

**Patrice LEROUX,**

**Doctorant en droit public**

**Sous la direction de Franck Waserman, professeur de droit public**

**Projet de thèse :**

**L'exigence environnementale**  
**dans l'action des entités décentralisées**

**1°) La problématique , proprement dite :**

Il s'agit d'étudier, de suggérer ou d'indiquer comment les entités décentralisées (collectivités territoriales, et établissements publics nationaux ou locaux) peuvent mettre en œuvre la politique soutenable et efficace en matière de développement durable (et donc pro-environnemental) que l'on exige désormais d'elles. En effet, ces entités décentralisées sont censées être relativement autonomes vis-à-vis de l'État central et des services déconcentrés qui le prolongent sur tout le territoire national. Toutefois, elles doivent participer pleinement aux objectifs de verdissement exigés, d'une part, par l'État lui-même (par l'entremise de ses mesures législatives ou réglementaires), mais aussi, d'autre part, à ceux qui sont exigés de lui du fait de ses propres engagements internationaux.

Cela sera vu sans oublier la spécificité des obligations induites par le droit européen - ce dernier doit en effet s'appliquer en droit interne français comme cela se fait en principe pour tout État membre de l'Union européenne : que ce soit de façon rigide au sujet des moyens et objectifs pour les règlements européens ou avec une certaine liberté de moyen (via les transpositions) pour les directives européennes. D'ailleurs, quelle que soit l'origine des obligations imposées aux dites entités décentralisées, une attention particulière sera toujours portée aux questions sociales, urbanistiques, locales, financières et d'autres encore, parce que ces mêmes questions sont nécessairement liées à la mise en œuvre d'une politique exigeante en matière environnementale.

En effet, il ne faut pas ignorer que les 17 objectifs de développement durable (ODD) définis par le Programme des Nations unies (PNUD), et qui sont les principes directeurs en la présente matière, allient trois piliers inséparables : premièrement, le social ; deuxièmement, l'économie ; et enfin, en troisième position seulement, l'environnement pour lui-même.

## **2°) La problématique par l'actualité de son contexte :**

La récente prise de conscience de l'urgence climatique par l'opinion publique locale et mondiale accélère l'implication des acteurs décisionnaires à tous les niveaux politiques, économiques ou juridiques. En matière d'investissements financiers, la prise en compte de l'environnement est devenue un objectif majeur (voire premier) dans les décisions d'urbanisme ou dans celles d'achats publics. L'objectif écologique est amené à se traduire par des engagements financiers de plus en plus importants, autant de la part directe des collectivités publiques que de celle des entreprises privées – lesquelles doivent souvent être accompagnées et impliquées dans cette cause par la puissance publique. Ce faisant, les coûts induits par le respect des exigences du développement durable peuvent devenir trop lourds pour les entités isolées et de taille réduite. En ce qui concerne l'État, la loi de finances pour 2020 a créé un nouveau rapport que le Gouvernement doit annexer chaque année aux projets de loi de finances (PLF) qu'il remet au Parlement à l'automne : le rapport sur l'impact environnemental du budget.

Ce rapport qui a accompagné le PFL 2021 remplace le jaune budgétaire « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat », sans lever les principales difficultés liées à la budgétisation verte. Présentement, cette budgétisation est pratiquée comme un « étalonnage environnemental » pour produire une documentation écologiquement orientée sur une partie des dépenses de l'État.

Ainsi, l'évaluation se fait sur six axes sans pondération (climat, risques naturels, eau, déchets et risques technologiques, pollution de l'eau, de l'air et des sols, biodiversité) ; chaque dépense étalonnée peut être négative, neutre ou positive pour l'environnement. La démarche suivie par l'État bute sur deux difficultés au moins. La première difficulté tient au périmètre discutable des dépenses évaluées dans un budget « vert ». La seconde difficulté est constituée par le fait qu'une petite partie seulement de ces dépenses est évaluable sur le plan environnemental – l'opération de notation apparaît en effet souvent artificielle ou impossible à faire. La limite de l'exercice ne tient évidemment pas dans sa nature purement informative – certes, l'objectif environnemental nécessite plus que des outils de suivi, mais on ne peut pas reprocher à un outil destiné à produire de l'information écofinancière de ne faire que cela. En revanche, dans la petite fraction des dépenses évaluables, peu sont entièrement défavorables, ou entièrement favorables ; la plupart sont mixtes, favorables sur certains points, et défavorables sur d'autres. Il est donc légitime de s'interroger sur la convertibilité des informations ainsi produites en actions concrètes de politiques publiques.

Par ailleurs, ces mêmes informations doivent trouver des voies de certification de leur valeur réelle qui soient relativement indépendantes de tout lobby ou influence, sous peine d'être accusées de n'être que du « green washing » selon l'expression anglo-saxonne consacrée. En introduisant par voie d'amendement dans le PLF 2024, après l'article 49, l'obligation pour toutes les collectivités de plus de 3500 habitants d'élaborer d'un budget-climat, le législateur engage les territoires sur le chemin des « budgets verts » en général. S'ouvre donc au niveau local une réflexion méthodologique sur la façon de conduire pertinemment cet exercice ; le présent projet voudrait aller plus loin en s'interrogeant sur la façon de faire produire à cet exercice des effets utiles pour l'environnement – pour précision, la participation de la

population en matière de décision environnementale est désormais un principe constitutionnel situé à l'article 7 de la Charte de l'environnement, par ailleurs intégrée au bloc constitutionnel depuis 2005.

Ainsi, en toute logique, il ne faut pas oublier les habitants des territoires concernés par une mesure écologique ou négliger leurs demandes, propositions ou questions en matière environnementale. Il s'agit ici d'appuyer la pratique récente de la « démocratie environnementale », laquelle est désormais entendue par les plus hautes instances chargées d'interpréter ou de définir le droit public interne. Le parti pris pour ce faire est une approche globale de l'action des entités décentralisées, sans se limiter aux cadres conceptuels des finances publiques ou de l'évaluation des politiques publiques – les enquêtes publiques exigées par le Code de l'environnement manifestent d'ailleurs la diversité des assises juridiques (et même politiques) qui contribuent à la définition de tout type de verdissement dans le cadre de notre droit. L'époque actuelle conduit à approfondir l'implication des institutions locales dans la plupart des questions environnementales. Par exemple, depuis 2018, le financement de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est assuré par une nouvelle taxe dont le législateur a malheureusement laissé aux intercommunalités la charge d'en assumer le coût politique. Ceci est symptomatique du fait que si les leviers financiers actuellement disponibles sont bel et bien nécessaires, ils demeurent insuffisants pour obtenir des effets aussi utiles et positifs qu'espérés. Même si les financements annoncés en décembre 2023 pour les PCAET sont appréciables, ils n'empêchent pas qu'il faille se doter d'un cadre de réflexion actualisé sur l'action environnementale décentralisée.

C'est le parti pris du projet de thèse envisagé. Quand le législateur s'en tient à une approche restrictive de l'évaluation environnementale en restreignant le budget-climat au seul périmètre de l'investissement (ce qui est problématique, car c'est probablement pendant son fonctionnement que l'équipement produit risque d'impacter négativement l'environnement), il faudra s'attacher à étudier la façon dont les collectivités et les autres entités décentralisées pourront impacter positivement l'environnement dans l'exercice de leurs compétences générales comme la commande publique, l'urbanisme ou encore leurs choix de gestion des services publics locaux. De nombreuses politiques publiques sont susceptibles d'avoir un impact environnemental : on pense notamment au tourisme ou encore au transport qui sont typiquement des compétences locales pour lesquelles la thèse envisagée devrait ouvrir des pistes de verdissement.