajectoire de décarbonation, qui rend explicites les transformations requises afin de réduire l'incertitude pesant sur les agents privés. Car « si le changement climatique et ses conséquences matérielles comme politiques rendent souhaitables les investissements soutenable, les agents privés sont mal équipés pour les identifier », affirme l'auteur, lequel préconise que la planification écologique soit soutenue par les Banques Publiques et des Fonds d'innovation.

On verra que ce « développementaliste vert » procède de la même philosophie économique que le récent rapport²⁵ de Jean Pisani Ferry et Selma Mahfouz.

Des pays européens

Les Pays Bas ²⁶ont adopté en 2008 une nouvelle loi sur la planification territoriale dont les périmètres correspondent à des découpages administratifs. Mais ils avaient depuis 1989, organisé la Transition avec des Plans nationaux d'action pour l'environnement (NMP) constituant la clé de voûte de la politique environnementale, avec une Stratégie nationale de développement durable dès 2002. Le pays recourt aux consultations dans l'élaboration des principes d'action, même s'il n'existe aucune structure officielle chargée d'assurer l'intégration des politiques relatives aux différentes dimensions du développement durable, et, dans les domaines cruciaux la législation impose aux parties concernées des consultations de ses politiques et projets.

La Suède est en train d'adopter une nouvelle Loi climatique, mais qui est très controversée, mais pas dans son organisation, qui serait fondée sur deux Conseils de planification : le Conseil des objectifs environnementaux (« *Miljömålsrådet* ») suédois assurant le suivi et l'évaluation des politiques publiques, et le « Conseil de planification » (« *Råd för samhällsplanering* ») pour mieux « interpréter,

²³ <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/05/05/un-etat-pour-la-planification-ecologique/>.

²⁴ Ainsi l'*Economic Planning Agency* japonaise a demandé pour ses plans économiques à un conseil économique composé de dirigeants d'entreprises, d'universitaires, de journalistes, de représentants syndicaux et des associations de consommateurs de les rédiger.

²⁵ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/incidences-economiques-de-laction-climat>

²⁶ Voir <https://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2004-9-page-221.htm>

expliciter et coordonner » les objectifs nationaux. Mais le nouveau Gouvernement est attaqué en ce moment pour vouloir baisser les objectifs de décarbonation, qui ont toujours été très ambitieux.

On voit donc que ce mouvement est mondial, et on pourrait aussi citer l'*Inflation reduction Act* américain d'août 2022 qui mobilise 370 milliards de dollars pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030, avec des mesures phares comme :

- Jusqu'à 7 500 dollars en crédits d'impôts pour l'achat d'une voiture électrique ;
- Prise en charge de 30% pour l'installation de panneaux solaires sur le toit d'une habitation ;
- Plus de 1,5 milliard de dollars pour renforcer la résilience des forêts face aux incendies qui ravagent le pays, notamment en plantant massivement des arbres et en protégeant les forêts anciennes ;
- 60 milliards de dollars pour la construction d'éoliennes, panneaux solaires et véhicules électriques aux États-Unis.

« On voit donc que, dans ce monde incertain, la planification écologique fait son chemin, comme, pour reprendre les propos de Pierre Massé, qui fut commissaire général au Plan, anti-hasard » ...

III. Le SGPE, nouveau français de la planification par l'écologie ?

1. Le SGPE

Le Secrétariat général à la planification écologique a été créé le jour même du discours de politique générale de la Première Ministre, comme signal de début du second quinquennat d'Emmanuel Macron.

Le **décret du 7 juillet 2022** crée donc un secrétariat général à la planification écologique qui exerce, sous l'autorité du Premier ministre, les attributions suivantes et nomme en même temps le Secrétaire Général :

1° Il **coordonne l'élaboration des stratégies nationales** en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, en s'assurant du respect des engagements européens et internationaux de la France. Il veille en particulier à la soutenabilité de ces stratégies et à leur différenciation, afin de s'adapter aux particularités de chaque territoire et d'intégrer les enjeux économiques et sociaux ;

2° Il **veille à la mise en œuvre de ces stratégies par l'ensemble des ministères concernés et à leur déclinaison en plans d'actions** ;

3° Il **veille 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 ;

4° Il **veille à la cohérence de l'ensemble des politiques publiques** avec les stratégies mentionnées au 1° ;

5° Il **prépare et coordonne les saisines et les réponses du Gouvernement aux avis du Haut Conseil pour le climat.**

On voit que le mot « Plan écologique » n'est prononcé que dans l'intitulé de la structure, et on doit donc en déduire que les « stratégies et plans d'actions », cités, sont les vecteurs de la Planification écologique

On ne manquera pas de comparer ce décret à deux autres :

- Celui du 22 avril 2013 qui crée « le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, dénommé France Stratégie » : le décret prévoit que le « commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.

France Stratégie est donc chargé des stratégies de moyen et long terme, y compris environnementales.

- Celui du 1^{er} septembre 2020 qui institue un haut-commissaire au plan, chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'Etat et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels. ».

M. Bayrou, qui, selon le décret « dispose de France Stratégie », est donc, lui, chargé de la planification (mais n'a produit que des notes d'orientation, et aucune sur l'environnement).

La seule consolation du juriste devant cette organisation est que le SGPE dispose seul du champ de la planification « climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire », domaines cités dans le décret, sans pour autant que ces domaines soient interdits à France Stratégie ou au Commissaire Général au Plan ...

On ne s'étonnera pas que nous recommandions une clarification des missions, gage de la compréhension du public mais la coordination de la planification écologique est confiée au Secrétariat général de la planification écologique (SGPE), placé sous l'autorité de la Première Ministre et dirigé par Antoine Pellion, Secrétaire général à la planification écologique.

2. La méthode

Le SGPE, après presque une année de fonctionnement, est organisé par secteurs : Un SG, 3 SG adjoints, 2 directeurs de Programmes, et au moins 6 programmes : Économie et financement, programme Financement et budget, programme Climat, programme Biodiversité, programme Économie circulaire.

Les arbitrages définitifs sont faits par la Première Ministre et présentés au Conseil de planification écologique, qui, manifestement, remplace l'ancien Conseil de défense écologique.

La méthode a été explicité par 3 fois par la Première Ministre :

- **La première fois le 21 octobre 2022 par le lancement de « France Nation Verte ».**

Les objectifs sont construits pour que la France réduise ses émissions de gaz à effet de serre de 55% d'ici 2030, conformément à l'engagement pris au niveau européen, et à atteindre **la neutralité carbone en 2050**, ce que Mme Borne résume « Cela suppose de faire en huit ans plus que ce que nous avons fait en 32 ans. 22 chantiers ont été identifiés, regroupés sous les mêmes chapitres que la Loi Climat Résilience, qui couvrent les domaines de la vie quotidienne : la mobilité, le logement, notre façon de produire et de consommer », auxquels s'ajoutent « la restauration de la biodiversité et de nos écosystèmes (eau, sols, forêts, océans) », chaque chantier se déclinera en « plans d'action », conformément au décret créant le SGPE

La méthode s'affirme appuyée sur la concertation, avec dans chaque filière et dans chaque territoire, la concertation avec l'ensemble des acteurs qui devra aboutir sur une stratégie, des engagements et

un calendrier précis. Ces indicateurs seront ensuite consignés dans un tableau de bord et publiés sur un site internet accessible à tous.

Des « Conseils nationaux de la refondation » semblent être, avec le CNTE, les instances organisées de concertation (le premier, Climat et Biodiversité, a été lancé le même jour, mais une **concertation nationale sur l'avenir énergétique** du pays se tient en ligne jusqu'au 31 décembre et un « Forum des jeunes » a été organisé mi-janvier 2023, pour permettre à 200 jeunes, de 18 à 35 ans, de donner leur avis sur l'avenir énergétique du pays.

A été affirmée la coordination par le SGPE de la **stratégie française énergie-climat (SFEC)** qui doit en outre comprendre la troisième édition de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033), « trop pensés séparément les uns des autres » selon Elisabeth Borne (avec raison).

Les conclusions de ces concertations seront versées au débat parlementaire, qui semble prévu en 2023, sur la future loi de programmation sur l'énergie et le climat. Un suivi constant sera réalisé par le SGPE.

- **La deuxième fois, le 26 avril 2023, a été présentée la feuille de route²⁷ du Gouvernement, comportant en 2 e priorité « Planifier et accélérer la transition écologique ».**

Cette présentation a permis de constater l'imposant travail réalisé par le SGPE, et on remarquera que la planification est l'épine dorsale de la feuille de route dans cette matière, surtout dans les domaines de l'accélération **« dans tous les secteurs de la planification écologique pour que les actions engagées depuis le début du quinquennat produisent des impacts concrets »** : bien sûr, on sent que la **rénovation énergétique est très ciblée, avec les différents plans déjà parus, en particulier de sobriété, et de rénovation énergétique des bâtiments ; en matière d'agriculture et d'alimentation, il a été annoncé** « un nouveau contrat entre la Nation et nos agriculteurs en leur demandant d'accélérer la transition, tout en leur donnant des moyens nouveaux pour les accompagner et parvenir, avec un projet de loi d'orientation agricole sera présenté la rentrée, et aussi un plan Ecophyto 2030 à la rentrée pour renforcer le développement des alternatives aux produits phytosanitaires et poursuivre notre objectif de réduction ».

Mais néanmoins, il s'agit plus d'une addition de mesures que de planification, conformément à ce qu'est une feuille de route Parallèlement le SGPE a résumé ces travaux par divers tableaux, dont cette « roue » : qui donne une idée de l'ampleur du champ, d'ailleurs déjà illustré par des mesures de baisse des émissions dans certains secteurs ²⁸.

²⁷ <https://www.gouvernement.fr/dossier-de-presse/feuille-de-route-du-gouvernement>

²⁸ Voir la présentation sur la Planification écologique par le Secrétariat général à la Planification écologique



- Le troisième rendez-vous a été, le 22 mai, la présentation par la Première Ministre des grandes lignes de la planification

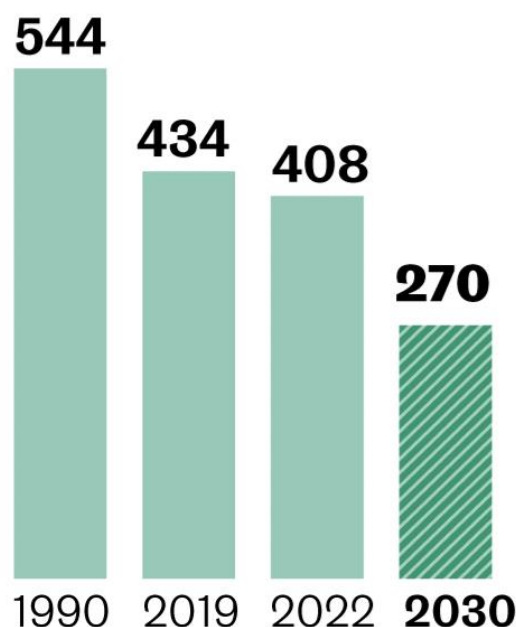
Le schéma suivant, présenté au CNTE, donne la mesure de l'effort pour 2030, car il s'agit de respecter l'objectif européen de réduction nette de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990, soit pour la France un objectif national de réduction de 50 % d'émissions brut (sans l'effet des puits de carbone).

Emissions annuelles domestiques de gaz à effet de serre et projection pour 2030,

en millions de tonnes équivalent CO₂ par an

 Emission cible pour 2030

Emissions totales



Fin juin la Première Ministre donne rendez-vous pour annoncer le plan d'actions que les services de Matignon entendent toujours comprenant la PPE (programmation pluriannuelle de l'énergie) (2024-2028 et 2029-2033), la troisième édition de la SNBC (stratégie nationale bas-carbone) et la nouvelle SNB (stratégie nationale de la biodiversité). Il doit également permettre de préparer la future loi de programmation énergie-climat.

Le deuxième budget carbone 2019- 2023 devrait respecter 50 % des baisses car la moitié a déjà été engagée ou sont en cours de déploiement, mais l'autre moitié dépendra en revanche de mesures nouvelles, encore à l'arbitrage, le problème étant comme pour tous les pays, la préservation des puits de carbone. (13 Mt de CO₂)

la première Ministre a dévoilé le calendrier à venir :

Mai-juin : « association des parties prenantes aux mesures permettant de sécuriser les leviers » : énergie (23mai), transports (31 mai), agriculture-alimentation (9 juin), bâtiments (12 juin), industrie (feuilles de route décarbonation le 24 mai, projet de loi industrie verte, Conseil national de l'industrie mi-juin). Travail sur la méthodologie de la territorialisation avec les collectivités locales.

Juillet-septembre : réunion du Conseil de planification écologique par Emmanuel Macron ; mise en consultation du projet de SNBC (stratégie nationale bas-carbone) 3, de la PPE (programmation pluriannuelle de l'énergie) et de la SNB (stratégie nationale de la biodiversité).

Deuxième semestre 2023 : projet de loi de programmation énergie-climat ; poursuite des travaux avec les filières et les collectivités locales ; projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles.

3. Premiers résultats de la planification écologique

Lors de l'Assemblée Générale du Comité 21 Frédéric Glanois, Secrétaire général adjoint du SGPE a précisé la mission des 25 personnes qui appartiennent au SGPE soit d'agir de façon systémique et cohérente sous tous les fronts de la transition, atténuation, adaptation, préservation des ressources, biodiversité et santé-environnement, vers le long terme l'action vers des objectifs « clairs et de long terme ». Il a donné une idée de l'ampleur du travail interministériel, qui reposera sur des hypothèses « connues et assumées, partagées » par tous les ministères, témoignant d'un « accord collectif du gouvernement ».

Illustrant la manière dont le décret est rédigé (stratégies et plans,) le Gouvernement a déjà « sorti » différents plans sectoriels, dont celui sur la sobriété énergétique ²⁹sur l'eau³⁰, celui sur les transports³¹, et aussi de nombreuses mesures sur la rénovation énergétique. Le Plan sobriété énergétique 2 devrait être annoncé avant la fin juin.

Mais le SGPE assume d'avoir passé un an à « traquer dans les services de l'Etat » les nombreux services et « niches » qui travaillaient à des plans sectoriels ou partiels, à des horizons différents, pour que l'exercice de la planification écologique ait vraiment un sens. Quiconque a travaillé dans les services de l'Etat sait la difficulté de l'exercice, d'autant que la complexité des responsables ou services de la planification n'est pas très aidante ... Les schémas en annexe élaborés par le SGPE donnent une idée de la complexité.

²⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/dp-plan-sobriete.pdf>

Voir Note du Comité 21 <http://www.comite21.org/docs/publications-du-comite-21/2022/analyse-plan-de-sobriete-energetique---comite-21.pdf>

³⁰ <https://www.gouvernement.fr/preservons-notre-ressource-en-eau/les-53-mesures-du-plan-eau>

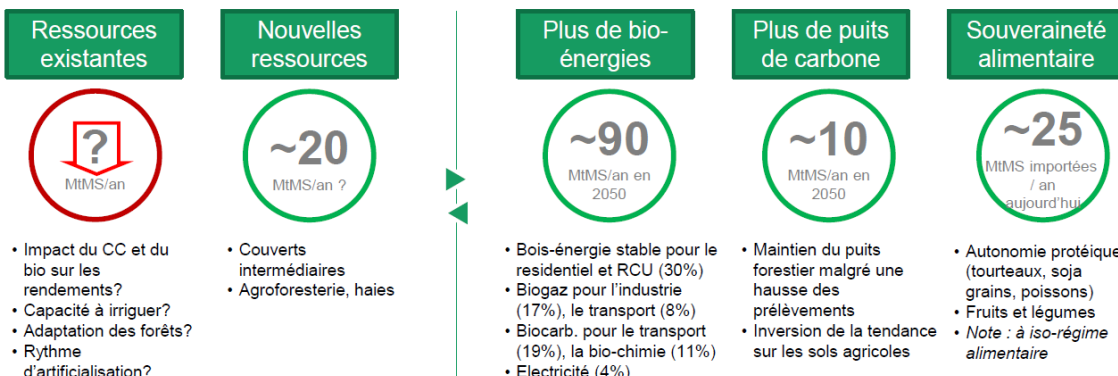
Voir Note du Comité 21 <http://www.comite21.org/ressources/etudes/index.html?id=14728>

³¹ <https://www.gouvernement.fr/actualite/plan-davenir-pour-les-transports> et voir Note du Comité 21 <http://www.comite21.org/docs/exclusivite-adherents/2022/neutralite-carbone-des-transports.pdf>.

L'augmentation du puits doit se faire en cohérence avec une mobilisation accrue de biomasse pour d'autres objectifs

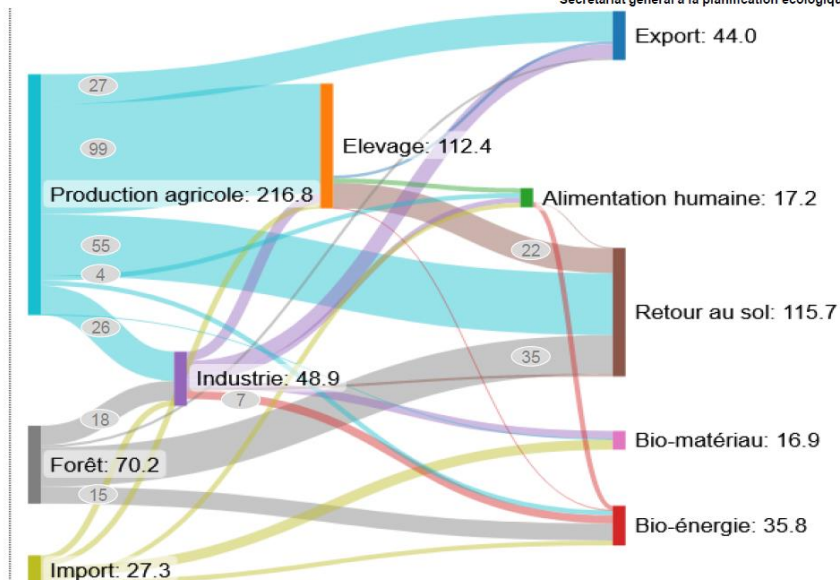
Une offre de biomasse incertaine à l'avenir, à intensifier...

... Pour répondre à une demande croissante, sur 3 fronts et faisant appel à des ressources communes



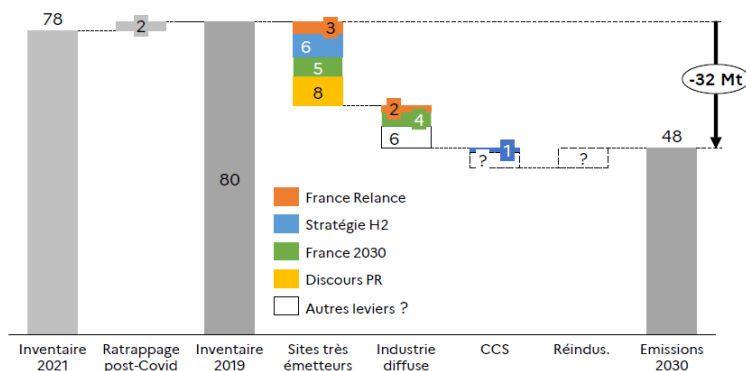
Cartographie des flux actuels de biomasse en France – 315MtMS entrantes

(en MtMS)



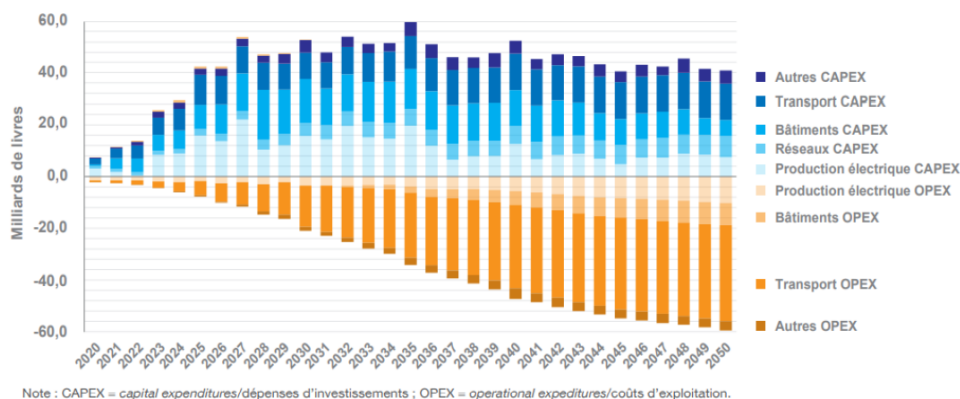
SNBC 3 - Industrie : des actions importantes concentrées sur les plus gros sites émetteurs

Impact attendu des leviers de décarbonation de l'industrie (AMS run 1 – modélisations provisoires)



Réussir la transition, c'est investir près de 70 milliards d'euros supplémentaires par an (Pisani-Ferry)

Investissements additionnels (CAPEX) et coûts d'exploitation (OPEX) dans le scénario *Balanced Pathway* du Climate Change Committee 2020 à 2050 du Royaume Uni



Note : CAPEX = capital expenditures/dépenses d'investissements ; OPEX = operational expenditures/coûts d'exploitation.

Source : L'action climatique, un enjeu macroéconomique, France Stratégie, novembre 2022

IV. Les propositions du Comité 21

Dans l'ensemble, et malgré une impatience certaine sur les résultats des travaux, il nous semble que le SGPE jouit d'un préjugé très favorable de la part des acteurs ; en effet la méthode élaborée, et le choix d'un long terme « scandé » plaisent, et aussi, pour la première fois, la présence de nombreux Ministres mobilisés par exemple dans le dernier CNTE laissent à penser que les enjeux sont aujourd'hui mesurés, même si la société civile regardera à la loupe la véracité et la sincérité des engagements.

Encore une fois, l'exercice est subtil, car il repose aujourd'hui sur un décret, mais pas sur un texte fondateur ; le rapport de Jean Pisani Ferry et de Selma Mahfouz ³² pourrait servir de socle, mais le fait que des Ministres aient écarté d'emblée des propositions de solutions le fragilisent déjà. En

³² Le Comité 21 publiera prochainement une note sur son contenu

revanche, si le Gouvernement n'établissait pas un « socle » fondateur de la planification écologique, il ne manquerait pas d'être interpellé, d'autant qu'un parti important de l'opposition portait la même planification fondée, elle, sur un socle idéologique affirmée³³. Ainsi, le rapport précité écarte d'emblée le « ralentissement », mais beaucoup d'économistes réfléchissent sur la compatibilité entre une planification dont la devise est d'« accélérer » (même si on a bien compris qu'il s'agissait d'accélérer le rythme des transitions), et le respect des limites planétaires ; ainsi, Geneviève Azam fait-elle remarquer que « aucun plan écologique central ne pourra trouver une trajectoire linéaire, connue et « normale » et s'abstraire de la matérialité de notre conditions terrestre, de ses limites et de ses multiples interdépendances (...) la planification est indissolublement liée à l'émergence de sociétés industrielles de masse, à la logistique étatique du temps des guerres industrielles, et à la croissance infinie ». ³⁴

Ce socle est d'autant plus difficile à construire qu'il doit combiner l'urgence et le long terme, la planification, qui est par essence d'inspiration étatique, et l'aspiration à de plus grandes libertés locales, la prévision, et la réaction aux crises imprévues, la coordination et le pilotage, exercices complémentaires inscrits dans le décret fondateur, mais pas forcément conciliables, la consultation, et la préparation des arbitrages.

Quatre écueils nous semblent identifiables :

La consultation des niveaux locaux ; dans une tribune en date du Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur du programme national Action cœur de ville et chargé du pilotage interministériel des Opérations de revitalisation des territoires (ORT) et Hélène PESKINE, secrétaire permanente du Plan urbanisme construction architecture (PUCA), Secrétaire Générale du Comité 21, en résumant à trois objectifs principaux les enjeux de la planification écologique : réduire les émissions de gaz à effet de serre jusqu'à la neutralité carbone, diminuer notre ponction sur les ressources par la sobriété d'usages (sol, eau, énergie, matières premières) et adapter nos territoires et modes de vie de manière soutenable (sans creuser les inégalités), affirment que les territoires ayant des potentiels et des besoins différents face à ces objectifs, et ajoutent : « L'Etat, les collectivités, les opérateurs publics et privés, les entreprises, les agriculteurs et les citoyens ont des outils et des compétences complémentaires. Nous devons apprendre à les mobiliser tous en bonne intelligence. C'est l'enjeu de la différenciation des politiques publiques. A partir de priorités nationales, elles doivent s'attacher aux réalités locales en accompagnant les projets développés par les élus et les acteurs qui agissent concrètement dans leurs territoires. » Bien sûr, le 2 décembre 2022, la première Ministre a affirmé que les CPER sont un moyen de mettre en œuvre la planification écologique dans le cadre de la stratégie France nation verte : « Le principe : filière par filière, territoire par territoire, nous fixer des objectifs, un calendrier et des moyens. Les CPER sont donc des outils de notre planification écologique. » Il n'empêche que l'articulation entre les CPER, en cours de signature, les différents plans nationaux, les SRADDET dont beaucoup sont en révision, reste un vrai défi, d'autant que les nouveaux engagements européens les rendent trop timides pour 2030 ... Ceci est d'autant plus important que, comme le disent les mêmes auteurs, il faut reconnaître la part essentielle, dans la

³³ JL Mélenchon affirmait à propos de la planification qu'il prônait : « Cette bifurcation écologique ne peut se concevoir sans repenser le calcul de la richesse et sa répartition. Celle-ci doit être juste. », et recommandait le protectionnisme écologique :

³⁴ Geneviève Azam, <https://www.terrestres.org/2023/01/31/planification-ecologique-frein-durgence-ou-administration-de-la-catastrophe/>.

réalisation des objectifs nationaux de transition, des actions concrètes de réduction carbone et de sobriété qui relèvent des collectivités locales, et concertées par elles avec les habitants et usagers ».

La prise en compte des aléas

La planification écologique doit évoluer sous la contrainte de la diminution drastique de nos émissions de GES, et donc les scénarii sont aussi contraints ; il n'empêche que nous savons, et surtout depuis la crise COVID, que ce siècle sera fait de crises inattendues (certes annoncées, mais dont l'ampleur, la date ou les conséquences ne peuvent être prévues), ce qui entraîne évidemment de multiples scénarii ; loin de nous l'idée que l'incertitude entrave la planification, bien au contraire, et nous sommes d'accord avec Dominique Plihon quand il dit que « Ne sommes-nous pas aujourd'hui dans une situation comparable à celle de 1946, où nous devons programmer la reconfiguration de notre appareil de production et énergétique face aux impératifs de la transition écologique ? La planification française avait été qualifiée de « réducteur d'incertitude ». La planification écologique ne serait-elle pas un moyen efficace de réduire l'incertitude sur l'avenir, dont l'une des causes est l'absence de visibilité sur les politiques publiques futures face au changement climatique ?³⁵

mais il ne nous semble pas que la prise en compte de différents scénarii ait été esquissée jusque-là dans les travaux ; En cela, les travaux sur l'économie de guerre sont intéressants, car, comme le dit très bien Éric Monnet, « Tout d'abord le terme de planification est présenté comme une solution possible à la crise écologique par la réorganisation de la production et de la consommation en adéquation avec les objectifs de réduction d'émission carbone et de préservation de la biodiversité. La notion d'économie de guerre y est alors quelquefois apposée (ou sous le vocable de « guerre écologique ») pour signifier que, comme lors d'une guerre, toute l'organisation de l'économie doit être tournée vers un seul objectif : la victoire, seule garantie de survie pour la majorité de la population³⁶ ».

On a d'ailleurs beaucoup dit que la politique de réduction des dépenses énergétiques de l'hiver dernier concourrait finalement à la sobriété écologique. « En ce sens, la guerre rencontre l'écologie car elle nous impose de nous passer rapidement d'une ressource dont nous sommes encore trop dépendants, et la sobriété énergétique devient elle-même une condition pour gagner la guerre ». Certes, différents facteurs, comme la guerre d'Ukraine et les crises actuelles remodelent notre paysage énergétique et poussent donc à une industrie verte, mais il s'agit de planifier à long terme, et, de ce fait, incorporer les aspects positifs pour l'écologie des crises mondiales en esquissant des scénarii pour ceux qui y seraient défavorables.

La difficulté de la planification de la rupture

Dans le rapport sur la grande transformation, le Comité 21 citait la fameuse phrase d'Einstein : « On ne résout pas un problème avec les modes de pensée qui l'ont engendré », et affirmait : « ... la mise en œuvre effective des leviers de Transformation n'est pas qu'une question de rythme, c'est aussi une question de nature : ils doivent être analysés et mis en œuvre en estimant ceux qui ressortent d'une « simple » adaptation technologico-numérique, encore issue de l'« ancien monde », tout en allant *a minima* vers plus de sobriété, de ceux, de nature véritablement « transformatrice », qui permettent de développer, à partir de critères partagés, un modèle radicalement nouveau,

³⁵ Dominique Plihon https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/15/la-planification-ecologique-ne-serait-elle-pas-un-moyen-efficace-de-reduire-l-incertitude-sur-l-avenir_6039776_3232.html

³⁶ Éric Monnet, Groupe d'études géopolitiques PLANIFICATION ET ÉCONOMIE DE GUERRE FACE À LA CRISE ÉCOLOGIQUE, in « GREEN » 2022/1 N° 2 | pages 50 à 54

entraînant la création de « valeurs nouvelles », dans tous les sens de ce terme.³⁷ N'aurait-il pas fallu, pour créer une planification à la hauteur des enjeux à venir, une sorte de « planification de rupture », ce socle dont nous parlons ? On aurait pu par exemple établir un texte affirmant que toutes les niches « brunes » du budget disparaîtraient en 3 ans, ou que les investissements bruns des banques seraient pénalisés lourdement, etc. Cette réflexion rejoint l'idée de socle développé plus haut.

La planification et le bonheur

La première Ministre a affirmé le 21 octobre 2022, en présentant « France Nation verte » que « **la transition écologique sera synonyme de mieux vivre** », ce qui veut dire que la planification qui y conduit est synonyme de bonheur ... On rejoint là la recherche du bien-être qui se trouvait dans les différents plans quinquennaux français ; mais ce bien-être à l'époque était synonyme de progrès tant économique que social, par le moyen d'une croissance qui devait fructueuse pour chacun soit à la fois plus de ressources et plus de bonheur, ce qui a été le cas pendant les 30 glorieuses. Comment maintenant présenter la planification, donc les fondements de la transition, au moyen de la sobriété, l'économie des ressources ; et le renoncement à des plaisirs – certes parfois nocifs – mais bien établis dans notre imaginaire (la viande, les voyages en avion, les vacances à la neige) ... Il faut absolument que cette planification retrouve pour les Français un moyen de se projeter dans un monde qu'ils trouvent en ce moment très anxiogènes en réinventant le progrès social. On retrouve d'ailleurs là une réflexion très ancienne sur la planification : le concept d' « économie communautaire arbitrée » qui avait été préconisé en France dès 1937 par François Perroux : il s'agit « d'une économie qui se présente comme un ensemble homogène alliant le souci de respecter la réalité humaine à celui de prendre en considération l'évolution économique du (XXe) siècle la substitution d'un capitalisme de grandes unités en un capitalisme atomistique ». ³⁸

Ce sont ces réflexions qui guident nos propositions, afin de contribuer à l'exercice de planification écologique.

- 1. Donner à tous les éléments de planification français, qu'ils soient nationaux, régionaux, ou locaux des dates cohérentes : 2030, 2040, 2050, et projections sur 2100 fondés sur scénarii du GIEC ; ceci est possible en particulier pour les SRADDET dont la plupart est en cours de modification.**
- 2. Adopter la faisabilité de scénarii de rupture en s'appuyant sur des projections du futur plutôt que des extrapolations de l'existant, et, de ce fait, prévoir pour chaque planification sectorielle un volet « Prévention /Risques ».**
- 3. Viser l'objectif 1,5 pour l'atténuation du changement climatique, mais une référence autour de 2, 5 pour l'adaptation en 2050, conformément aux récentes décisions d'adopter par prudence pour le PNACC 3 une référence de 4 degrés pour 2100.**
- 4. Créer un Conseil exécutif des Parties Prenantes de la Planification Ecologique :** le SGPE travaille avec des élus, des associations, des collectivités dans le cadre des CNR, mais, au bout d'un an, il serait utile d'échanger avec une instance spécifique plus ouverte sur les travaux en cours et les solutions en débat.

³⁷ <http://www.comite21.org/comite21-en-action.html?id=13715>, page 140

³⁸ Les limites de la planification, Jean Teissedre, Hermann Editeurs, 1947, page 272

5. **Après le Sommet ODD de septembre prochain, harmoniser l'Agenda 2030 révisé et les secteurs de la Planification** ; en effet, les ODD restent une boussole mondiale, malgré le retard pris, et l'harmonisation des deux exercices serait utile ³⁹.
6. **Mettre la réforme des collectivités locales, et en particulier l'acte nouveau de la décentralisation sous le signe de la cohérence des politiques écologiques.**
7. **Rassembler à terme France Stratégie et le SGPE, et y adjoindre un Centre de prospective**, ceci d'autant que France Stratégie a une vocation de prospective visée dans son décret de création du 22 avril 2013. La prospective n'est plus identifiée dans l'Etat français, disséminée entre les Ministères, alors qu'elle se développe à l'étranger.
8. **Harmoniser le PNACC 3 avec tous les secteurs de la Planification écologique** Pour le Comité 21, l'exercice de planification et celui du Plan d'adaptation (PNACC 3) doivent aller de pair. L'adaptation doit être le fil rouge de la planification pour une France vivable dans la suite du 21^e siècle ⁴⁰.
9. **Mettre en chantier une planification sociale** : la notion de progrès social doit être remise au cœur de la République, et la compatibilité entre la sobriété choisie et contrainte, et la perspective de progrès social doit être redessinée de façon crédible.
10. **Revisiter les indicateurs de performance de la LOLF pour s'assurer qu'ils prennent en compte la dimension de performance écologique.** Cette proposition est tirée de l'article précité des propositions du Cercle de la réforme de l'Etat, qui observe justement : « La LOLF a prévu un système vertical par missions et par programmes. Elle est entrée en vigueur en 2006. Le Grenelle s'est déroulé en 2007. Il a fait ressortir la transversalité des problèmes écologiques, mais sans qu'il en soit tiré de conséquences sur la nouvelle structure du budget de l'État. ⁴¹

³⁹ Nous sommes d'accord avec la proposition de Thomas Friang : pour Open Diplomacy, membre du Comité 21 « Définir les objectifs de la planification française en s'appuyant sur le référentiel holistique des Objectifs de Développement Durable des Nations Unies », voir son rapport <https://uploads.strikinglycdn.com/files/d32faeb1-6253-49c7-be61-3d3b5d88dedc/Institut%20Open%20Diplomacy%20-%20Note%20Planification%20e%CC%81cologique%20-%202022-09-07.pdf?id=3935325>

⁴⁰ Là aussi, même avis que la proposition dans le rapport précité : « Intégrer dès 2022 l'adaptation aux dérèglements climatiques dans la planification écologique. »

⁴¹ ...malgré l'article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui dispose que le Gouvernement présente, en annexe du projet de loi de finances de l'année, un rapport intitulé "Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat". L'article 179 de la loi de finances initiale (LFI) 2020 a changé l'appellation de ce Jaune budgétaire (désormais intitulé "Rapport sur l'impact environnemental du budget"), et en a précisé le contenu de façon à permettre une vision claire des recettes et dépenses ayant un impact environnemental.

Annexes

- Présentation du Conseil national de la transition écologique par le Secrétariat général à la planification écologique, mai 2023



Conseil national de la transition écologique
22 mai 2023

Secrétariat général à la planification écologique

Les chantiers de la planification écologique



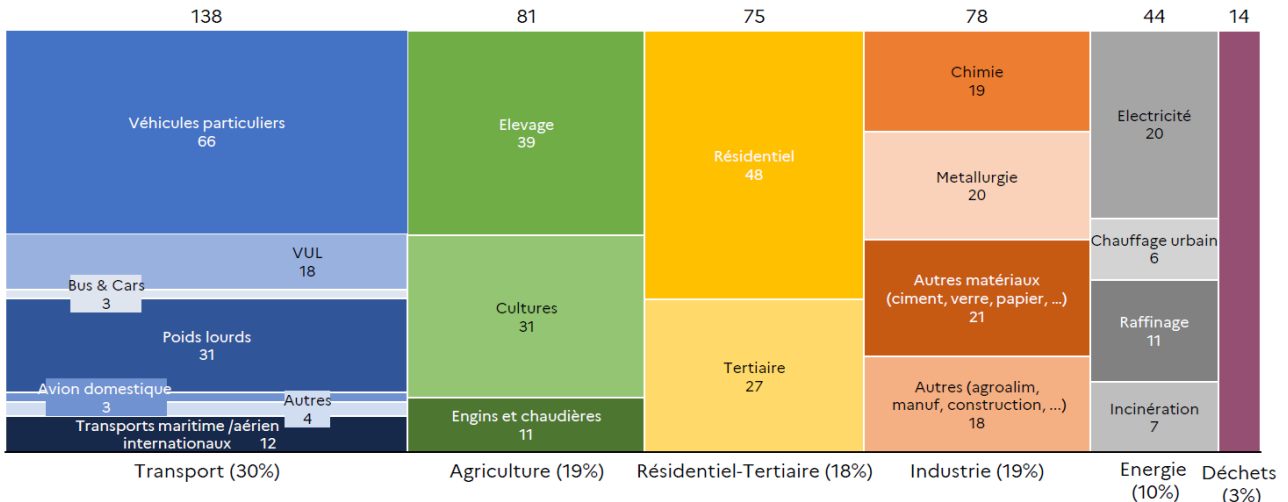
- Financement
- Différenciation territoriale
- Emplois, formations, compétences
- Transition juste et mesures d'accompagnement
- Sobriété
- Services publics exemplaires
- Numérique et données

Nécessité d'une approche globale : exemple des transports

Climat	Adaptation	Ressources	Biodiversité	Santé
<p>32 % des émissions de GES en France (138 MtCO₂e/an)</p>	<p>4338km de départementales submergées en cas d'élévation de 1m du niveau de la mer</p>	<p>5% de la production mondiale de Lithium requise par la France en 2030</p>	<p>÷ 2.5 Fragmentation de la taille moyenne des zones d'intérêts écologiques</p>	<p>40 000 Morts prématurées par an liées à la pollution de l'air en ville</p>

Nos émissions nationales de gaz à effet de serre (2021)

Emissions annuelles de GES en France en 2021 (MtCO₂e)



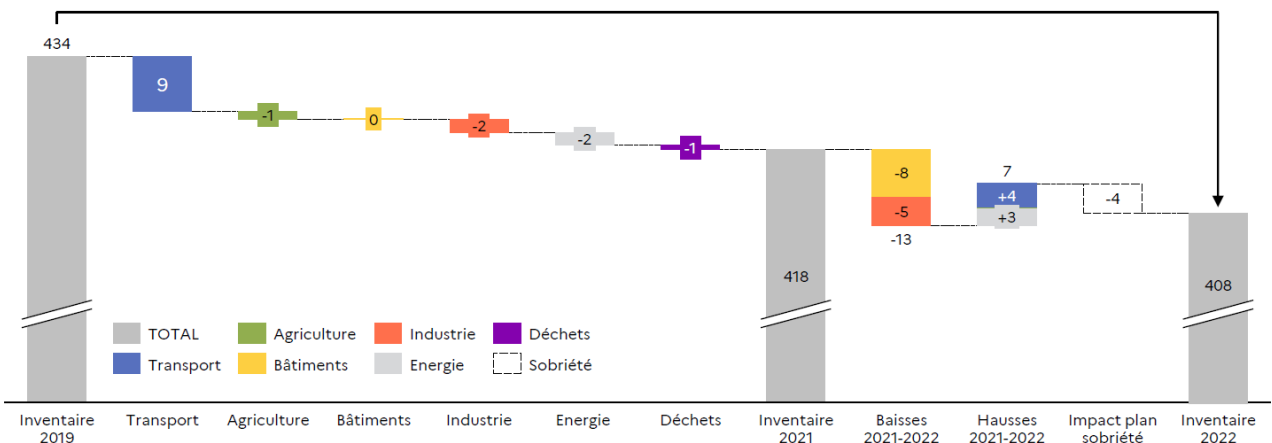
22/05/2023

Source : CITEPA-SECTEN, baromètre mensuel – hors UTCATF

4

L'objectif de baisse de GES a été atteint en 2022

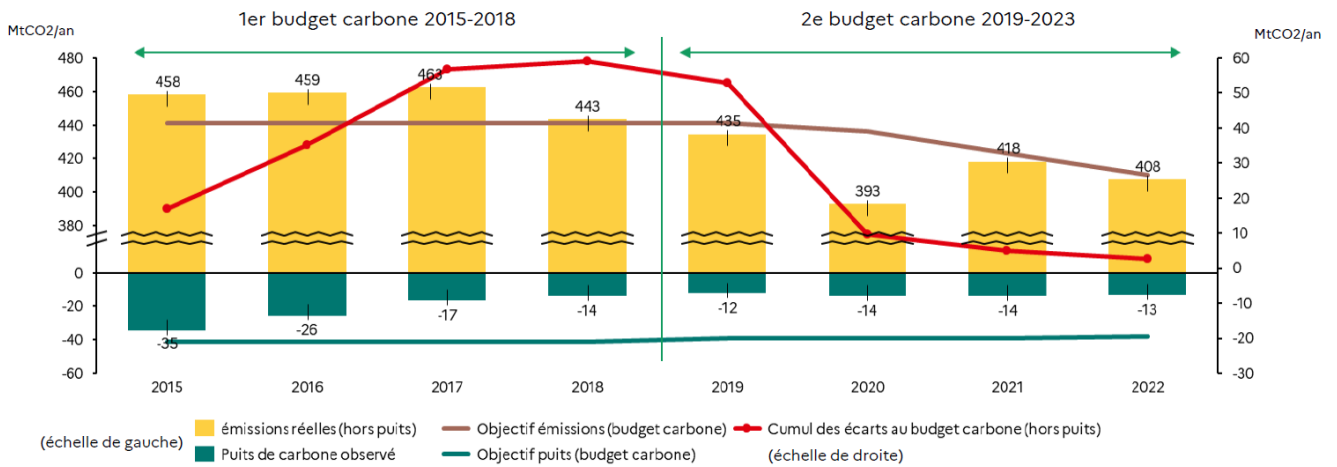
Evolution des émissions de GES en France par secteur (MtCO₂e, hors puits) et comparaison à la cible



22/05/2023

5

Respect des budgets carbone sur la période 2015-2022



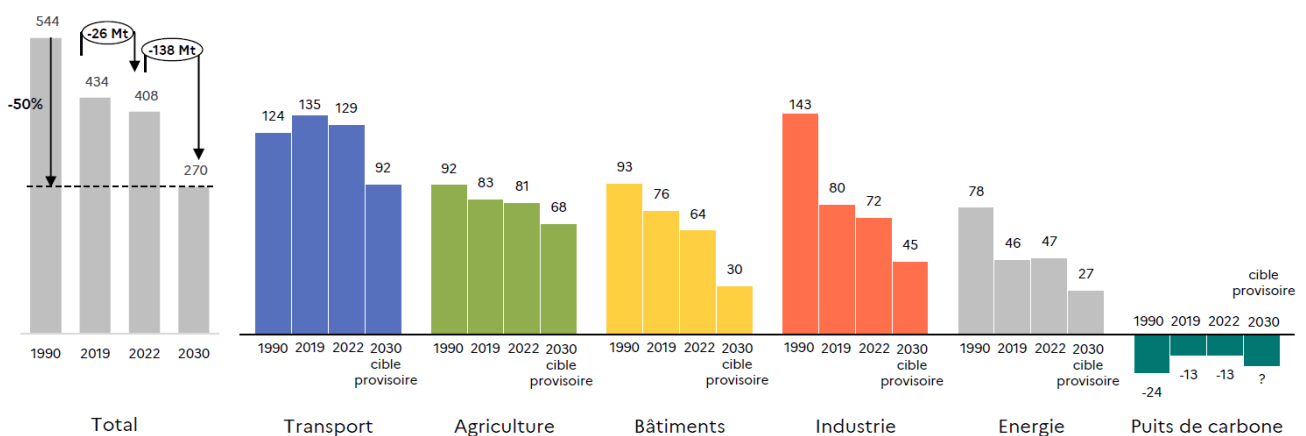
Le retard cumulé de la 1^{ère} période est presque compensé par de moindres émissions lors de la 2^{ème} période.

22/05/2023

6

Répartition de l'effort par secteur

Emissions annuelles domestiques de GES réalisées en 1990, 2019 et 2022, résultats provisoires des simulations 2030 (en MtCO2e/an)

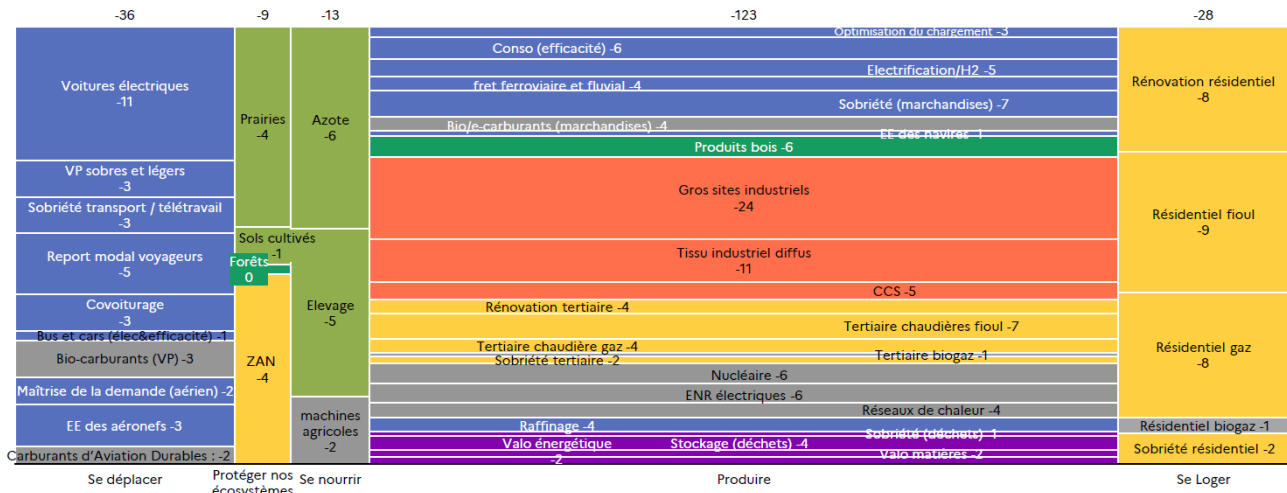


Sources : CITEPA ; Note : Transports hors soutes internationales

22/05/2023

7

Plan d'actions pour atteindre nos objectifs 2030 : un projet collectif

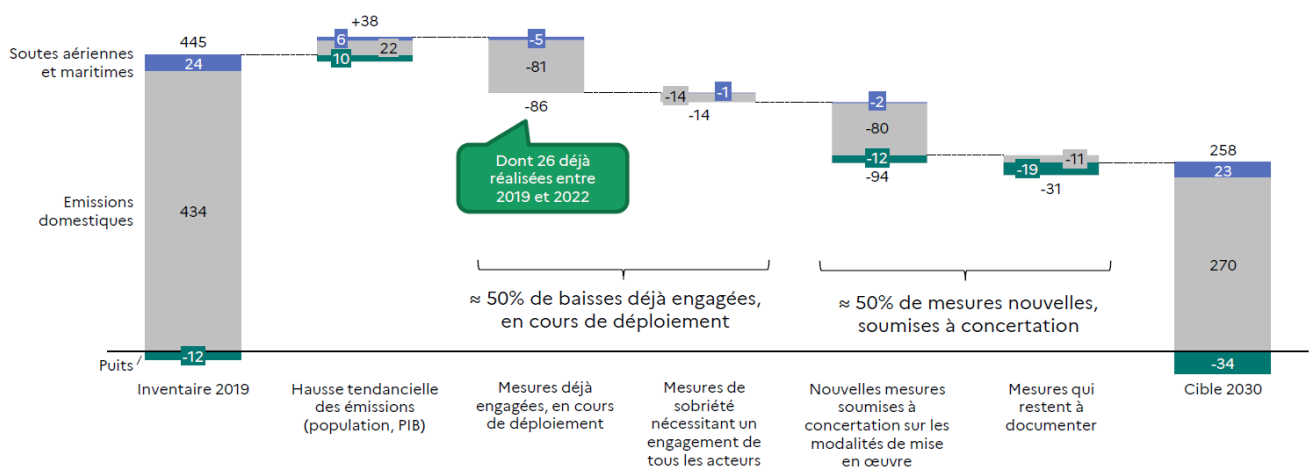


22/05/2023

8

Maturité des leviers permettant d'atteindre nos objectifs

Evolution prospective des émissions de GES selon l'état des mesures décidées, instruites ou restant à documenter (MtCO2e/an)



22/05/2023

9

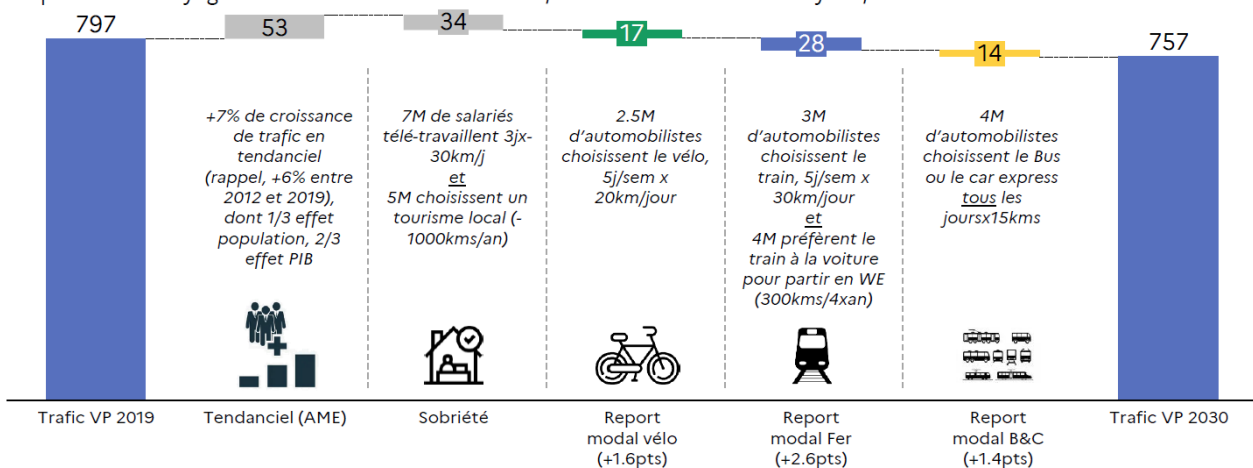
Focus sur les transports

22/05/2023

10

Leviers pour réduire la part modale de la voiture

Traduction en ordres de grandeur illustratifs des hypothèses sous-jacentes à l'objectif 2030 de -5MtCO₂e via le report modal voyageurs et -3MtCO₂e via la sobriété / télétravail – en Mds de voy.km/an

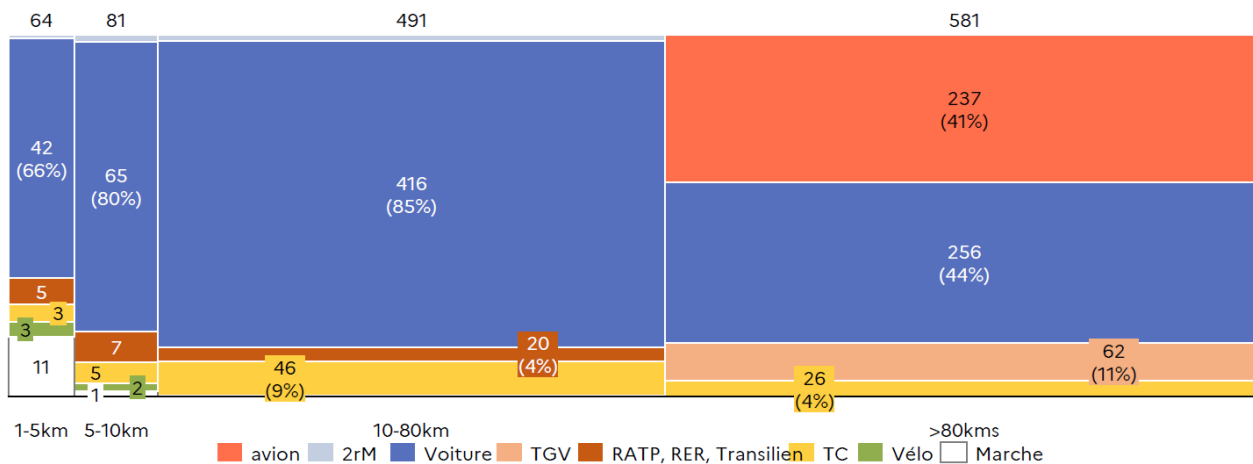


22/05/2023 Source : modèle provisoire SNBC 3 – Analyse SGPE

11

La part de la voiture restera importante

Répartition par mode et distance parcourue des déplacements des français (dont soutes internationales) – 2019, en Mds de voy.kms/an



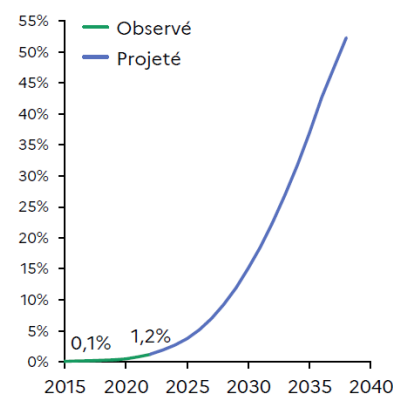
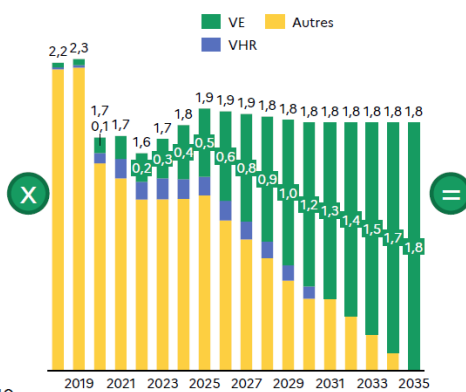
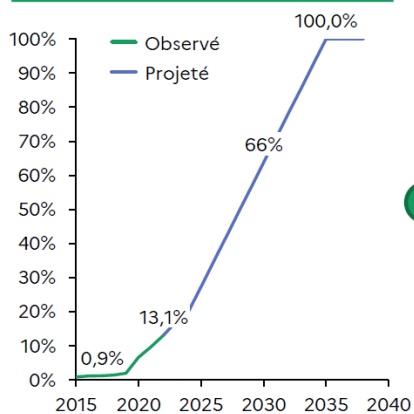
Source : CCTN 2021 (chiffres de l'année 2019), Enquête sur la mobilité des français 2018; hors soute internationale; France Métropolitaine

Rythme d'électrification de la voiture

Augmentation rapide de la part de VE dans les ventes (66% en 2030)

Rattrapage du volume de ventes total pour tenir ~710kVE en rythme annuel

15% du parc total VP électrifié en 2030, soit 5,7 millions de VE vendus d'ici 2030



22/05/2023 Source : DGEC

Bâtiments

22/05/2023

14

Répartition du parc de bâtiments

Résidentiel : 64% des émissions directes

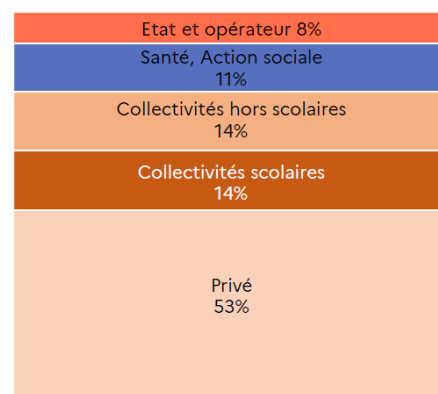
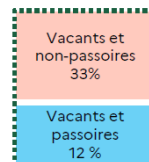
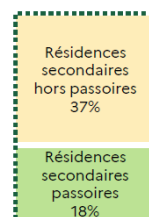
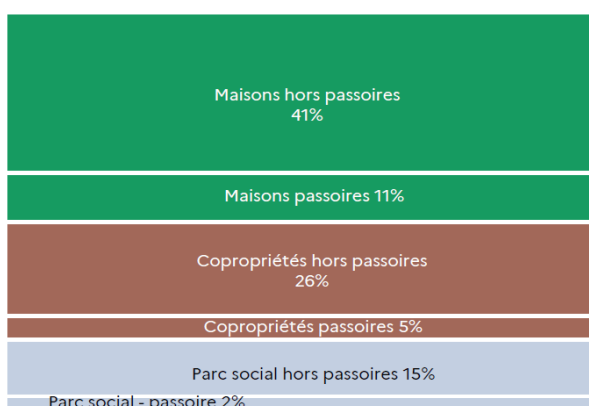
Résidences principales : 30,0M logements
30% des passoires sont louées (hors parc social)



Résidences secondaires (3.7M)
et vacantes (3M) : 7,7M logements



~1000 Mm2, dont 60% du parc couvert par le DEET (315kbâtiments)



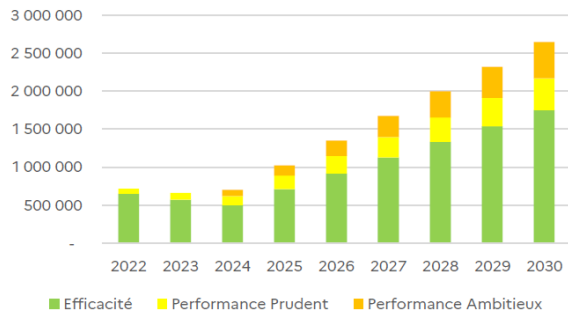
22/05/2023

Source : ONRE, Ademe

15

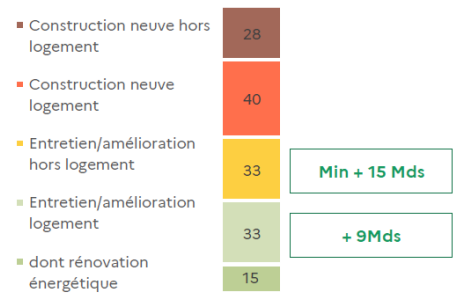
Rénovation énergétique des logements

Trajectoire de montée en charge progressive des rénovations énergétiques



La tendance est déjà à l'accélération des rénovations et de l'entretien dans le secteur de la construction

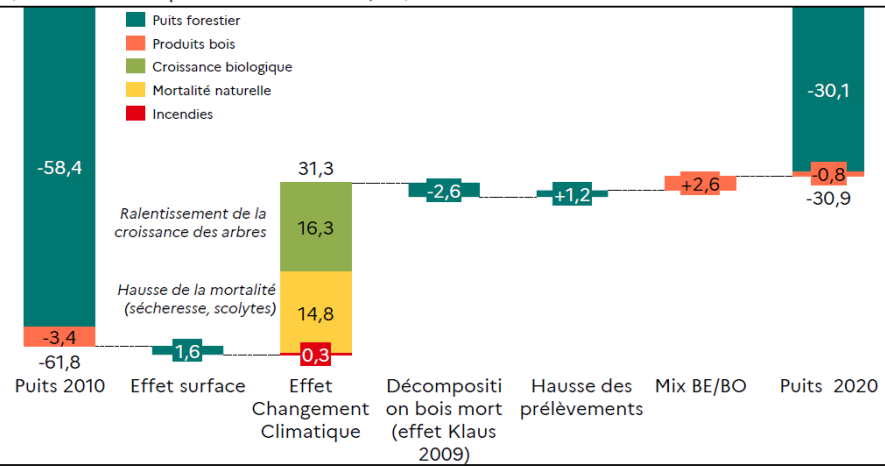
CA du bâtiment en 2022 en Md€ (FFB, total 149 Md)



Forêt, agriculture et alimentation

Le puits forestier a été divisé par deux depuis 2010

Décomposition du puits de carbone Forêt et Produit Bois, depuis 2010 (France Métropolitaine, MtCO₂e/an)



Quel puits forestier en 2030?

Objectif d'une hausse des prélèvements (~+12Mm³/an, soit ~+16MtCO₂)

- ~50/50 Bois Energie / Produits Bois

Dans un contexte de changement climatique aggravé

- Mortalité par les scolytes pouvant passer le pic épidémique...
- ... mais un stress thermique et hydrique accru

Quelques marges de manœuvre sur les surfaces (dynamisation des accrus)

22/05/2023 Source : inventaire SECTEN/CITEPA (Background LULUCF)

Illustration d'un scénario d'évolution de nos systèmes agricoles d'ici 2030

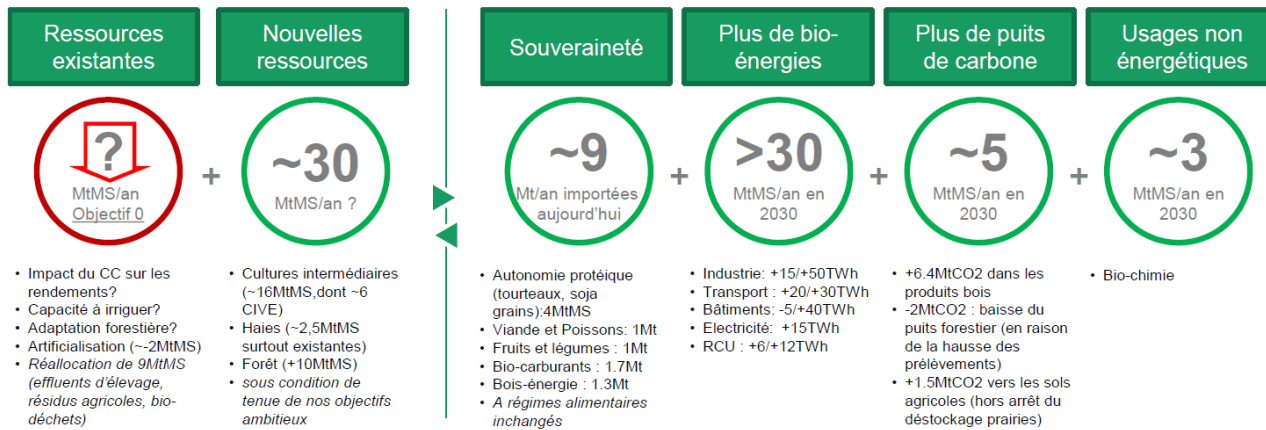


22/05/2023

Une forte tension sur la biomasse dès 2030

Une offre de biomasse incertaine à l'avenir, à intensifier...

... Pour répondre à une demande croissante, sur 3 fronts et faisant appel à des ressources communes



22/05/2023

20

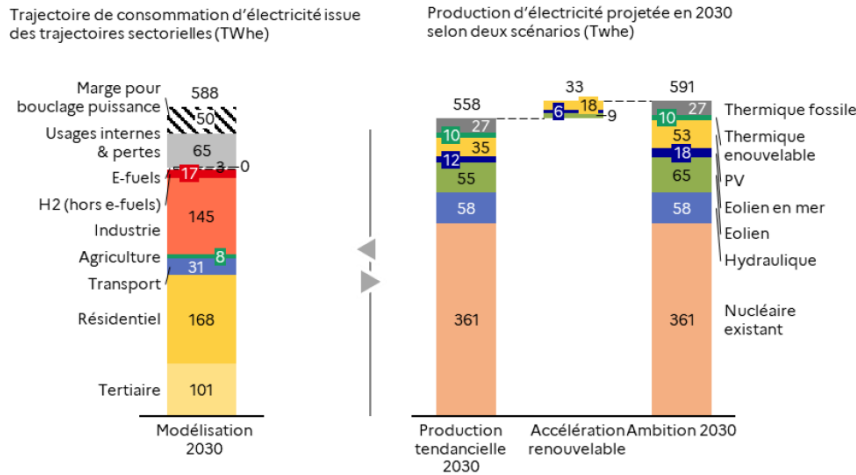
Autres enjeux de bouclage

22/05/2023

21

Enjeux de bouclage électrique en 2030

Résultats provisoires dans l'attente des simulations RTE en puissance



22/05/2023

Note: trajectoires de demande sur la base des travaux en cours sur les scénarios SNBC ; la production tendancielle 2030 est basé sur la prolongation des rythmes constatés sur l'éolien et le solaire, et sur une projection de 4GW d'éolien offshore en service

22

Emplois et compétences : attirer les actifs, adapter les compétences, anticiper les besoins et accompagner

La mobilisation massive de certaines filières est nécessaire : ex du bâtiment

Qualité : les professionnels doivent monter en compétences sur la rénovation performante

Nombre d'entreprises Formation continue



Objectif : x4 d'ici 2030

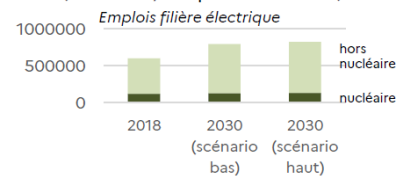
Objectif : x3

Quantité : des besoins élevés pour la rénovation, dans un secteur en tension



Des réallocations entre secteurs et au sein des secteurs à anticiper et accompagner

Energie : destructions d'emplois inévitables dans les fossiles ; + 200k emplois pour la filière électrique d'ici 2030 (dont +10/15k pour nucléaire)

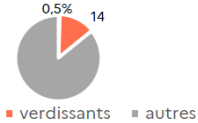


Bâtiment: accélération des rénovations et de l'entretien qui représentent déjà 55% du CA du secteur en 2022 vs. 45% pour la construction neuve.

Transferts de compétences à anticiper et accompagner

L'affaire de tous : tous les métiers, toutes les formations, tous les territoires

La transition ne concerne pas que les emplois verts, verdissants ou bruns => effets d'entraînement sur le reste de l'économie et **mutation des métiers existants**



Nécessité d'une **approche territoriale** car situations hétérogènes

Mobilisation massive de l'écosystème de la formation continue (contenus et modalités des formations)



22/05/2023

Source : obs BP (2022) ; Constructyts (2021), Les métiers en 2030, France Stratégie, Dares, EDEC électricité et nucléaire

23



Prochaines étapes

22/05/2023

24



Calendrier 2023

Réalisé

Prochaines étapes

Phase 1 : janvier-avril	Phase 2 : mai-juin	Phase 3 : juin-septembre	Phase 4 : 2 ^{ème} semestre 2023
<p>Textes de loi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Loi ENR Loi nucléaire PJL Industrie verte <p>Annnonce du plan eau</p> <p>Forêt (renforcement des moyens de sécurité incendie, PPL)</p>	<p>Association des parties prenantes aux mesures permettant de sécuriser les leviers :</p> <ul style="list-style-type: none"> Energie : 23 mai Transports : 31 mai Agriculture / alimentation : 9 juin Bâtiments : 12 juin Industrie : consultations du PJL industrie verte + conseil national de l'industrie mi-juin + feuilles de route art. 301 (24 mai) <p>En parallèle, travail engagé avec les collectivités locales sur la méthodologie de territorialisation de la planification écologique</p>	<p>Début juillet : Conseil de planification écologique</p> <p>Mise en consultation des grandes orientations :</p> <ul style="list-style-type: none"> Du projet de stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3) De la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) De la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) 	<p>Projet de loi de programmation énergie-climat</p> <p>Travaux de territorialisation de la planification écologique avec les collectivités locales</p> <p>Poursuite des travaux avec les filières</p> <p>Projet de loi d'orientation agricole</p>

22/05/2023

25

Annexe – trajectoires par secteur

22/05/2023

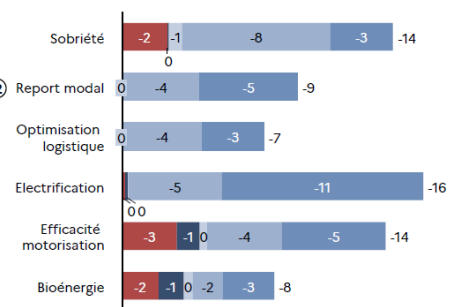
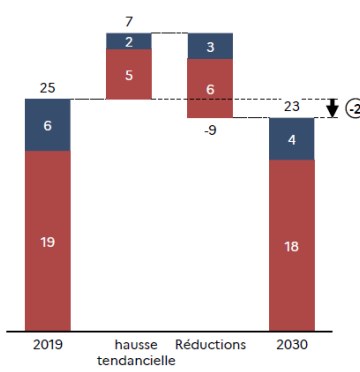
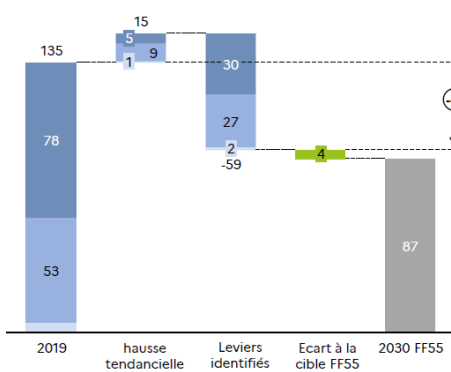
26

Transports

44MtCO₂e de réduction d'ici 2030 documentées sur le périmètre FF55, en deçà de l'objectif

-2MtCO₂ net sur les soutes, malgré les leviers mis en oeuvre

Répartition des principaux leviers



Source : CITEPA-SECTEN; DGEC

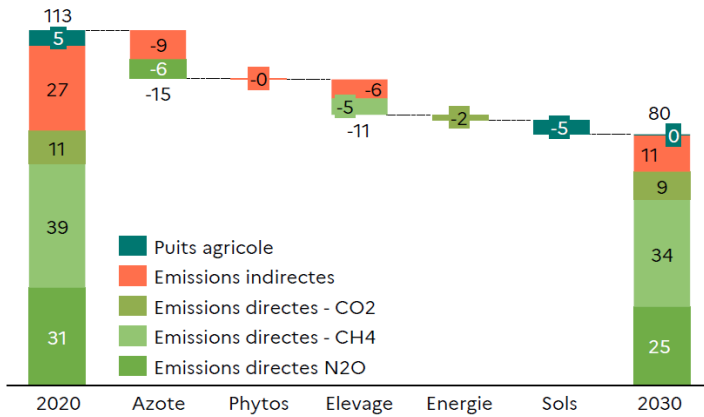
22/05/2023

■ Total transport terrestre de voyageurs ■ Total marchandises ■ Total aérien (domestique) ■ Soutes maritimes ■ Aérien international

27

Agriculture et alimentation

Projection des émissions de GES sur le périmètre agricole élargi selon un jeu d'hypothèses convergé (MASA, DGEC, INRAe) de leviers d'optimisation (MtCO2e)



Azote : -600kt (-30%) de consommation de N minéral en 2030 (vs. -15% depuis 2000), +190ktN par fixation symbiotique, 21% des grandes cultures en AB (6% aujourd'hui); baisse de 40% des émissions de la production d'engrais locale

Elevage : prolongation du constat de la baisse tendancielle des cheptels bovins (et de la consommation intérieure) de 12% d'ici 2030 (-8% depuis 2016), gains d'efficacité dans la conduite des troupeaux (-1.5%), 50% de réduction du soja importé

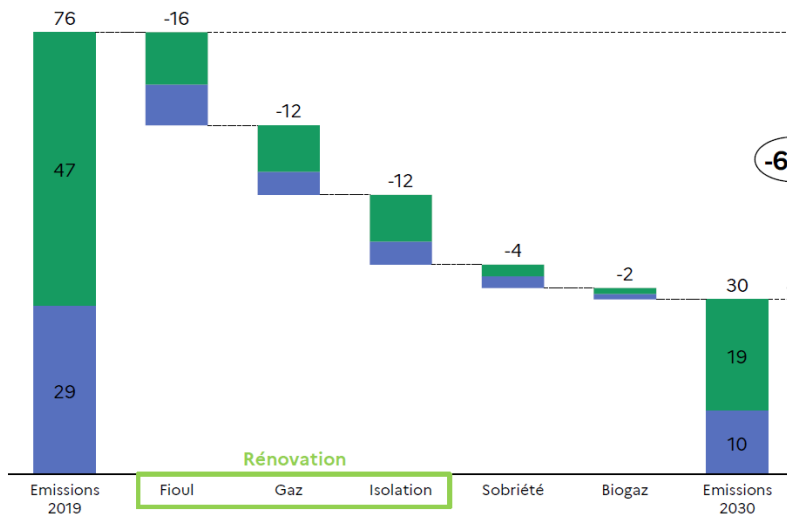
Energie : 7% des tracteurs au bioGNV/ B100 en 2030, 13% de gains d'efficacité énergétique (idem PL), 12% de taux d'incorporation Biocarb

Sols : moindre retournement des prairies permanentes (-2,2Mt, 22kha), entretien des haies existantes (-0,9Mt), +5000km/an haies (0,15Mt), x2 surfaces en couverts intermédiaires (0,8Mt) +0,05Mha Agroforesterie (0,05Mt)

22/05/2023

28

Bâtiments



Hypothèses globales :

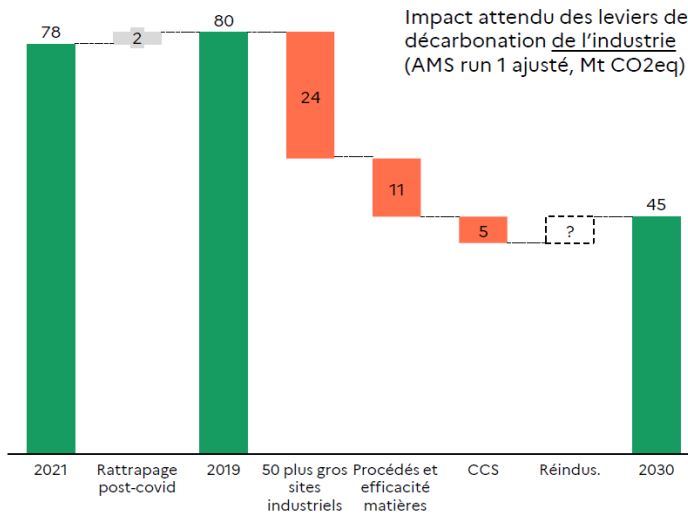
- Suppression de 75% des chaudières fioul d'ici 2030
- Réduction du chauffage au gaz d'environ 20%
- Isolation ambitieuse des bâtiments restant chauffés aux fossiles
- Poursuite des efforts de sobriété équivalents à ceux constatés cet hiver
- 15% de biogaz dans le réseau

22/05/2023

Résidentiel Tertiaire

29

Industrie



Principales hypothèses sous-jacentes

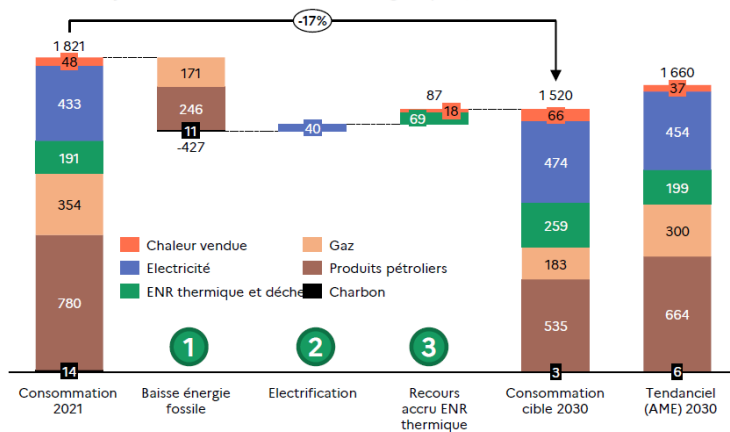
- 50 plus gros sites industriels en cours de consolidation
- **Emissions énergétiques :**
 - Baisse de la consommation de charbon, pétrole et gaz naturel (-59 TWh), hausse de la consommation d'électricité et de bioénergies (60TWh)
 - Efficacité énergétique en hausse (-30 TWh)
- **Emissions non énergétiques :**
 - Développement de l'hydrogène (7 Mt)
 - Réduction du taux de clinker (1 Mt)
 - Autres améliorations de procédés (FHC, N₂O...): 0,9Mt
- **CCS :**
 - 5Mt de capacité selon le scénario médian, possibilité de monter à 10 selon le scénario ambitieux

22/05/2023 Source : données DGE, calculs SGPE

30

Energie

Evolution attendue d'ici 2030 de notre consommation d'énergie finale, TWh PCI (y.c. soutes et consos non énergétiques)



- 1 Une baisse de 17% de notre consommation d'énergie finale d'ici 2030 embarquée dans les trajectoires sectorielles**
 - Efficacité énergétique (e.g. rénovation, électrification), et sobriété (e.g. transport, chauffage), ...
 - ... et malgré des consommations supplémentaires (réindustrialisation, H₂, CCS)
- 2 Une électrification rapide des usages**
 - Véhicules électriques, PAC, production de H₂ par électrolyse, procédés industriels
- 3 Recours accru à la bioénergie et autre chaleur renouvelable**
 - Biomasse: bois énergie, bio-carburant, biogaz
 - Solaire thermique
 - Géothermie
 - Déchets

22/05/2023 Source : modélisations provisoires SNBC

31

Rédaction : Bettina LAVILLE, Présidente fondatrice du Comité 21.
La note a été nourrie d'un débat lors de l'Assemblée générale du Comité 21 avec la participation de Frédéric Glanois, secrétaire général adjoint au Secrétariat général à la planification écologique.



National
102 avenue des Ternes
75017 Paris
Tél. : 01 55 34 75 21
comite21@comite21.org

Grand Ouest
3, bd de la Loire
44200 Nantes
Tél. : 02 28 20 60 80
grandouest@comite21.org

www.comite21.org

www.comite21grandouest.org

