

RÉFLEXIONS SUR L'ABONDANCE. COMMENT SORTIR DE LA VÉTOCRATIE ?

Agnès Pannier-Runacher

04/09/2026

Dans le cadre de son partenariat avec le [Forum de Giverny](#), la Fondation Jean-Jaurès publie la note d'Agnès Pannier-Runacher, députée et ancienne ministre, où elle analyse la « vétocratie », une accumulation de procédures, de normes et de recours qui empêcherait la France de construire des infrastructures nécessaires à la transition écologique. Elle estime que cette impuissance publique nourrit la frustration citoyenne et ouvre un espace aux discours autoritaires. Elle propose des pistes pour réhabiliter une action publique capable de produire, planifier et délivrer pour réussir la transition environnementale et restaurer la confiance avec les citoyens.

Introduction

En mars 2025, Ezra Klein et Derek Thompson publient *Abondance*¹, un essai politique qui rencontre un large succès, notamment dans les mouvances démocrates un an après l'élection de Donald Trump. Leur thèse ? Les États-Unis disposent, de manière ultra-privilégiée, de capitaux, de technologies et d'entreprises capables de concevoir et réaliser toutes sortes de projets. Pourtant, ils peinent depuis plusieurs décennies à construire les logements, transports publics et infrastructures énergétiques pour répondre aux besoins essentiels de logement et de mobilité de leur population. Cette difficulté à produire prend une dimension dramatique au moment où le dérèglement climatique devrait, au contraire, se traduire par une accélération des projets de construction pour décarboner le pays et protéger les citoyens contre les aléas climatiques.

Les auteurs font de cette incapacité à produire à la hauteur des promesses politiques, notamment des démocrates, le fil conducteur de leur livre. Leur diagnostic est celui d'un système politique, administratif et judiciaire devenu tellement performant pour empêcher les « mauvais » projets d'advenir qu'ils empêchent les projets utiles d'aboutir.

Pour l'ancienne dirigeante d'entreprise que je suis ayant exercé pendant sept ans des fonctions ministérielles en lien avec toute la sphère productive (industrie, énergie, agriculture, gestion de

l'eau, forêt, pêche et aquaculture...), ce diagnostic d'une impuissance publique, nourrie par des décennies de bonnes intentions législatives et procédurales, ne peut que trouver un écho. Notre pays, en effet, semble frappé du même mal mystérieux que la première puissance mondiale : une incapacité chronique à sortir de terre des infrastructures importantes pour nos concitoyens dans des délais raisonnables.

Ce blocage nourrit une double frustration : celle d'une classe dirigeante (politique, administrative et économique) qui s'épuise à concrétiser dans des délais raisonnables les projets qu'ils jugent prioritaires, et celle de citoyens qui attribuent cette situation de blocage à l'incurie de ceux qui les gouvernent. Cette impuissance est particulièrement douloureuse dans le champ de la construction, où l'échec à produire et rénover suffisamment de nouveaux logements pour répondre à la demande alimente directement l'augmentation de la part du budget des ménages consacrée à ce besoin premier, devenant ainsi l'une des premières causes des difficultés de pouvoir d'achat que connaît notre pays.

Depuis plusieurs décennies, les responsables politiques se sont pourtant succédé pour prendre des initiatives en matière de « simplification » (j'en fais partie), commander des rapports à des inspections administratives (j'en ai commandé deux), porter des lois de simplification (j'en ai porté deux et contribué à une troisième). Mais force est de constater que ces travaux ont eu, pour une large part, des résultats décevants, pour ne pas dire à rebours des attentes (j'y reviendrai).

Deux pays parmi les plus grandes puissances mondiales, deux histoires et cultures politiques totalement différentes, mais un résultat identique : le sentiment que l'action publique n'a plus prise sur le réel. Au-delà de sa dimension matérielle, ce constat pose, pour des forces politiques modérées qui défendent la démocratie libérale² comme système politique de référence, une question existentielle, car tant qu'elles ne parviendront pas à livrer ce qu'elles promettent, elles ouvriront la voie à ceux qui prônent la suppression des contre-pouvoirs pour obtenir des résultats. Lorsque les citoyens constatent que les mêmes objectifs sont annoncés année après année sans produire de changements visibles, la défiance ne se concentre plus sur tel ou tel gouvernement, elle finit par atteindre la capacité d'action du régime lui-même et ouvre la porte aux populistes.

Francis Fukuyama avait nommé cela la *vetocracy*³. Cette notion désigne un système dans lequel un nombre croissant d'acteurs disposent de moyens de ralentir, de modifier ou de contester une décision, tandis que la responsabilité de l'action est diluée. Cette asymétrie crée un biais structurel. Le décideur peut être directement mis en cause pour une mauvaise décision, alors que le coût d'une non-décision est réparti dans le temps et entre des milliers de personnes. Cette question est particulièrement importante pour le climat. Un retard de cinq ans dans la réalisation

d'un projet bas carbone n'est pas seulement un retard administratif : pendant ces cinq années, les émissions que le projet devait éviter continuent d'être produites. Le temps est une variable environnementale à part entière.

Le paradoxe est alors le suivant : l'État peut être très puissant pour réglementer, mais il s'avère impuissant pour construire et produire. Construire des lignes ferroviaires, bâtir des logements, étendre des usines, élever des bâtiments d'élevage, faire des travaux pour protéger des inondations ou des sécheresses... Face à cela, les populistes produisent une réponse simpliste : il faut sortir la tronçonneuse et couper les réglementations qui freinent les projets. En réalité, cela conduirait à faire sauter les verrous qui empêchent des projets prédateurs de se faire, alors qu'on cherche à accélérer les projets d'intérêt général. Mais l'argument est séduisant et la vétocratie est devenue le meilleur allié objectif de l'autoritarisme.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que nous sommes engagés dans une transition environnementale qui commande une accélération sans précédent de l'action publique, tant en matière d'atténuation (baisse des émissions de gaz à effet de serre), que d'adaptation, en particulier dans les pays riches qui ont des empreintes carbone par habitant quatre à dix fois supérieures à ce qui permettrait de stabiliser le réchauffement climatique. Mais si, ces dernières décennies, le droit environnemental a permis de prévenir les dommages en protégeant les milieux, en limitant les pollutions, en préservant les espèces et en donnant aux citoyens des droits de participation et de recours, il n'a pas contribué à construire massivement les réseaux énergétiques et hydrauliques, les transports collectifs bas carbone, les usines de l'industrie verte, ni à conduire des travaux lourds de renaturation, de stockage d'eau et de réaménagement du territoire pour s'adapter aux conséquences du dérèglement climatique.

Pour répondre à cela, les auteurs revendiquent l'abondance. Cette approche est politiquement stimulante, car elle invite les acteurs de la social-démocratie, qui ont souvent été à la pointe du combat des normes environnementales, à reconsidérer leur positionnement politique en assumant la production et l'abondance à rebours d'un discours de décroissance. Bien sûr, cette abondance ne concerne pas tous les projets, elle est réservée aux projets utiles aux citoyens, ceux qui s'inscrivent par exemple dans une trajectoire cohérente de lutte contre le dérèglement climatique, mais elle promeut politiquement une posture nouvelle qui se réapproprie la croissance (qui ne doit pas être confondue avec l'évolution du PIB) et offre l'opportunité d'un discours beaucoup plus désirable pour les citoyens.

La thèse d'*Abondance* ne peut donc que susciter l'intérêt. D'abord parce que la culture politique américaine n'a rien à voir avec celle de la France. Elle met donc en évidence un phénomène qui va

bien au-delà des clapotis de la vie politique domestique ou de l'incurie de fonctionnaires obtus. C'est un fait de société. Ensuite parce que les deux auteurs ouvrent des pistes pour sortir de cette impasse, qui ne peuvent qu'être explorées par ceux qui ne se satisfont pas de cette situation d'impuissance publique.

L'objectif de cette note est, à la lumière des données publiques disponibles, mais aussi de l'expérience ministérielle personnelle de l'auteur, d'aider à mieux poser le diagnostic de cette impuissance politique en pointant, d'une part, les spécificités françaises et, d'autre part, les convergences occidentales. Dans un deuxième temps, elle abordera de manière critique les réponses qui ont pu être apportées à ces situations de blocage tant en France que dans des pays comparables par la culture politique et le niveau de vie. La conclusion ouvrira sur des pistes de recommandations pour nourrir le débat à la veille de présidentielle de 2027.

De quelle vétocratie parle-t-on ?

Abondance, un diagnostic américain

Le point de départ d'Ezra Klein et Derek Thompson est volontairement déstabilisant : les États-Unis ne souffrent ni d'un manque de ressources, ni d'un manque de capacité à les transformer en biens et infrastructures, ni même – et c'est un point central – d'un manque de volonté politique. Mais les auteurs expliquent que l'Amérique a progressivement construit un système dans lequel les procédures destinées à empêcher les mauvaises décisions sont devenues si nombreuses qu'elles rendent quasi impossible l'aboutissement de bonnes décisions. Les deux journalistes notent d'ailleurs que cette situation est particulièrement perceptible dans les États démocrates, où le taux d'aboutissement de projets d'énergies renouvelables ou de logements à prix compétitifs (correspondant donc à des priorités politiques pour ce parti) se révèle bien plus faible que dans les États républicains.

Leur raisonnement ne consiste pas à opposer un « État » qui serait trop présent à un « marché » qui fonctionnerait mieux. C'est même l'un des intérêts politiques du livre : les auteurs plaident, au contraire, pour un gouvernement capable d'investir, de planifier et de produire des biens collectifs. Mais ils font la démonstration, exemples à l'appui, que la combinaison des procédures, autorisations, consultations et recours auxquels est soumis chaque projet peut rendre leur réalisation extrêmement longue, voire hypothétique. Et que cela conduit à déplacer le pouvoir de la décision politique, qui fixe une ambition vers une multitude d'acteurs qui se retrouvent partie prenante de sa (non) mise en œuvre concrète.

Les auteurs pointent notamment cinq pathologies de la décision publique.

Tout d'abord, la multiplication des textes juridiques. L'exemple américain du National Environmental Policy Act (NEPA) est à cet égard emblématique. Adopté en 1969, le NEPA impose une évaluation des impacts environnementaux de certains projets fédéraux ; il est devenu au fil du temps un objet majeur du débat sur les délais de réalisation des infrastructures. Mais la critique va bien au-delà. Une étude de Resources for the Future portant sur l'ensemble des projets soumis au NEPA entre 2009 et 2023 montre que si 62 % des projets solaires et éoliens ayant réalisé une étude d'impact environnemental formelle l'ont achevée en un à deux ans, ces délais étaient beaucoup plus élevés pour les 38% restants, allant même jusqu'à douze ans pour un des projets. Selon cette même étude, aucun des 16 projets solaires disposant d'informations complètes n'a atteint la pleine exploitation en moins de cinq ans à partir de son lancement ; neuf ont nécessité au moins sept ans, et trois plus de seize ans. Pour l'éolien terrestre, six projets sur treize disposant de données complètes ont nécessité au moins dix ans ou n'étaient toujours pas opérationnels à la fin de 2023.

En lien avec cela, les journalistes relèvent que ce droit est construit par grand pan thématique sans réelle tentative de mise en cohérence, ce qui rend la décision publique d'autant moins lisible et compréhensible. La législation sur l'énergie peut ainsi entrer en concurrence avec celle sur l'eau ou la protection des espèces protégées, sans qu'il n'y ait de vision bénéfiques/risques consolidée des projets permettant de procéder aux bons arbitrages.

Par ailleurs, les auteurs soulignent la dilution de la responsabilité qui résulte de cette complexité de procédures, ainsi que la multiplication des objectifs assignés à chaque projet au risque de perdre de vue l'essentiel, sa concrétisation. Ils citent ainsi le cahier des charges publiques établi pour la construction de nouvelles infrastructures qui comportent des clauses sur les enjeux de diversité, d'inclusion, de promotion de la protection de la biodiversité, de recours privilégié à des PME locales, etc., autant d'objectifs louables pris isolément, mais dont l'addition rend plus difficile l'exécution du projet et plus élevé le coût du budget qui y est consacré.

Ezra Klein et Derek Thompson insistent également sur les aspects de contentieux qui contribuent à augmenter les délais et les coûts des projets, ceux-ci étant régulièrement exercés. Ils relèvent d'ailleurs que les projets où les temps de concertation sont les plus élevés sont souvent ceux où le pourcentage de contentieux est le plus faible. Ils soulignent aussi que ces contentieux sont utilisés de manière assumée pour retarder des projets, les requérants étant parfaitement conscients que la jurisprudence n'est pas de leur côté.

Enfin, et cela vaut plus spécifiquement pour les projets les plus innovants, les auteurs d'*Abondance*

mettent en évidence la façon dont structurellement la décision publique privilégie désormais l'innovation incrémentale *versus* l'innovation de rupture, alors même que les États-Unis ont été le pays qui a inventé les Bell Labs, conçu le projet Oppenheimer à l'origine de la bombe atomique ou fondé la DARPA, organisations emblématiques d'une recherche et développement (R&D) audacieuse et couronnée de succès. Ils relèvent d'ailleurs que cette situation n'a rien de définitif : on l'a vu avec la rapidité stupéfiante avec laquelle les États-Unis ont conduit leur processus d'innovation de recherche et d'industrialisation des vaccins covid.

Ces différentes pathologies conduisent à une rareté de la production de constructions et d'aménagements d'intérêt public. Et la rareté a des effets sociaux majeurs : quand les logements sont insuffisamment nombreux, ce sont les ménages modestes qui sont confrontés à la hausse des loyers ou à l'impossibilité de s'endetter pour acheter leur maison. Quand les transports collectifs manquent, ce sont ceux qui habitent loin des centres-villes et n'ont pas d'alternatives à la voiture qui paient davantage en temps de déplacement et coût de carburant ; quand les délais d'instruction de projets d'énergie renouvelable, d'aménagements contre les inondations ou de stockages d'eau s'éternisent, ce sont les citoyens les plus vulnérables qui en sont les premières victimes.

Le miroir français

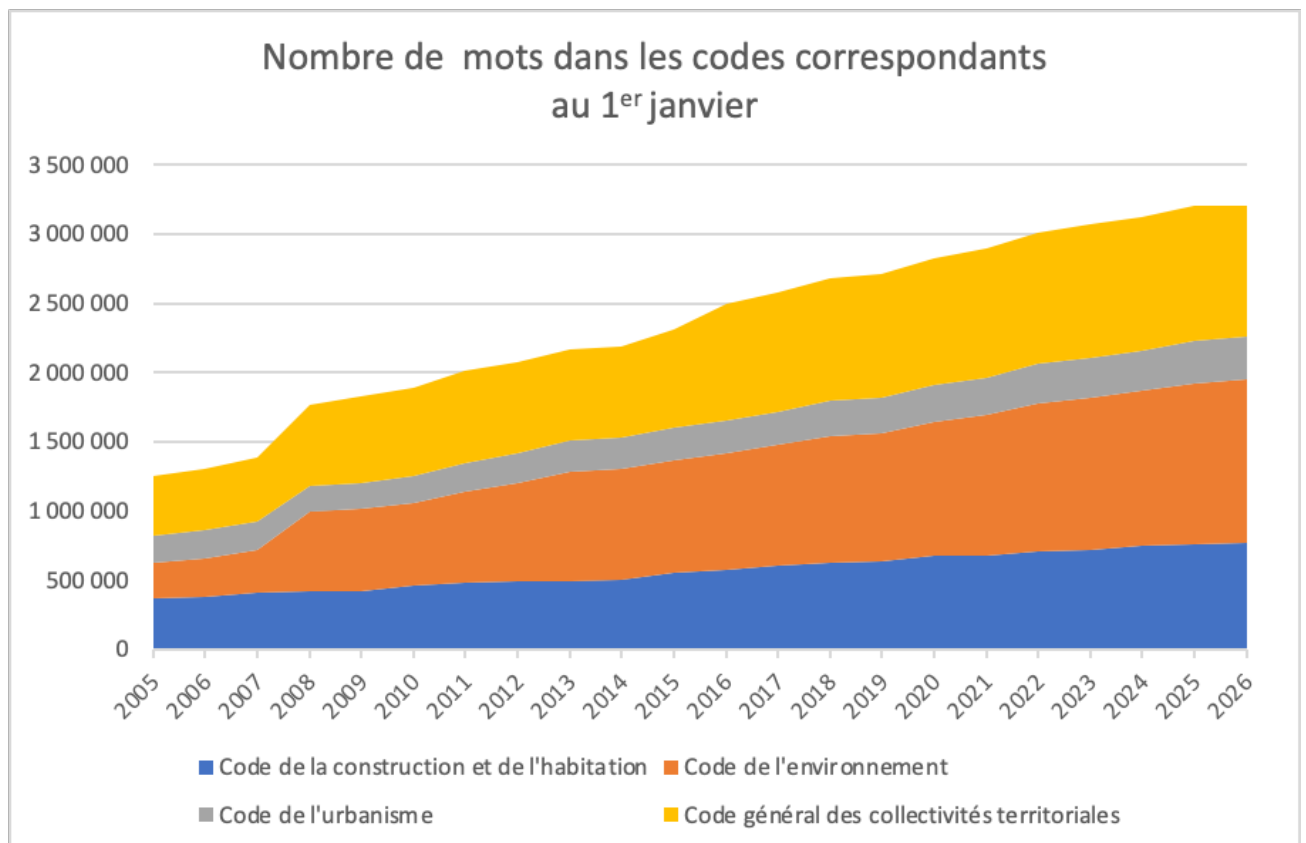
La critique de la suradministration française n'est pas nouvelle. La France n'est-elle pas, selon sa traduction en chinois *Fǎguó*, « le pays du droit » ? Un pays de droit écrit qui s'est construit sur un État centralisé fort, une administration puissante et une législation et une fiscalité abondantes. Mais précisément, dans un État présumé fort, on s'attend à une production rapide et efficace de projets. Dans les années 1970, la France construisait d'ailleurs des réacteurs nucléaires presque deux fois plus vite que les États-Unis⁴ !

Pour autant, le diagnostic posé par *Abondance* résonne sans ambiguïté avec le ressenti politique français : un sentiment d'impuissance publique, des délais d'instruction et de contentieux qui s'éternisent, des projets qui ne sortent pas, quand bien même ils sont soutenus politiquement. Une France enfin mal notée dans les classements internationaux quand il s'agit d'évaluer la facilité de mener un projet nouveau ou la simplicité et l'efficacité des procédures administratives⁵.

Regardons donc, *in concreto*, ce qu'il en est au regard des différentes pathologies américaines pointées par les auteurs d'*Abondance*.

S'agissant de la complexité du droit d'abord, le code de l'environnement n'existe pas avant 2000. Il passe d'environ 250 000 mots en 2005 à près de 1,2 million en 2026⁶. Une partie de cette

progression tient à l'achèvement de la codification, la partie réglementaire n'ayant été intégrée qu'entre 2005 et 2007. Mais ces vingt dernières années, le code de l'environnement, tout comme les autres codes traitant du droit applicable aux projets d'infrastructures ou de bâtiments, s'étoffe régulièrement comme en témoigne le graphique suivant :



Cette progression est de l'ordre de 4% par an entre 2008 et 2017. Elle ralentit à 3% sur le premier quinquennat Macron, puis 2% depuis 2022. Et ce n'est qu'en 2025 qu'un effort de « diminution du droit » est mesuré. Et ce qui frappe dans ce graphique, c'est que la progression est régulière, quels que soient les discours et les couleurs politiques des majorités en place.

Les spécialistes du droit pointent, en outre, des rédactions imparfaites obligeant fonctionnaires comme magistrats à « combler les trous », ainsi qu'une multiplication des régimes dérogatoires rendant moins lisibles les textes applicables. L'inflation législative elle-même pose question, ce d'autant qu'avec la large ouverture du droit d'amendement et la multiplication de textes d'initiative parlementaire, nombre de rédactions sont votées sans avoir été soumises au Conseil d'État⁷. Elles empiètent largement sur le droit réglementaire, rigidifiant de ce fait le corpus juridique français, et peuvent se révéler ambiguës, incohérentes, parfois erronées, inconventionnelles (contraires au droit européen le plus souvent) ou inconstitutionnelles (donnant lieu à une multiplication de QPC). À cela s'ajoutent des textes inaboutis du fait de la non-production des décrets d'application pour les

mettre en œuvre, voire de textes d'application transformant la volonté du législateur sur des points apparemment techniques, mais non sans conséquences opérationnelles.

Un bon exemple de cela est la loi d'accélération et de planification des énergies renouvelables que j'ai portée en 2023. Texte *a priori* invotable selon les observateurs politiques dans un contexte de majorité relative, ce qui m'a obligée à un énorme travail de négociation avec les groupes politiques de l'arc républicain de l'Assemblée nationale et du Sénat, sachant que des sensibilités politiques identiques n'avaient pas les mêmes positions selon qu'elles votaient au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Ce texte comportait initialement 11 articles. Il est promulgué avec 116 articles ! En 2026, une partie de ces mesures n'ont toujours pas fait l'objet de mise en œuvre opérationnelle⁸. Quelques articles ne sont d'ailleurs pas applicables concrètement. En termes de résultats, on observe bien une accélération du déploiement des énergies renouvelables entre 2023 et 2025 (le signal politique fonctionne, certaines dispositions portent leurs fruits sur l'extension de la « reconnaissance d'intérêt public majeur » ou la suppression d'une instance de contentieux), mais certains de ses aspects, notamment sur lesquels je perds le vote, ont complexifié la conduite des projets par rapport à ce qu'il en était avant le vote de la loi⁹.

Autre difficulté : la délicate articulation des textes législatifs entre eux, leur incohérence parfois (par exemple l'obligation de déboisement *versus* l'obligation de protection des habitats), leur construction silotée (par exemple, la loi d'accélération des énergies renouvelables, d'un côté, invite à construire plus de projets d'énergies renouvelables, la directive espèces protégées, de l'autre, freine leur mise en œuvre), les interprétations différentes auxquelles ces textes donnent lieu (des entreprises, et moi-même au titre de l'entreprise que je dirigeais, ayant des sites opérationnels dans différentes régions ont été confrontées à des divergences d'application des mêmes articles réglementaires par les administrations, sur les prélèvements d'eau, par exemple).

Enfin, cette revue ne serait pas complète sans mentionner l'articulation délicate entre droit national et droit européen. On peut, sur ce sujet, mentionner l'exemple de l'emboîtement bancal de la législation en matière d'installations d'élevage sur laquelle j'ai passé des heures avec mes équipes en lien avec les représentants des agriculteurs pour essayer de réaligner des rédactions nationales et européennes dont les différences subtiles transformaient tout dossier d'enregistrement ou d'autorisation d'installation en casse-tête.

Je voudrais d'ailleurs à ce stade faire un développement particulier sur l'agriculture, secteur soumis aux aléas de la biologie, à la différence de l'industrie et de l'énergie. En effet, toute réglementation qui vise à définir des process ou des calendriers intangibles, valables pour de larges territoires qui n'ont pas les mêmes conditions pédoclimatiques (sur les périodes où on

autorise les amendements dans le plan nitrates, sur la coupe des haies, sur les dates d'utilisation de phytosanitaires...), s'avère vite inadaptée à la réalité du terrain et conduit à multiplier les dérogations. La simplification est un chantier en soi au ministère de l'Agriculture du fait de cette spécificité, *a fortiori* dans un contexte de dérèglement climatique et d'effondrement de la biodiversité, qui induisent à la fois une plus grande variabilité des conditions d'activités (donc plus d'imprévisibilité) et une plus grande sensibilité des actions que l'on cherche à encadrer. Négliger cet aspect, c'est passer à côté d'une grande partie du malentendu actuel avec les agriculteurs. C'est probablement le secteur où il faut revoir le plus en profondeur la méthode, et ce directement au niveau européen.

Sans surprise, cette complexité du droit a des conséquences sur le nombre et la durée des procédures d'autorisation administrative. Lorsque je suis arrivée au ministère de la Transition écologique fin 2024, 14 000 projets d'installations classées étaient en cours d'instruction (auxquelles s'ajoutent pour mémoire les projets d'ICPE en instruction côté ministère de l'Agriculture) pour un délai moyen de décision de l'ordre de 2,5 ans.

Je pourrais multiplier les exemples dans les portefeuilles dont j'ai eu à connaître directement ou indirectement : projets de bâtiments d'élevage, de transport décarboné, piscicultures, constructions et extensions d'usine dans le domaine de l'industrie verte ou de la santé... Autant d'enjeux qui résonnent avec des priorités nationales : souveraineté alimentaire et sanitaire, décarbonation, réindustrialisation et baisse de notre empreinte carbone.

En matière de contentieux, ensuite, la juridiction administrative enregistre une croissance continue, tous sujets réunis : plus de 330 000 requêtes sont soumises aux tribunaux administratifs en 2025¹⁰, soit un quasi triplement par rapport aux années 2000¹¹. Les contentieux portant sur l'environnement et l'urbanisme ne sont pas les matières qui progressent le plus rapidement proportionnellement, mais ils auraient doublé depuis le début des années 2000¹². Mais cette augmentation ne se traduit pas par un dérapage des délais. C'est même le contraire.

Comme, aux États-Unis, le contentieux est un moyen pour les opposants à des projets de les retarder ou de négocier. En tant que ministre, il m'est arrivé de recevoir un appel d'un dirigeant haut placé m'expliquant (je cite) « qu'il devait bien y avoir une norme environnementale pour empêcher la construction de tel projet d'énergie renouvelable » à proximité de son lieu de villégiature estival. Sans doute l'illustration la plus crue du syndrome « *Not in my backyard* » (NIMBY, « Pas dans mon jardin ») qu'il m'ait été donné de voir.

Plus fondamentalement, de grandes associations de défense de l'environnement reconnaissent

avoir fait évoluer leurs recrutements ces dernières années et fait appel à plus de spécialistes des contentieux pour faire pression sur les pouvoirs publics. Cela rejoint le constat déjà établi en 2013 par la mission Labetoulle sur la construction¹³ : l'introduction d'un recours suffit, dans la généralité des cas, à faire obstacle à l'exécution des travaux tant que le litige n'est pas définitivement tranché, même si le recours n'est pas suspensif. Et cela pour une raison simple : les financeurs refusent de s'engager sur un projet qui n'est pas sécurisé juridiquement. Pour cette raison, beaucoup de ceux qui attaquent les projets s'abstiennent délibérément d'agir en référé, car cela ne leur apporte rien, sinon le risque que le juge réponde vite qu'aucun moyen ne lui paraît sérieux, ce qui précipite la reprise des travaux.

Au final, le coût des contentieux ne se limite pas aux décisions rendues, mais doit inclure l'effet d'anticipation sur toute la chaîne : l'administration, qui sait son autorisation contestable produit une autorisation renforcée en exigeant du porteur de projet des études supplémentaires et en multipliant les prescriptions, ce qui rallonge les délais. De son côté, le porteur de projet surdimensionne son dossier et provisionne des années de procédure. Ce coût de « surqualité » est invisible dans les statistiques judiciaires, mais il est vraisemblablement bien supérieur au coût des annulations effectives.

Par ailleurs, en dépit de ces efforts procéduraux, on constate parfois une crise de la participation : les procédures de concertation se sont multipliées, mais leur caractère non décisionnel est apparent pour tous – on consulte après avoir arbitré, sur des variantes marginales, sans que le débat puisse modifier substantiellement le projet ni le clore. Quand la consultation n'engage à rien, le recours devient alors la seule prise réelle sur la décision. Le mépris pour les objections riveraines se révèle d'ailleurs un carburant efficace du vote protestataire.

Dans son rapport sur l'activité de l'année 2025, le Conseil d'État confirme ces différentes analyses. Son diagnostic est implacable : quand le législateur produit une norme instable ou mal construite, il transfère mécaniquement la charge à l'administration et l'arbitrage au juge. Non contente de s'inquiéter de l'insécurité juridique que tout cela produit, la haute juridiction soulève une nouvelle difficulté : celle du recours à l'intelligence artificielle (IA) par les requérants, qui rallonge les mémoires produits, ce qui densifie le travail des juridictions administratives pour y répondre.

On le voit : derrière la dimension juridique se jouent, certes, la question de la qualité du droit, mais surtout celles de la place du législateur, qui souhaite avoir un levier sur les projets, celle des attentes de la société civile, qui veut pouvoir peser sur les décisions et ne se satisfait pas des procédures très convenues de participation du public, celle plus largement de la conciliation d'intérêts particuliers avec un intérêt général supérieur dont la légitimité doit être garantie.

Je laisse ici la dimension innovation qui appellerait des développements plus longs, même si j'ai pu mesurer combien le droit était aussi l'occasion pour des acteurs bien installés d'empêcher de nouveaux entrants porteurs de solutions innovantes parfois moins coûteuses de trouver leur place sur le marché en promouvant des réglementations protégeant leurs produits ou leurs offres de service. On peut penser notamment, dans le domaine de l'économie circulaire, au statut de déchet et aux multiples obstacles dressés par les grandes entreprises de l'économie « linéaire » à des acteurs émergents de l'économie « circulaire »¹⁴.

Le diagnostic posé par Ezra Klein et Derek Thomson trouve donc un écho troublant en France. Cet effet de miroir entre la France et les États-Unis invite à dépasser les limites de l'Hexagone et regarder ce qu'il en est dans des pays proches de nous en matière de développement et d'ambitions sociale et écologique.

Une comparaison européenne : les démocraties libérales en prise avec la complexité administrative et le syndrome NIMBY

Un rapide examen des situations britannique ou allemande témoigne de difficultés similaires à mener à bien des projets d'infrastructures à usage public, en particulier dans le cadre des politiques de transitions énergétique et écologique.

Ainsi, l'Allemagne est réputée pour la lenteur de ses procédures de planification, la longueur du raccordement de ses parcs éoliens et le blocage durable de ses lignes électriques nord-sud, qui constituent pourtant des projets prioritaires¹⁵. Le Royaume-Uni montre, pour sa part, qu'être un pays de *common law* qui a quitté l'Union européenne ne résout rien. Un exemple emblématique est celui du projet HS2, conçu comme une infrastructure ferroviaire structurante entre Londres, Birmingham, Manchester et Leeds. Cette infrastructure de transport, qui a notamment vocation à réduire l'utilisation de la voiture individuelle, a accumulé retards et dérives de coûts avant de voir sa deuxième phase annulée en 2023, faisant ainsi écho au projet emblématique jamais abouti de train à grande vitesse californien cité comme fil rouge dans le livre de Ezra Klein et Derek Thomson.

Ministre ayant consacré beaucoup de temps à la négociation européenne, j'ai pu constater que mes collègues ne semblaient pas échapper à ces difficultés de concrétisation des projets en dépit de cultures politique, administrative et juridique relativement diverses : qu'ils soient du Nord, de l'Est ou Méditerranéens, chacun se plaignait de ses difficultés à déployer dans des temps compatibles avec les crises que nous traversons des infrastructures publiques, sauf à prendre des lois d'exception ou à mettre une énergie politique démesurée pour y parvenir (par exemple dans le cas des projets de terminaux flottants gaziers lors de la crise énergétique en 2022 en Allemagne ou aux

Pays-Bas).

Dans le même temps, nous avons produit près de 3 500 pages de textes juridiques entre 2019 et 2022 pour le *Green deal*, textes qui eux-mêmes ont donné lieu à des milliers de pages de transpositions nationales ou d'actes délégués divers encore en cours.

Ces différentes situations invitent à distinguer la capacité réglementaire des États et leurs capacités de réalisation. Un État peut produire beaucoup de normes sans disposer des moyens humains, techniques ou organisationnels permettant d'instruire rapidement les projets auxquels ces normes s'appliquent. Il peut également multiplier les acteurs compétents sans désigner clairement celui qui porte la responsabilité du résultat final.

Dans le même ordre d'idée, les délais et les dérapages budgétaires accumulés par un projet comme l'EPR2 de Flamanville montrent que la seule explication d'une inflation juridique ne suffit pas à expliquer les délais pris pour certains projets complexes et essentiels, tout comme le retard du HS2 britannique ou du réseau de train à grande vitesse californien attendu depuis 1982. Le diagnostic doit donc être élargi et, là encore, les audits menés sur ces projets par les organismes habilités (que ce soit la Cour des comptes, le National audit office ou son équivalent britannique) témoignent de difficultés similaires : fragmentation administrative, oppositions locales, erreurs de planification, insuffisance d'ingénierie ou mauvaise estimation des risques se combinent à la complexité juridique.

La « vétocratie » n'est donc pas une explication unique : elle doit être comprise comme une configuration dans laquelle les mécanismes de contrôle et de contestation qu'elle implique rendent particulièrement difficile la convergence de toutes les conditions nécessaires à la réalisation de projets complexes. Elle constitue ainsi un levier puissant pour tous ceux qui ne veulent pas de ces projets et un frein difficile à lever dans les organisations où le pouvoir est dispersé et/ou qui sont soumises à l'instabilité politique, ce qui est le cas – par nature – des démocraties libérales. Sur ce dernier point des pays où le pouvoir est concentré, peu partagé et stable pour des périodes longues (monarchies et républiques autoritaires, telles qu'on en rencontre en Chine, au Moyen-Orient ou en Russie) peuvent sembler plus efficaces. Cela contribue à nourrir les partis politiques qui prouvent un agenda autoritariste... et n'est pas sans enjeu dans un contexte où la transition énergétique est aussi une course contre la montre de compétitivité et de redéfinition des chaînes de production mondiale.

Revue critique des réponses apportées pour retrouver le mouvement et l'abondance

On l'a vu, pendant longtemps, la politique environnementale pouvait principalement être conçue comme une politique de réduction des nuisances : réduire les émissions, limiter l'artificialisation, préserver les espaces naturels, encadrer les activités polluantes. Mais désormais, la décarbonation exige aussi de remplacer les infrastructures et les technologies existantes par d'autres, ce qui suppose une vague d'investissements matériels considérable.

Il faut construire des réseaux électriques, des moyens de production bas carbone, des transports collectifs, des bornes de recharge, des logements performants, des usines de recyclage, des capacités industrielles décarbonées et des infrastructures d'adaptation. Il faut également renforcer les réseaux d'eau, protéger certains territoires contre les inondations ou les submersions et adapter les villes aux fortes chaleurs. L'écologie du XXI^e siècle est donc aussi une politique d'infrastructures.

Cette évolution, les décideurs publics l'ont bien comprise et se sont employés ces dernières années à mettre au point des stratégies d'accélération des projets. Certaines de ces stratégies ont montré leur efficacité, d'autres ont échoué, c'est cette analyse qui peut nous aider à faire des recommandations de politique publique dans le droit fil de celles des auteurs d'*Abondance*.

Le serpent de mer français de la simplification législative au défi du fonctionnement parlementaire

Depuis que je suis étudiante (début des années 1990), je n'ai pas vu passer un gouvernement qui n'ait pas porté un agenda de simplification administrative pour la France. Ce mouvement a fait l'objet de trois rapports du Conseil d'État à vingt-cinq ans d'intervalle, mettant en évidence que le compte n'y était pas¹⁶.

Rien de nouveau sous le soleil. On se rappelle la formule cinglante du rapport de 1991 : « lorsque le droit bavarde, le citoyen lui prête une oreille distraite ». Le rapport alertait sur une sécurité juridique menacée par la prolifération des textes, l'instabilité des règles et la dégradation des normes. Cette appréciation semble plus que jamais d'actualité dans le nouveau rapport du Conseil d'État consacré à ce sujet en 2016. Il relève ainsi que les mesures de simplification, « très hétérogènes, ont parfois pu servir d'habillage à des dispositions sans portée réformatrice réelle ou, à l'inverse, faciliter des réformes d'ampleur ou sensibles n'ayant qu'un lien assez lâche ou partiel avec cet objectif ». Il précise que « certains [processus de simplification] ont pu conduire à

méconnaître des règles de fond, à commettre des erreurs, voire parfois à accroître la complexité, l'instabilité ou l'obscurité de la norme ». Établissant que près de 130 textes (!) de simplification ont été adoptés dans les dix années précédant 2016, le Conseil d'État qualifie de « décevant » le bilan de cet exercice législatif de simplification.

L'étude de 2016 distingue trois familles de facteurs pour expliquer cette situation.

Des facteurs sociologiques, techniques et administratifs tout d'abord. La complexification du monde commande celle du droit. La production normative est nourrie par les attentes sociales, générales, comme catégorielles. Elle est aussi « entretenue par la puissance même des producteurs de normes, formés à répondre à la demande et raisonnant en silo sans se concerter avec les autres, ni disposer d'une vision d'ensemble ».

Des facteurs politiques et médiatiques, ensuite. La norme reste le vecteur privilégié de l'action publique en raison du légicentrisme français, de la raréfaction des ressources budgétaires permettant de mobiliser d'autres moyens, « de l'instantanéité de la réponse qu'elle offre en apparence face à une difficulté et des traces durables qu'elle laisse pour attester d'une action entreprise ». La norme est aussi un enjeu de lutte politique : attacher son nom à une loi, user du droit d'amendement pour exprimer une opinion, marquer les esprits à l'occasion d'une alternance.

Des facteurs juridiques et institutionnels, enfin. La production normative s'autoalimente : « toute nouvelle action suppose d'adopter de nouvelles normes pour modifier les précédentes ; la nouvelle norme appellera ensuite des normes d'application et leur interprétation par le juge suscitera souvent en réaction de nouvelles normes ». Les producteurs de norme sont dispersés, les types de normes se diversifient, et « le contenu de la norme est de plus en plus fragmenté selon ses destinataires, les territoires et les situations ; les régimes particuliers ne cessent de se multiplier ». Cette analyse prend encore plus de sens si l'on dézoome en intégrant dans l'analyse la production récente du droit européen, notamment sur le *Green deal*.

En tant qu'ancienne ministre et députée, je rejoins totalement cette analyse. J'ai ainsi pu mesurer l'importance que revêtait pour mes collègues la perspective d'avoir « leur » texte au Parlement, leur nom sur une loi, importance légitime si je dois me fonder sur le nombre de journalistes et stratèges politiques qui estiment qu'un ministre n'existe qu'au travers des textes législatifs qu'il porte !

Mon expérience – peut-être marquée par mon passé de dirigeante d'entreprise très sensible aux résultats « sur le terrain » – est pourtant différente. J'ai toujours été méfiante par rapport à la production juridique nationale, considérant que la réglementation réellement structurante se

construisait au niveau de l'Union européenne, où il est essentiel de « tenir la chaise » et d'être extrêmement vocal pour protéger les intérêts de la France et sécuriser des mesures réellement impactantes, car l'espace européen est, d'un point de vue économique, social et environnemental, la géographie qui fait réellement sens pour la majorité de nos politiques publiques.

À l'inverse, pousser des législations spécifiquement nationales risque surtout de créer des complexités pour nos entreprises et nos concitoyens, voire des désavantages compétitifs vis-à-vis des entreprises localisées chez nos voisins, nos règles devenant plus sévères. Je fais évidemment une exception pour les (projets de) lois dont la motivation est de faire pression sur la Commission européenne et les autres États membres, comme cela a été pratiqué avec un certain succès sur des sujets aussi divers que la taxation des entreprises du numérique, l'interdiction des réseaux sociaux, le Nutriscore ou la lutte contre l'*ultra-fast fashion*, par exemple.

Les ministres ayant en moyenne un temps utile inférieur à vingt-quatre mois par portefeuille, il peut paraître irrationnel de consacrer l'essentiel du temps à la production de textes législatifs demandant au bas mot vingt à vingt-quatre mois de délai avant d'avoir un quelconque effet utile¹⁷. J'y ai été conduite par les circonstances tant sur les énergies renouvelables que sur le nucléaire, mais en étant bien consciente que ce n'était qu'une part mineure de ce qu'on pouvait attendre de moi.

À l'inverse, il m'est apparu que j'obtenais beaucoup plus de résultats tangibles à court terme en jouant avec les leviers réglementaires et en m'appuyant sur la capacité de mobilisation dont dispose intrinsèquement un ministre. À titre d'exemples, le programme de réindustrialisation que j'ai porté avec Territoires d'industrie ou le Plan de sobriété énergétique que j'ai initié ont eu de manière mesurable beaucoup plus d'impact sur les secteurs industriel et énergétique que les lois Accélération simplification et de l'action publique (ASAP) et Accélération et planification des énergies renouvelables (APER) que j'ai parallèlement fait voter au Parlement. Et cela sans une ligne de texte réglementaire ou législatif.

De même, il est clair que la réforme du marché européen de l'électricité, la reconnaissance par la Commission européenne du principe de neutralité technologique et la réhabilitation du nucléaire que j'ai négociés au niveau européen constituent des acquis bien plus structurants pour notre pays que les deux textes législatifs que j'ai portés en tant que ministre de l'Énergie. Pour autant, je ne peux que constater que ces avancées ont donné lieu à bien moins d'attribution médiatique et politique que le vote de la loi sur les énergies renouvelables contre l'avis du président de la majorité sénatoriale de l'époque.

Ce témoignage ne vaut pas généralité, mais il peut apporter un éclairage sociologique utile sur ce sujet de la vétocratie. Et ce qui vaut pour les ministres vaut encore plus pour les parlementaires. C'est d'ailleurs en tant que députée que j'ai mesuré le plus la difficulté à soumettre au Parlement des lois de simplification, qui vont en réalité profondément à l'encontre de sa culture et de ses prérogatives. Comme le souligne le Conseil d'État, la loi a une fonction de communication politique. Un amendement est souvent une prise de position politique, voire une prise à partie. On parle bien « d'amendements d'appel ». Si, de plus, l'activité d'un parlementaire est mesurée au seul nombre d'amendements qu'il dépose et fait voter¹⁸, et au bruit que ceux-ci génèrent sur les réseaux sociaux et en médias, comment s'étonner que l'examen de lois de simplifications débouche sur des textes contre-productifs qui complexifient le droit en prétendant le simplifier et laissent le juge seul face à des déclarations d'intention ou des contradictions ? Les lois de simplification sont par nature des lois d'effacement du droit et de délégation pour remettre les dispositions réglementaires à leur juste niveau, ce sont donc des projets qui peuvent être vécus comme privant symboliquement le Parlement d'une partie de ses prérogatives.

J'ai mentionné l'exemple éclairant de la loi APER. Je peux ici citer celui de la toute récente loi de simplification, adoptée dans la douleur en 2026, y compris avec des amendements dont les députés signataires savaient pertinemment qu'ils allaient être retoqués par le juge constitutionnel car ils n'avaient qu'un lien lointain avec le projet examiné¹⁹ ou des rédactions qui fragilisaient profondément les documents d'urbanisme²⁰.

La simplification par voie législative n'est donc pas un chemin semé de roses. Cela peut expliquer le retour en grâce récent dans plusieurs programmes politiques des présidentielles de 2027 du recours aux ordonnances, présenté comme le moyen d'avoir rapidement de l'impact et de restaurer l'autorité de l'État. Cette manière de contourner l'obstacle de la discussion parlementaire interroge cependant. Les députés ont la légitimité du vote démocratique que n'ont pas les ministres. Légiférer par ordonnances porte un risque de retour de bâton démocratique non négligeable. Pour ma part, je considère qu'une telle démarche n'est envisageable qu'en renforçant drastiquement la dimension de contrôle des parlementaires sur le gouvernement, pour leur permettre de se concentrer sur l'essentiel : la définition des priorités et la stratégie pour les satisfaire, l'évaluation des résultats de l'action publique et les ajustements à lui apporter, en laissant à l'exécutif son rôle d'exécution et d'animation de l'administration. Au surplus, les ordonnances ne sont *in fine* que des lois, elles se heurtent donc aussi aux obstacles déjà évoqués.

Au niveau européen, le fantasme du grand soir de la simplification

La volonté politique d'envoyer un large signal de simplification s'est renforcée ces dernières

années tant au niveau de l’Union européenne qu’au niveau national, comme en témoigne ce recensement des textes les plus récents de l’Union européenne, qui n’a pas la prétention à être exhaustif :

Texte	Date	Objet	Portée
Règlement d’urgence (UE) 2022/2577	2022	Présomption d’intérêt public supérieur pour les ENR ; délais raccourcis ; dérogations temporaires à l’évaluation	Temporaire, applicable aux procédures engagées avant le 30 juin 2024
Directive (UE) 2023/2413 (RED III)	2023	Zones d’accélération des renouvelables ; délais maximaux d’autorisation ; évaluation portée au niveau du plan	Permanent, transposition dès le 1 ^{er} juillet 2024 pour partie
Règlement (UE) 2024/1735 (Net-Zero Industry Act)	2024	Délais maximaux pour les projets industriels zéro net ; guichets uniques ; statut de projet stratégique ; vallées d’accélération	Permanent
Règlement (UE) 2024/1252 (Critical Raw Materials Act)	2024	Même architecture appliquée aux matières premières critiques	Permanent
Omnibus environnemental – COM(2025) 980 et COM(2025) 984	2025	Cadre horizontal d’accélération des évaluations environnementales	Proposition
Industrial Accelerator Act – COM(2026) 100	2026	Extension du régime NZIA aux projets de décarbonation de l’industrie intensive	Proposition

Cette multiplication des textes « de simplification » peut être vue comme une correction de l'enthousiasme législatif qui a accompagné le *Green deal*, réforme européenne majeure et nécessaire dans un contexte d'accélération du dérèglement climatique et de gain de parts de marchés massives par la Chine dans les secteurs de l'industrie verte. Mais si l'intention initiale était excellente, les textes européens, au lieu d'accompagner ces changements majeurs avec souplesse, sont allés dans un niveau de détails et de rigidité tels qu'ils ont suscité de fortes résistances jusque dans les rangs des entreprises à impact. Ces critiques ont été d'autant plus nourries qu'en parallèle, les États-Unis développaient une approche beaucoup plus permissive, soit en subventionnant massivement de nouveaux projets (*Inflation Reduction Act* de Biden), soit en écrasant directement le droit de l'environnement (*executive orders* de Trump).

Les textes européens les plus récents visent donc à corriger la « surlégifération » européenne au risque, d'une part, de faire le jeu des acteurs opposés au changement (report d'échéance, affaiblissement de l'ambition, remise en question même des objectifs), ou, d'autre part, d'avoir une portée essentiellement incantatoire.

Trois éléments ressortent de ces démarches que l'on retrouve aussi nationalement au niveau des États membres.

Première pratique : celle de fixer des délais maximaux de procédure pour les projets regardés comme stratégiques. On retrouve notamment cette démarche dans la directive RED3 sur les énergies renouvelables, dans le *Net-Zero Industry Act*, pour les projets industriels, et dans la plupart des pays européens ayant légiféré dans le sens d'une simplification. Les résultats ? Seule l'Allemagne tient ses délais en matière de déploiement des énergies renouvelables et ce de manière très récente. Le non-respect des délais ne semble produire aucun effet tangible (seuls les Pays-Bas semblent prévoir la possibilité d'une mise en jeu de la responsabilité si le délai n'est pas respecté, voir *infra*). Les démarches « silence vaut accord » n'ont pas plus d'impact, puisqu'elles donnent lieu à des refus suivis du redépôt des dossiers, sans effet donc sur la durée totale des instructions.

Deuxième pratique : celle de contraindre le contentieux à un seul niveau d'instruction avant cassation et à fixer une limite de temps à chaque contentieux. La France a multiplié en ce sens les régimes dérogatoires au grand dam du Conseil d'État, mais elle n'est pas la seule. Là aussi, les résultats sont relativement convergents : la suppression d'un degré de juridiction produit sans aucun doute un effet sur la durée totale du contentieux (une division par deux de la durée est notamment documentée pour le contentieux éolien), mais la mise en place d'un délai maximum n'a

qu'une portée indicative (vers laquelle tend lorsqu'il est raisonnable la juridiction). Surtout, la multiplication des dérogations peut conduire à une forme de désorganisation de l'institution judiciaire, comme le montre le tableau ci-joint des dérogations existantes en France :

Filière	Juridiction compétente	Base
Autorisations d'urbanisme, droit commun	TA puis CAA	code de l'urbanisme
Logements de plus de 2 logements, ZAC, OIN/GOU en zone tendue	TA en premier et dernier ressort	R. 811-1-1 CJA
Éolien terrestre	CAA en premier et dernier ressort	R. 311-5 CJA
Éolien en mer	Conseil d'État en premier et dernier ressort	L. 311-13 et R. 311-1-1 CJA
Réacteurs électronucléaires	Conseil d'État (autorisation par décret)	—
Photovoltaïque, géothermie, hydroélectricité, méthanisation, raccordement	TA puis CAA, délai de 10 mois à peine de dessaisissement	R. 311-6 CJA
Ordres de raccordement loi APER art. 28	CAA de Paris en premier et dernier ressort	R. 311-2, 6° CJA
Installations d'élevage	TA en premier et dernier ressort	L. 77-15-1 et R. 811-1-4 CJA
Stockage et prélèvement d'eau agricole	TA de Paris en premier et dernier ressort	R. 811-1-3 CJA

Cette démarche apparaît donc efficace, mais elle ne réduit pas les goulets d'étranglement en amont des autorisations et suppose d'être mieux anticipée et organisée pour éviter la juxtaposition de différents systèmes compliqués à gérer, y compris en matière de gestion des compétences par la justice administrative.

Troisième pratique : la remise à plat intégrale du droit dans toutes ses composantes (urbanistique, foncier, eau, biodiversité...) pour assurer une unité d'instruction et de lisibilité. En la matière, la démarche sans doute la plus ambitieuse a été initiée aux Pays-Bas. L'*omgevingswet*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024, fusionne 26 lois et des dizaines de règlements en un texte unique couvrant l'aménagement, l'environnement, l'eau, le sol, le patrimoine et les nuisances olfactives. Elle est complétée par quatre décrets d'application et un arrêté ministériel, contre des dizaines de règlements auparavant.

Elle repose sur six instruments, dont trois structurent l'essentiel : la **vision d'environnement** (*omgevingsvisie*), plan stratégique que doivent produire l'État, les provinces et les communes ; le **plan d'environnement** (*omgevingsplan*), qui remplace le plan d'occupation des sols et rassemble en une seule réglementation toutes les règles applicables au milieu physique sur un territoire ; et le **permis unique** (*omgevingsvergunning*), instruit via un guichet numérique national, l'*omgevingsloket*.

Des délais légaux sont institués : huit semaines en procédure ordinaire, prolongeables une fois de six semaines ; six mois en procédure étendue lorsque le projet déroge au plan d'environnement. Si l'autorité dépasse le délai, elle peut se voir fixer une astreinte financière.

La loi a été votée par la seconde Chambre en juillet 2015, par le Sénat en mars 2016, et n'est entrée en vigueur qu'en janvier 2024 après plusieurs reports liés aux retards informatiques et de formation des agents. Une période transitoire de dix ans a été ménagée pour les systèmes locaux. Les données d'étude restent valables plus longtemps et sont réutilisables d'un dossier à l'autre, et certaines obligations d'étude ont été purement supprimées.

Une commission d'évaluation indépendante a été instituée pour évaluer la portée de cette démarche. Son premier rapport, de janvier 2025, s'intitule *In werking, maar onderbenut* – « En vigueur, mais sous-utilisée ». Le second rapport, publié début 2026, s'intitule *Werk aan de winkel* – « Du travail sur la planche ». Il estime que les objectifs de la loi ne sont pas atteints, que la délivrance des autorisations ralentit au lieu d'accélérer, que la participation du public ne fonctionne pas et que la numérisation continue de dysfonctionner. Il constate en conséquence que l'approche intégrée, qui était la raison d'être de la réforme, ne se met pas en place – les communes continuent

de raisonner en aménagement pur, et l'État central persiste à produire des initiatives législatives sectorielles.

On le voit : dès lors que le niveau d'ambition n'est pas dégradé, la remise à plat du droit de l'environnement et de l'aménagement constitue un chantier au long cours qui n'est pas seulement technique, mais aussi profondément culturel. Une telle approche suppose un travail au long cours devant mobiliser toutes les parties prenantes pour réellement porter ses fruits. On est loin du choc de simplification attendu par certains. Il convient donc d'explorer d'autres chemins complémentaires si l'on veut avoir un impact sensible à court terme.

L'État sait retrouver l'abondance quand il porte une stratégie claire et se donne les moyens de la piloter

L'examen de politiques publiques conduites récemment montre, à l'inverse, que dès que l'État s'empare d'un sujet avec une stratégie claire et partagée avec les parties prenantes, ainsi qu'un suivi resserré, la vétocratie recule et les résultats sont au rendez-vous.

Le premier exemple de ce constat est à chercher du côté de chantiers d'exception qui ont été conduits dans des contextes de calendrier très contraints : la reconstruction de Notre-Dame et la préparation des Jeux olympiques (JO). La réussite de ces deux projets dépasse largement les lois d'exception qui ont été votées pour les mener, même s'il est clair que les procédures exceptionnelles qui ont été utilisées ont prouvé leur efficacité.

La restauration de Notre-Dame constitue à cet égard un cas d'école : la cathédrale a rouvert en décembre 2024, cinq ans et demi après l'incendie, et la Cour des comptes a porté en 2025 une appréciation globalement positive sur la conduite du chantier, saluant une restauration réalisée « dans des délais exigeants et pour un coût maîtrisé ». Le cas de Notre-Dame est d'autant plus intéressant que le succès ne peut pas être attribué à une seule dérogation juridique. La loi du 29 juillet 2019 a permis des adaptations au droit commun en matière notamment d'urbanisme, d'environnement et de voirie, mais elle a aussi créé un établissement public dédié au chantier. La Cour des comptes a d'ailleurs insisté sur l'importance d'une gouvernance adaptée, d'un pilotage resserré et d'une gestion rigoureuse du calendrier et des risques.

Les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris offrent un deuxième laboratoire. La loi de 2018 a prévu plusieurs adaptations ciblées du droit : procédures d'urbanisme spécifiques, simplification de certaines constructions temporaires, procédures intégrées de mise en compatibilité des documents d'urbanisme et dispositifs d'expropriation accélérée. Elle n'a pas pour

autant supprimé la participation du public : pour certains projets, elle a, au contraire, organisé une procédure de participation adaptée et confié à la Commission nationale du débat public (CNDP) la désignation d'un garant. Là aussi, le dispositif a fait ses preuves : les installations ont été livrées en temps et en heure et exploitées dans de bonnes conditions, faisant des JO de Paris un immense succès populaire en France et une magnifique vitrine internationale pour la France.

Ce qui réunit ces deux projets au-delà du droit dérogatoire dont ils ont bénéficié ? Un consensus général et populaire sur l'objectif, un pilotage incarné par des personnalités fortes, reconnues pour leurs compétences et disposant de marges de manœuvre importantes (le général Georgelin d'un côté, Tony Estanguet, de l'autre), une structure de pilotage unique, une mobilisation de tous les services de l'État, des moyens financiers correctement dimensionnés.

On retrouve ces mêmes ingrédients dans la *task force* vaccins mise en place aux États-Unis au moment du Covid-19 ou – dans une tout autre dimension – dans la démarche allemande mise en place pendant la crise énergétique de 2022 pour pallier le manque d'approvisionnement en gaz, conduisant notamment à la construction de terminaux gaziers en un temps record²¹.

On pourra arguer que ces exemples restent très limités dans leurs portées et peu répliquables. Deux autres politiques publiques françaises plus larges me paraissent apporter d'utiles enseignements.

La première politique est celle de réindustrialisation portée depuis 2017 qui fait du président Macron le premier président de la V^e république à avoir recréé de l'emploi industriel net depuis Valéry Giscard d'Estaing. On m'opposera que ces créations sont modestes en nombre, mais on reconnaîtra que cela tranche néanmoins avec les destructions d'emplois massives qu'a connu le secteur industriel au cours des sept mandats présidentiels antérieurs à 2017.

À la différence des JO et de la reconstruction de Notre-Dame, la politique de réindustrialisation n'a pas été portée par une organisation resserrée. Un secrétariat d'État puis un ministère délégué placé sous l'égide du ministère de l'Économie en ont d'abord été la cheville ouvrière sans disposer de moyens ou de prérogatives particulières, comme je l'ai constaté pendant les quelque quatre ans où je les ai pilotés. Par contre, ces ministères ont bénéficié d'un soutien bienveillant de l'Élysée et Matignon et permis d'obtenir des arbitrages financiers ou juridiques souvent favorables, l'équipe de conseillers supervisant ces thématiques étant d'ailleurs unique entre le président de la République et le Premier ministre, autant d'éléments de visibilité et de stabilité précieux.

Cette politique s'est par ailleurs incarnée dans des objets politiques visibles et très largement soutenus politiquement au plus haut niveau de l'État : Plan européen en faveur des batteries

électriques (donnant lieu à la création de la vallée européenne de la batterie dans les Hauts-de-France et ces milliers d'emplois), Territoires d'industrie, plan France relance, France 2030 et indirectement Choose France. L'objectif de réindustrialisation est lui-même largement partagé dans les partis politiques et l'opinion publique, même s'il peut être confronté sur des territoires à faible tradition industrielle à un syndrome NIMBY.

Des moyens conséquents – plusieurs milliards – ont été déployés entre 2018 et 2024 pour soutenir les dispositifs aidant à la modernisation des équipements de production, à la construction ou l'extension d'usine ou à la décarbonation des process de production. Au surplus, le cadre fiscal a également été travaillé pour améliorer la compétitivité des projets : sécurisation du crédit impôt recherche, baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), baisse de la taxe foncière pour les nouveaux projets... Par ailleurs, les entreprises industrielles ont bénéficié des dispositions sur la réforme de l'enseignement professionnel, l'apprentissage et la formation continue pour faciliter leurs recrutements, les compétences constituant un goulet d'étranglement pour le développement de notre industrie. Enfin, des mesures de simplifications prises tant au niveau réglementaire que législatif complètent ce tableau. On peut notamment citer le système de parallélisation de l'instruction des procédures concernant les extensions et constructions d'usine dans la loi industrie verte ou les « sites clés en main ».

La politique industrielle couvre un périmètre bien plus large que la seule question de la construction ou l'extension de sites. Et l'analyse appellerait des développements plus fouillés sur le contexte concurrentiel mondial. Mais je trouve intéressant de se concentrer dans la perspective des auteurs d'*Abondance* sur l'enjeu de la construction et de l'extension de sites industriels. On peut noter sur la période une augmentation sensible du nombre de projets réalisés, ainsi que l'accès de plus d'une entreprise industrielle sur trois à au moins un dispositif public de soutien. Dans le même ordre d'idées, Choose France a mis en visibilité la France comme site naturel d'accueil de nouvelles usines, comme en témoigne le classement sur l'attractivité des pays européens pour l'investissement étranger établi par EY.

La mobilisation pour créer de nouveaux sites trouve un écho dans l'organisation territoriale avec les sous-préfets à la relance ; beaucoup de préfets se sont investis directement dans la coordination des projets d'attractivité de Choose France créant *de facto* des *fast tracks* pour les porteurs de projets. DREAL, DDTM, Ademe lorsqu'elle est concernée pour l'instruction de subventions, sont tenus de trouver des solutions et d'avancer vite dans l'instruction des autorisations. Il n'y a pas de courts-circuits juridiques, mais la mobilisation des services réduit les temps d'instruction. Les services préfectoraux jouent aussi un rôle de conseil et d'anticipations sur de possibles difficultés évitant de devoir intégrer tardivement des éléments structurants dans le

dossier. L'appui des services centraux est acquis quand une difficulté technique appelle une expertise particulière pour être surmontée.

Des mesures de simplification et d'anticipation s'avèrent aussi efficaces, comme en témoigne l'exemple des « sites clés en main ». Leur principe est simple : ne pas attendre qu'un industriel arrive pour commencer à résoudre les problèmes de foncier, d'urbanisme, d'archéologie et d'environnement. La puissance publique s'engage à instruire en trois mois le permis de construire et neuf mois l'autorisation environnementale. Ces performances sont possibles, car le site a fait l'objet d'investigations en amont permettant de disposer d'une étude faune et flore quatre saisons à jour ne laissant pas apparaître de difficultés particulières, d'une garantie de ne pas être situé sur un site archéologique remarquable, et, bien sûr, il dispose d'accès numérique, énergétique et à l'eau, d'un bassin d'emplois et d'une accessibilité logistique qui en fait un site industriel attractif. Cette approche permet enfin d'anticiper l'application du ZAN. Elle s'intègre donc parfaitement dans une philosophie où on gagne du temps sans sacrifier les exigences écologiques. Cette démarche est très largement utilisée dans les pays de l'OCDE, l'Irlande allant jusqu'à proposer des « bâtiments » clés en main.

Cette approche est intéressante, car elle apporte une réponse très concrète aux enjeux de la vétocratie. Elle est d'abord d'une totale souplesse réglementaire et législative, évitant tout enjeu de contentieux. Elle permet ensuite de faire travailler ensemble les acteurs de terrain créant une communauté d'intérêts, pour ne pas dire de travail, autour d'un site entre élus locaux et services instructeurs de l'État, ce qui facilitera les étapes suivantes. Sa dimension proactive permet de gagner un temps précieux, et de ménager un temps de concertation avec de potentiels opposants. Elle fournit enfin une liste positive de sites, créant *de facto* un *fast track* procédural sans avoir à utiliser des voies juridiques dérogatoires et envoie un signal de confiance aux porteurs de projets.

Dans les éléments de critique sur la politique d'accompagnement d'installation ou d'extension de sites industriels menée ces dernières années, on peut citer le fait que ce sont les gros dossiers qui mobilisent l'attention des services de l'État et donc souvent ceux qui disposent déjà de l'appui d'équipes solides provenant de grands groupes privés. Les petites ou moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont moins visibles et bénéficient moins de cette approche sur-mesure, même si le plan France Nation ETI lancé en 2020 et le dispositif ETIncelles en 2023 ont enfin donné de la consistance à la relation entreprises/État pour cette catégorie d'entreprises²². Les enveloppes budgétaires sont également cannibalisées par les plus gros projets au fur et à mesure des arbitrages et restrictions budgétaires.

Une deuxième politique publique a également été marquée par une phase d'accélération nette

suivie d'une phase de ralentissement tout aussi sensible et à ce titre apporte des enseignements utiles pour lutter contre la vétocratie. Il s'agit de la politique de décarbonation portée par le gouvernement, notamment dans trois directions : l'énergie, le bâtiment et l'électrification des véhicules.

Cette politique s'est cristallisée dans un premier temps dans la loi climat résilience, à la suite de la convention citoyenne pour le climat, et dans le *Green deal* européen, deux vecteurs législatifs non exempts de critiques : complexité, empiètement de loi sur le niveau réglementaire, objectifs pouvant apparaître comme incantatoires... Mais, tant la loi climat résilience que le *Green deal* ont un effet accélérateur à la faveur d'une mobilisation politique au plus haut niveau et de moyens financiers conséquents nouveaux dédiés à ces politiques (bonus écologique, Ma Prim'Renov – MPR, soutiens financiers aux gigafactories)²³.

Mais l'action publique en matière de transition prend une ampleur inédite avec la mise en place d'un Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), placé directement sous la responsabilité de la Première ministre et dont le responsable exerce aussi la fonction de responsable du pôle « vert » au sein du cabinet de Matignon. Démarre alors une phase de l'ordre de deux années marquées par une accélération sans précédent des politiques d'électrification des véhicules, de rénovation thermique, de développement des énergies bas carbone et, plus largement, de décarbonation et de renforcement des politiques de lutte contre les pollutions et de protection de la biodiversité.

Au-delà des différents documents de planification construits ou finalisés durant cette période²⁴, ce qui retient l'attention, c'est le pilotage au plus haut niveau, avec une clarté de ligne politique, l'appui d'une équipe resserrée, qui évalue les actions et mobilise l'ensemble des ministres et des ministères, l'engagement de moyens financiers conséquents et la mise en place d'outils simplifiant le montage des projets : financements Ademe, fonds vert, prêts de la Caisse des dépôts.

Sur l'énergie, portefeuille que je pilote, l'instrument législatif est utilisé (loi APER, loi sur le nucléaire), mais il est loin d'être exclusif. Le Plan sobriété énergétique²⁵ apparaît tout autant important avec des délais de mise en œuvre bien plus rapides et une souplesse qui évite d'être arrêtée par des maladresses de rédaction légistique. Je mets également en place des routines et des habitudes de gouvernance, qui n'exigent aucun texte juridique :

- une visio mensuelle à laquelle sont invités les maires qui le souhaitent pour faire le point sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans le déploiement de leurs projets d'énergies renouvelables et y répondre en temps réel. Ce format permet de réunir près de 1 000 communes à chaque session

et d'aborder de manière très concrète des difficultés invisibles depuis l'administration centrale ;

- une visio régulière avec les préfets de région ou les préfets pour les mobiliser à la fois sur les problèmes d'approvisionnement à court terme dans le cadre de la guerre en Ukraine, mais également sur les nouveaux projets où ils ont un rôle de coordination de l'instruction et de contrôle de légalité ;

- une cellule « TGV » au sein du ministère pour apporter en appui des préfets des réponses techniques aux difficultés auxquels ils peuvent faire face au niveau de leurs services.

Le message politique est clair : il faut sortir les projets et les administrations seront jugées sur leurs capacités à apporter des solutions juridiques robustes aux porteurs de projets. Et le taux de rejet des procédures est divisé par deux en quelques mois. Les résultats sur l'ensemble du champ couvert par le SGPE sont au rendez-vous : bond de la production de renouvelables et des dossiers d'énergies renouvelables autorisés, accélération des projets dans la filière nucléaire et taux d'utilisation des réacteurs en progression sensible, économie de 12% de la consommation de gaz et d'électricité combinés avec le plan sobriété fin 2024, rénovation soutenue des logements, mais aussi de bâtiments tertiaires publics et privés, mise en place de tous les textes permettant enfin d'autoriser la réutilisation de l'eau grise, premier plan de lutte contre les PFAS et baisse effective de cette pollution dans les effluents, accélération de l'électrification des véhicules et mise en place de l'éco-score permettant de rediriger toutes les aides aux véhicules vers le « made in France » et le « made in Europe » mieux-disant environnementalement, baisse de la consommation d'eau à la faveur du Plan eau, etc., et surtout baisse inédite et continue des gaz à effet de serre (avec un pic à -6,8% fin 2023).

Cette période est cependant de courte durée. Dès septembre 2024, devenue ministre de la Transition écologique, je suis confrontée au ralentissement des initiatives engagées. Les causes sont connues : perte de levier du SGPE, qui, tout en restant rattaché au Premier ministre, n'est plus en situation de piloter les décisions interministérielles de Matignon sur les sujets qui le concernent, *stop and go* des dispositifs MPR et bonus écologiques dans le contexte de l'adoption poussive du projet de loi de finances, instabilité juridique (Certificats d'économie d'énergie – CEE, MPR, amendements de détricotage tous azimuts des oppositions politiques...). Surtout, la ligne politique perd en lisibilité avec une coalition qui n'est pas alignée sur la politique à mener et les priorités et un discours brouillé (remise en cause des opérateurs de l'État, propos contradictoires sur les énergies renouvelables, détricotage de dispositifs promus quelques années plus tôt...). La baisse des budgets dans un contexte où le budget de l'écologie a doublé depuis 2017 apparaît dans ce tableau presque comme secondaire. Et dans ce contexte, les outils de gouvernance mis en place

par un ministre ne survivent pas à son départ, car ils n'ont aucune existence en droit.

L'effet est immédiat : la parole publique n'étant pas claire, les ménages et les entreprises temporisent. Des projets sont annulés. La confiance est perdue. Ce n'est pas irrattrapable, comme en témoigne le plan d'électrification, mais la répétition des *stop and go* tend à éroder la confiance placée par les acteurs privés dans la puissance publique.

Bien entendu, la période 2022-2024 n'est pas exempte de critiques, qu'il s'agisse de la complexité des procédures et des délais d'instructions, des difficultés persistantes pour les citoyens d'accès à certaines aides ou du constat confirmé que l'argent public attire la fraude. Loin de moi l'idée donc de tomber dans la caricature. Mais ce dont je peux témoigner avec mon expérience ministérielle de sept années, c'est que cette période a été en matière de lutte contre le dérèglement climatique la plus fructueuse que j'ai connue en termes de concrétisation de projets et que les données chiffrées le confirment sur le temps long. Elle a aussi été l'occasion de nouer sur des enjeux très cadrés des partenariats publics-privés fructueux. Je pense notamment au Plan sobriété, qui a donné lieu à une feuille de route pour chacun des dix secteurs considérés avec la mobilisation de 300 fédérations et un travail direct avec des centaines d'entreprises et collectivités locales, grandes et petites, qui ont porté leurs fruits.

Dans tous ces cas de « réussite » de politiques publiques face au risque de la vétocratie, trois ingrédients me semblent réunis.

Le premier est une ligne politique claire et constante assumée au plus haut niveau qui aligne toute la hiérarchie administrative (« nous allons construire plus d'infrastructures d'énergie renouvelable », « nous allons inaugurer Notre-Dame dans cinq ans »). Le fait qu'il y ait une responsable comptable du résultat qui soit chargée d'animer les parties prenantes et de trouver des solutions aux difficultés est un plus.

Le deuxième est la confiance qui naît chez les acteurs privés et le grand public dès lors que les actions menées en matière législative, réglementaire, budgétaire, de mobilisation politique, d'animation des écosystèmes, de communication restent parfaitement cohérentes. C'est la mise en mouvement. Et dans ce domaine, le moindre hiatus de communication se révèle très coûteux. Je l'ai vu au moment de la suspension quelques semaines des aides à la rénovation thermique en 2025, qui a été vécue, tant par le grand public, que par les professionnels, comme une remise en cause existentielle du dispositif MPR²⁶.

Le troisième ingrédient est, enfin, la stabilité des règles (fiscalité, périmètre des aides, modalités

d'instructions des dossiers...). Toute modification, même mineure, implique des temps d'adaptation préjudiciables sur le terrain et nourrit la méfiance et l'attentisme des investisseurs. De même, il vaut mieux moins d'argent public mobilisé sur une année, mais reconduit plusieurs années de suite que des « chocs de financement » qui ne dépassent pas une saison.

À l'inverse, à chaque fois que l'exécutif a donné le sentiment de douter, de revenir sur un dispositif ou de revoir les règles, cela a eu un impact négatif immédiat : on l'a vu dans les inflexions du rythme des rénovations thermiques des logements ou d'achats de véhicules électriques... Dans cette équation, le plus coûteux est la perte de confiance des acteurs privés. C'est d'ailleurs pour ces raisons que les lobbys ont parfaitement compris que « semer le doute » était une stratégie payante. Et c'est particulièrement vrai sur le sujet du dérèglement climatique, ce qui mérite qu'on s'y arrête une minute en marge de cette étude.

Dans un monde où la compétition économique est féroce et où la décarbonation est susceptible de redistribuer les cartes économiques entre entreprises et États, le lobbying fossile est particulièrement agressif, tout comme les ingérences, qui peuvent aller jusqu'à des attaques *ad hominem* en direction de responsables politiques qui soutiennent un agenda de défossilisation²⁷. Depuis la COP 28, qui reconnaît la nécessité de « sortir progressivement des énergies fossiles » (« transitioning away fossil fuels » dit expressément le texte), la guerre est déclarée entre les États fossiles, qui ont un besoin existentiel de la rente pétrolière pour leur économie, et les États qui ne disposent pas, à l'instar des États membres de l'Union européenne et de la Chine, de réserves de pétrole et de gaz. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la Chine et l'Union européenne sont en pointe sur les énergies bas carbone. Il est évidemment aisé d'être exemplaires en matière d'énergies bas carbone quand on n'a pas de ressources fossiles disponibles et qu'on est dépendant économiquement de celles-ci !

Je retiens un dernier enseignement de ces différents exemples d'accélération de politiques publiques : c'est le choix de prioriser certains projets par rapport à d'autres. Il est clair que la possibilité de bénéficier d'une sur-mobilisation des services de l'État pour aplanir les difficultés d'un porteur de projet est un atout précieux. On a pu reprocher aux précédents gouvernements de donner la priorité aux projets Choose France ou à d'autres projets particulièrement regardés par le président de la République par rapport à d'autres dossiers remontant spontanément du terrain. La même question s'est posée pour les 152 projets prioritaires pour notre souveraineté annoncés en début d'année 2026. Pourquoi ceux-là et pas d'autres s'insurgent certains ? Parce que gouverner, c'est choisir et que si cette priorisation est transparente, assumée et cohérente avec les priorités qu'on s'est collectivement données, alors elle n'est pas illégitime.

Mais cela n'est acceptable dans la durée que si l'administration n'apparaît pas durablement à deux vitesses. Il est donc essentiel que l'État accompagne cette priorisation d'une politique d'amélioration structurelle de « sa qualité de services ». C'était ce qui était en creux dans la loi « pour un État au service d'une société de confiance » dite loi ESSOC du 10 août 2018. Cette loi construite en deux parties (faire confiance/faire simple) a sans doute constitué l'innovation légistique la plus intéressante de ces dernières années, en particulier dans son esprit. Pour rappel, elle promeut plusieurs principes qui devraient aujourd'hui guider l'action publique. Je pense notamment au droit à l'erreur, au droit au contrôle auprès d'une administration (pour vérifier qu'on est bien en règle), ou au renforcement du principe déjà existant « Dites-le-nous une fois » selon lequel l'administration ne redemande pas un document dont elle dispose par ailleurs. Chacun sait que ces principes n'ont pas pleinement trouvé application, mais n'est-ce pas justement l'occasion d'y revenir ?

Conclusion : sortir de la vétocratie et reconstruire une capacité d'action publique, notamment face aux défis environnementaux

On le voit, on ne pourra se satisfaire sur ce sujet central de la vétocratie de propos de comptoir appelant à « un choc massif de simplification pour libérer l'initiative » et on ne règlera pas ce sujet avec un train d'ordonnances.

J'ajoute pour ceux qui revendiquent de réduire les normes législatives et réglementaires qu'ils ne peuvent pas dans le même mouvement exiger que les juges aient des pouvoirs plus encadrés. Car dans un pays démocratique, moins il y a de droit écrit, plus il y a de jurisprudence et de marges d'interprétation laissées aux juges... Si certains souhaitent, en revanche, enlever des protections – ce qui simplifie sans aucun doute le droit et son application – qu'ils le fassent en assumant d'ouvrir la porte aux prédateurs dans un contexte de mise sous tension de notre capital naturel commun et de raréfaction de l'accès à des ressources essentielles : l'eau, le sol, la biomasse et l'énergie. Il faut choisir son camp ! De même, certains responsables politiques de droite souhaitent sortir la Charte de l'environnement et le « principe de précaution » de la Constitution... On leur rappellera malicieusement que c'était une des promesses fortes de campagne de Jacques Chirac en 2002 mais surtout que les juristes peinent à trouver des cas concrets où des projets auraient été retoqués sur ce fondement²⁸. Les faits sont têtus²⁹ !

La question centrale est donc la méthode pour débloquer l'action publique et privée ; il me semble que la réponse est avant tout culturelle. Et changer la culture politique, administrative et entrepreneuriale d'un pays nécessite constance et courage et de s'appuyer sur une large palette de leviers.

Il s'agit de passer d'un mode de gouvernement qui fait à votre place pour votre bien à un mode de gouvernement qui vous laisse la place, d'une administration de contrôle à une administration de service, d'une justice de sanction (qui punit) à une justice de règlement (qui arbitre et apaise), plus largement d'aller vers une culture où on valorise l'initiative, accepte la prise de risques, mais aussi démasque tous ceux qui utilisent le droit pour protéger leurs parts de marché et retarder les changements.

Il s'agit aussi de mettre le poids du corps au bon endroit : l'Europe pour réglementer, le national pour définir les priorités, dessiner les stratégies et garantir que les principes fondamentaux, le local pour mener les projets. Et de reconnaître le droit à l'erreur tout en mettant chacun en conditions de réussir (ce qui suppose de faire monter en compétence ceux qui sont en charge car l'environnement professionnel dans lequel ils évoluent est devenu beaucoup plus complexe en quarante ans). Beaucoup de pistes nous sont données par l'analyse de ce qui a bien fonctionné ces dernières années. Mais on peut aller plus loin.

Avant toute mesure de réorganisation institutionnelle qui pourrait se justifier et appellerait une note en soi, je crois urgent d'agir dans quatre directions pour faire évoluer en profondeur nos modes d'action et accélérer les projets, notamment ceux qui relèvent de la transition écologique et énergétique : former, planifier, instaurer une culture favorable à l'action et, *in fine*, stabiliser nos normes. *Abondance* suggère pour sa part de « construire », « inventer », « gouverner » et « déployer ». On reste dans le registre de l'action.

Former tout d'abord

En matière de transition écologique et énergétique, et c'est sans doute un des éléments qui rend encore plus difficile la réalisation de ces projets par rapport à d'autres secteurs (construction, industrie), le gap de compétences est massif à tous les niveaux. Rien de surprenant : la matière est nouvelle et complexe. C'est ce qui explique une grande partie de l'incompréhension face aux « normes écologiques », qui sont souvent présentées de manière caricaturale, tant par ceux qui les promeuvent, que par ceux qui les critiquent.

Nous abordons les sujets environnementaux avec des réflexes de raisonnements simplistes de relations de cause à effet ; or, nous avons affaire à des systèmes complexes, dans lesquels les équilibres sont profondément interdépendants. Les sols, l'eau, l'énergie, la biomasse animale et végétale ne fonctionnent pas séparément : chacun agit sur les autres et participe à leur régulation. De ce fait, nos méthodes d'intervention humaine demeurent très rudimentaires face aux milliards d'années de « recherche et développement » de la nature. L'enjeu est donc de monter

collectivement en compétences et d'accepter cette complexité, sans en faire un prétexte à l'inaction. C'est d'autant plus difficile que les démagogues prospèrent sur des réponses caricaturales, mais rassurantes. Le climat se réchauffe ? Yaka climatiser ! L'eau vient à manquer ? Yaka stocker !

Ce pseudo bon sens près de chez nous ne nous apportera malheureusement pas de réponses à la hauteur des défis et nous gagnerons collectivement à faire beaucoup plus de place à la diversité des « solutions fondées sur la nature » et au biomimétisme, solutions d'autant plus intéressantes que la nature n'exige ni salaire, ni dividendes. En ce sens, former fait écho au « innover » des auteurs d'*Abondance*.

Cette question de la formation est aussi nécessaire pour susciter du consensus démocratique qui manque cruellement dans ces matières. Les expériences de consultation du public comportant un temps de formation préalable ont montré que lorsqu'ils ont l'opportunité de consacrer du temps aux sujets de transition et d'avoir accès à des experts, des citoyens tirés au sort, venus de tous horizons générationnels, sociaux, professionnels et géographiques, ont un niveau d'engagement largement supérieur à la population générale et arrivent à converger sur des décisions qui n'ont rien d'évidentes. La convention citoyenne pour le climat en a fourni un premier témoignage. Le Forum des jeunes réunissant, en janvier 2023, 200 jeunes tirés au sort pour débattre de la stratégie française énergie climat, un autre³⁰. Bien entendu, les clivages politiques ne disparaissent pas, mais les désaccords de départ se réduisent fortement et la compréhension de la portée réelle de chaque levier d'action permet de nouer un débat utile.

Ce sujet de la formation constitue donc un projet politique en soi, de l'Éducation nationale, à l'enseignement supérieur, du secteur public aux entreprises privées, de la recherche fondamentale aux applications sur le terrain, des réseaux sociaux au service public audiovisuel.

Par ailleurs, la formation concrète des élus de terrain et de leurs équipes sur les enjeux de l'énergie, de l'eau, de l'artificialisation et des sols, de l'économie circulaire, de l'agriculture et de l'alimentation est un pari gagnant, tant il est nécessaire de s'appuyer sur cette première ligne de responsables pour leur donner les clés de ce qui se joue aujourd'hui autour des ressources naturelles et porter la multiplicité de projets qui seront nécessaires pour adapter les territoires et protéger les citoyens. Face à des aléas climatiques toujours plus divers et au besoin d'accélérer les réponses, l'État doit pouvoir démultiplier ses relais. Là encore, ce n'est pas une question d'outils ou de financement, mais de mise en mouvement. Je revendique qu'on travaille avec les associations d'élus sur des modules de formation certifiants gratuits, facilement accessibles aux élus et à leurs équipes (Mooc et webinars, dont la qualité de contenu est garantie, présentiel dans les territoires, réseau de

partage de bonnes pratiques comme l'Ademe a pu en mettre en place). Faut-il les rendre obligatoires ? Je connais notre résistance naturelle à tout ce qui est imposé, mais tout ce qui permettra de convaincre les élus qu'il faut qu'ils investissent dans ces formations est bon à prendre !

Le secteur privé est aussi concerné. Selon la Banque centrale européenne, 72% des entreprises dépendent de manière critique du bon état des écosystèmes naturels. Les aléas environnementaux et l'accès à des ressources essentielles (eau, énergie, sols, biomasse animale et végétale), sont devenus stratégiques. Il n'est qu'à voir comment les épisodes de feux, de sécheresse, de difficulté d'accès à l'eau et de canicule ont pesé sur une multitude de petites et grandes entreprises au cours de l'été 2026 pour s'en convaincre. Or, Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et Chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) reconnaissent que beaucoup de chefs d'entreprise sont peu outillés sur ces questions. En outre, au-delà de la formation, il apparaît essentiel de construire des lieux où entreprises et représentants de l'État pourront partager leur compréhension des risques à venir et travailler de concert pour les réduire. Deux points d'entrée sont à privilégier : la construction de plans de continuité face aux aléas climatiques dans le cadre du dialogue social, et l'anticipation des risques qui pèsent sur les modèles d'affaires (augmentation du prix des intrants mais aussi ruptures d'approvisionnement) pour développer une stratégie de robustesse de nos entreprises³¹.

Enfin, je préconise d'avoir une action particulière en direction des acteurs de la chaîne procédurale, qu'il s'agisse des administrations centrales et territoriales, ainsi que des magistrats autour de la question du coût de l'inaction et des méthodologies à mettre en œuvre pour mieux évaluer la balance bénéfices/risques des projets pour les citoyens. En effet, on l'a vu, la transition écologique ne peut être conduite avec une doctrine implicite du « zéro impact ». L'enjeu est de faire travailler fonctionnaires et magistrats avec les scientifiques et les porteurs de projets pour s'accorder sur les approches méthodologiques les plus robustes pour arbitrer entre des objectifs contradictoires (l'eau ou l'alimentation ? l'artificialisation ou la dépendance politique, économique et sociale ? les espèces protégées ou l'énergie ?) et réduire l'insécurité juridique liée à des interprétations divergentes des mêmes textes.

Planifier

La fragmentation de l'approche que nous retenons pour autoriser des projets est particulièrement problématique pour la transition écologique et énergétique. La réalisation d'un projet de relocalisation industrielle qui réduit l'empreinte environnementale de notre pays va toucher simultanément à l'urbanisme, à l'environnement, à l'eau, au raccordement électrique, à la voirie et, ce faisant, à plusieurs niveaux de collectivités. Pour chacun de ces enjeux, les politiques publiques

sont légitimes ; mais personne ne porte la responsabilité de la totalité du projet et des délais qui lui sont attachés. La planification est, de ce fait, un incontournable.

Incontournable, tout d'abord, pour construire une stratégie à 360 degrés de robustesse de notre pays en matière de ressources naturelles, mais aussi de capital santé pour nos concitoyens. Cette vision va au-delà de la seule feuille de route pour atteindre la neutralité carbone en 2050 (qui n'est d'ailleurs pas une fin en soi) et doit évidemment explorer la question de la sécurisation de l'accès à l'eau et à la biomasse végétale et animale (autrement dit l'alimentation et la biomasse énergétique).

Cet exercice est d'autant plus incontournable qu'il constitue un outil de dialogue et de négociation avec les collectivités locales et les entreprises sur les actions à mener et qu'il permet de mettre les idées au clair sur la réalité de chaque levier d'action et sur les impasses non résolues. Et je préfère que la puissance publique assume des impasses à retravailler (par exemple, un écart entre les actions validées pour baisser nos émissions de CO₂ et la cible à atteindre), plutôt qu'elle fixe des objectifs fantaisistes qui décrédibilisent l'exercice de planification. Un exemple de cela : ministre de la Transition énergétique, j'ai travaillé sur notre stratégie nationale bas carbone. Dans le premier scénario que nous avons retoqué, les besoins de biomasse produite en France pour des usages énergétiques décarbonés³² représentaient trois fois nos capacités de production de cette même biomasse en utilisant des hypothèses très optimistes côté agriculture et secteur des déchets. Autrement dit, la copie était irréaliste !

Le travail de planification permet à la fois de resserrer le plan de marche des cinq ans qui viennent, car, sur ce pas de temps, l'impact de chaque action est assez prévisible, et il est donc plus aisé de définir des objectifs communs, ce qui crée de la stabilité et de la confiance pour les acteurs privés (la ligne politique claire), tout en étant capables de dézoomer pour dessiner des trajectoires à plus long terme permettant de visualiser les grands leviers dont on a besoin et de détecter de possibles incohérences à horizon 2050 et plus. Cet exercice permet aussi de mettre en évidence l'impact souvent sous-estimé des actions sans regret qui devraient être plébiscitées (sobriété énergétique ou en eau, par exemple).

Incontournable, enfin, car nous devons apprendre à raisonner davantage à l'échelle de systèmes. Une ligne électrique conditionne, par exemple, plusieurs installations de production et plusieurs implantations industrielles. Cette interdépendance justifie une approche par « portefeuille de projets ». L'objectif est de supprimer les situations dans lesquelles un projet parfaitement autorisé attend des années qu'un autre projet indispensable à son fonctionnement soit lui-même autorisé puis réalisé.

Un bon exemple de cela est celui du réseau électrique. En France, RTE estime à environ 100 milliards d'euros sur quinze ans les investissements nécessaires pour transformer le réseau de transport d'électricité, afin de répondre aux besoins de décarbonation, de réindustrialisation et d'investissement dans l'IA. La capacité à réaliser ces infrastructures dans les délais est une condition de la réussite de tous les autres pans de notre politique énergétique, industrielle et d'IA. La planification doit ainsi permettre, territoire par territoire, de repérer d'emblée les possibles goulots d'étranglement et conduire le décideur public à construire par anticipation des infrastructures de réseaux sans attendre de signer l'accueil de nouveaux sites industriels, ou de revoir sa copie en termes de moyens quand les délais de réalisation d'une infrastructure s'avèrent inacceptables. Cette planification plus opérationnelle s'inscrit dans une action plus large visant à « instaurer une culture favorable à l'action ».

Instaurer une culture favorable à l'action

Il s'agit pour les responsables politiques d'utiliser tous les leviers qui ne sont ni juridiques, ni budgétaires pour accélérer les projets. Ces leviers sont rarement mis en avant dans les programmes, alors même qu'ils répondent aux objectifs d'agilité et de simplicité revendiqués par nombre de groupes politiques. Et ils sont nombreux !

Premier levier : fixer la ligne et s'y tenir, si possible cinq ans, et mettre en mouvement les grands acteurs qui ont le plus de capacités d'actions (grandes collectivités locales, grandes entreprises). C'est ce que j'ai fait avec succès pour le Plan sobriété énergétique ou le plan France Relance dans l'industrie. Cela suppose d'accepter que le plan ne soit plus celui du gouvernement, mais que telle grande région ou telle grande entreprise du CAC en revendique le crédit. Certes, le gouvernement y perd en attribution, mais il y gagne largement en exécution, car les grandes entreprises ont un fort pouvoir de traction de leurs filières, et les grandes collectivités locales (région, tête de pont de grandes agglomérations) de leurs territoires.

Cette approche n'est pas évidemment exclusive d'une réflexion sur la décentralisation... mais elle a une valeur énorme : on donne d'emblée du pouvoir au local sans attendre une discussion législative. Quand dans « territoires d'industrie », j'ai décidé qu'il n'y avait pas de formalisme particulier pour les projets dès lors qu'ils renforçaient notre industrie et que c'était le couple président de région/préfet qui décidait des financements, j'ai gagné un temps précieux et permis de concrétiser des actions qui n'auraient jamais eu lieu si tout était remonté au ministère.

Deuxième levier : revendiquer que ce qui est attendu de l'administration, c'est d'apporter les solutions pour faire, et pas d'explicitier les raisons de ne pas faire. Personne ne conteste cette

approche sur le papier, sauf quand il faut assumer face aux médias et aux réseaux sociaux les erreurs – toujours possibles – des administrations. Or, c'est un point essentiel : si on veut « débloquer », il faut assumer une dose de lâcher-prise, de confiance et d'initiative tant vis-à-vis des fonctionnaires, que des porteurs de projets, ce qui exclut le micro-management et la mise en scène de responsables politiques omniscients et « omniresponsables »³³. Cela suppose aussi d'avoir des responsables politiques suffisamment courageux pour faire le gros dos face à des polémiques infondées. On se rappelle Roselyne Bachelot qui avait été moquée dans les années 2000 pour avoir mis en place un stock stratégique de masques de protection... L'histoire a montré qu'elle n'avait pas tout à fait tort.

Cela a aussi deux conséquences : une en termes de management qui suppose d'assumer un *spoil system* dans les postes clés de l'État et de s'autoriser à rechercher des compétences qui n'y sont pas nécessairement présentes. Il ne s'agit pas de sanctionner des fonctionnaires qui ne sauraient pas suffisamment dociles, mais bien au contraire de réfléchir à des parcours de carrière qui soient les plus larges possibles et où un passage dans le privé, en collectivité locale, à l'étranger ou dans une association est regardé comme une richesse et non un handicap.

La seconde est juridique et implique de réfléchir à la façon dont nous avons pénalisé certains sujets, au risque de susciter beaucoup d'auto-censure. On connaît l'histoire sur la commande publique : l'achat public est sans aucun doute un levier stratégique pour développer l'économie circulaire, faire émerger des innovations, soutenir des filières nouvelles, donner du travail aux PME, mais aucun acheteur ne prendra le risque d'appliquer ces orientations stratégiques s'il doit finir devant un juge.

La vérité commande de dire que ces deux recommandations supposent des bougés juridiques importants : d'une part, revoir assez profondément la logique d'intervention de l'HATVP afin de ne pas exclure des responsabilités les profils qui ont l'expérience la plus riche et la plus diverse sur le domaine recherché et, d'autre part, redessiner la frontière entre délits pénaux et administratifs, travail sur lequel le Conseil d'État a commencé à se pencher, notamment dans le domaine agricole. On peut sanctionner des infractions, mais tout ne relève pas d'une logique de punition et de prison.

Au-delà de ces bougés, l'enjeu est managérial. Il faut animer, organiser des routines, créer des habitudes. À l'instar de la « cellule TGV » que j'avais mise en place au ministère de l'Energie et qui n'a pas survécu à mon départ, on pourrait imaginer de faire du Secrétariat général du gouvernement (SGG), le coordonnateur d'une cellule TGV plus large, capable d'apporter des solutions à un préfet coincé entre différentes injonctions réglementaires sur un projet important, mais aussi de remonter et traiter au fil de l'eau les difficultés d'application du droit.

Troisième levier : systématiser tout ce qui peut fluidifier les relations entre administrations et entreprises, améliorer la connaissance de leurs contraintes réciproques et favoriser le travail en commun.

J'ai évoqué un peu plus haut le *spoil system* et la possibilité de recruter des responsables qui ont une expérience en entreprise. Mais cette connaissance réciproque peut passer par d'autres moyens : formations communes, co-construction de feuilles de route (à l'instar des COP territoriales pilotées par le SGPE qui réunissent tous les acteurs d'un territoire), contrôles administratifs pédagogiques, accueil de fonctionnaires en entreprise et en collectivité locale une journée ou plus...

Par ailleurs, différents outils ont été développés au fil des années pour améliorer les relations entre l'administration et les administrés. Ils gagneraient à être systématisés et étendus : interlocuteur unique, demandes de rescrits, demandes de contrôle, remise à plat des CERFA pour les rendre compréhensibles au commun des mortels, « Dites-le-nous une fois », possibilité pour le juge de faire corriger un vice de procédure vénier³⁴, mise en place de l'IA pour améliorer la qualité de réponse aux citoyens, mais aussi nécessité absolue d'avoir toujours accès à un interlocuteur humain en physique ou par téléphone pour discuter et débloquer des sujets, ...

Quatrième levier : créer une responsabilité du délai global, comme cela a été fait à Notre-Dame et pour les JO, ou, dans un autre contexte, pour l'aménagement de Dunkerque, où un sous-préfet dédié a été nommé pour coordonner les services de l'État face à l'avalanche de projets industriels et énergétiques étroitement imbriqués qui arrivaient (gigafactories, EPR de Gravelines, réseau RTE...). Pour ces projets considérés comme stratégiques, un responsable de projet public doit disposer d'une vision transversale du calendrier et être en mesure de réunir les administrations concernées, d'identifier les blocages et de faire remonter les arbitrages nécessaires sous l'égide, selon la taille du projet, du préfet, du préfet de région ou du Premier ministre.

Cinquième levier : standardiser et anticiper. Clauses type pour les codes des marchés publics, bâtiments standards pour les élevages, dossier standard pour un nouveau projet d'éolienne ou de PV sur toiture ou anticipation des études et des travaux – étude quatre saisons déjà faite pour une friche, anticipation des besoins de réseau électrique sur une localisation prometteuse, mise à niveau en bloc des réseaux d'une zone plutôt que de repasser plusieurs fois pour chacun d'entre eux, tout ce qui peut permettre de renvoyer à des situations qui ont déjà été traitées et validées par l'administration et de paralléliser des procédures fait gagner du temps tant aux fonctionnaires, qu'aux porteurs de projets. Si on veut industrialiser le traitement des dossiers, il faut recourir à des méthodes industrielles !

Sixième levier : mesurer l'impact de ces mesures et publier les indicateurs correspondants. En travaillant sur cette note, je me suis rendue compte de l'absence de données chiffrées solides sur la réalité des délais des projets. Autant, beaucoup d'éléments précis sont désormais disponibles sur l'inflation législative et réglementaire, autant, on manque de données quantitatives et qualitatives sur le déroulé précis des projets et sur les raisons réelles de leurs retards. Or, on ne maîtrise pas ce qu'on ne mesure pas. Il s'agit donc de tenir les comptes et de publier ces délais par type de projets et type de territoires, ce qui sera également source d'émulation pour les réduire.

Stabiliser le droit et faire de la sécurité juridique une priorité

Plutôt donc que de pousser un énième « choc de simplification » dont on a vu qu'il résiste mal à la réalité parlementaire, administrative et juridique de notre pays, je préconise plutôt une phase de digestion et de stabilisation qui passe notamment par un exercice de délégification sous le contrôle des parlementaires et une remise à plat des textes manquants à la bonne exécution des dispositifs destinés à accélérer les projets votés ou signés ces dernières années³⁵.

Déléguer, c'est sortir du domaine de la loi tout ce qui relève selon la Constitution du domaine réglementaire, mais qui, au fil des décennies, a fait l'objet d'amendements législatifs avec trois conséquences. Cela rigidifie le droit, puisqu'une disposition législative ne peut être modifiée que par la loi ; cela contribue à l'inflation des textes législatifs ; cela multiplie les occasions d'introduire dans la loi des dispositions techniques dont la cohérence avec les textes réglementaires existants n'est pas assurée. Déléguer, c'est donc remettre chaque compartiment du droit à sa place et repositionner les parlementaires sur les enjeux législatifs les plus stratégiques et le contrôle de l'action du gouvernement.

Le gouvernement pourrait saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 37, alinéa 2, pour faire constater le caractère réglementaire de dispositions de pans du droit et permettre leur transfert vers le pouvoir réglementaire. L'objectif est de procéder par grands blocs juridiques – par exemple, les règles applicables aux projets industriels, énergétiques, environnementaux ou d'aménagement. Cette délégification permettrait de déboucher sur un travail de mise en cohérence du droit pour corriger ambiguïtés, incohérences éventuelles et resserrer les régimes dérogatoires.

L'IA aurait vocation à venir en appui de ce travail pour aider à cartographier les renvois entre textes, détecter les doublons, repérer des contradictions apparentes, identifier des régimes dérogatoires et mettre en évidence les endroits où plusieurs textes successifs ont créé des couches de règles difficiles à articuler ou des textes d'application manquants empêchant la loi initialement votée de

s'appliquer. Ce chantier de cohérence devrait, en outre, comporter une réinterrogation systématique des dérogations mises en place au fil de l'eau, ainsi que de tous les dispositifs soumis à autorisation, enregistrement ou déclaration.

Il est également essentiel de réaliser un *benchmark* des législations nationales de nos voisins soumis au même contexte de droit européen. Je ne plaide pas pour un réaligement systématique à la baisse de notre droit, mais ne vois aucune raison de se priver de reprendre à notre compte des rédactions plus claires ou plus facilement applicables d'autres États membres et je pense essentiel de supprimer les surtranspositions techniques (c'est-à-dire celles qui n'ont jamais été arbitrées politiquement).

De ce fait, cette réécriture ne doit pas être réalisée en chambre. Elle doit, d'abord, être réalisée avec le concours de ceux qui utilisent quotidiennement du droit : fonctionnaires chargés d'instruire les dossiers, préfets et services déconcentrés, magistrats qui connaissent des contentieux, élus locaux et leurs services, porteurs de projets et bureaux d'études, associations environnementales. Elle doit ensuite faire l'objet – et c'est essentiel – d'un contrôle du Parlement, qui n'a pas vocation à rentrer dans les détails techniques, mais doit rester l'arbitre des grands équilibres et des choix politiques sous-jacents retenus. Ce chantier pourra d'ailleurs déboucher en tant que de besoin sur des ajustements législatifs, étant entendu qu'une des règles du jeu de cet exercice de délégitifération devra être de temporiser tout nouveau texte dans le domaine traité sans motif très solide.

Plus fondamentalement, et ce sera ma conclusion ultime, ce sentiment d'impuissance publique invite à réinterroger assez profondément le positionnement des pouvoirs exécutif et législatif. Ces dernières années ont conduit à priver les parlementaires de leur enracinement local (limitation du cumul des mandats) et de leurs moyens financiers d'actions (suppression de la réserve parlementaire), ce qui a conduit à recentrer leur activité sur la production d'amendements et de propositions de loi, sans que la dimension « contrôle du gouvernement » ne soit renforcée. De son côté, le pouvoir exécutif s'est affaibli sous l'effet de l'instabilité politique, mais aussi de la pression médiatique, qui donne une importance déraisonnable à la gestion des urgences, lesquelles prennent le pas sur la conduite de politiques importantes au long cours. Enfin, les élus locaux aspirent à regagner de l'autonomie pour mener à bien leurs projets, tout en appelant à plus de soutiens financiers et en ingénierie de l'État.

Sortir de la vétocratie ne signifie donc pas moins de démocratie, moins de droit ou moins d'écologie. Cela signifie une démocratie qui décide, un État qui sait exécuter et des élus locaux qui construisent sans injurier l'avenir. Remettre chacun à sa juste place – comme le prévoit la

Constitution de 1958 – en lui redonnant la capacité d’agir en confiance et faire primer le collectif sur les destins individuels constituent sans doute le vrai défi du prochain mandat présidentiel et la condition pour répondre aux défis devant nous sans renoncer à nos protections collectives. Bien sûr, des réformes en profondeur des institutions pourront aider cette transformation, mais il est possible dès maintenant de mieux accompagner les forces vives de notre pays qui ne demandent qu’à avancer... et de préparer des réformes institutionnelles qui auront d’autant plus de sens qu’on aura fait évoluer nos manières de travailler et recréé de la confiance. Pour pouvoir enfin entendre « Yes in my backyard ! ».

1. Ezra Klein et Derek Thompson, *Abondance. Comment bâtir l’avenir que nous désirons*, Paris, Arpa, 2026.
2. En tant que système qui s’oppose aux « démocraties illibérales ». Il ne s’agit pas ici évidemment de parler d’un modèle économique.
3. Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2014, sur la notion de *vetocracy*.
4. Ainsi, le chantier de Fessenheim démarre en 1970, le premier réacteur est couplé en avril 1977, le second en octobre. Le plan Messmer est pour sa part annoncé en mars 1974 avec une cadence de six à sept réacteurs par an calée sur la capacité maximale de l’industrie française, telle qu’évaluée par EDF et Framatome fin 1973. La durée moyenne de construction des trois premières centrales du plan s’élève à six ans, contre plus de dix aux États-Unis à la même époque.
5. Voir les classements IMD, indicateur « Government Efficiency » / efficacité gouvernementale de 2025 : France 31^e/64. Classement de la World Bank « *Doing Business* » (dernier rapport 2020, données 2019) : France 52^e/190 sur « Dealing with Construction Permits ».
6. *Indicateurs de suivi de l’activité normative*, édition 2026, SGG, publiée sur Légifrance le 15 mai 2026. Données sous-jacentes disponibles sur data.gouv.fr.
7. 62 lois adoptées en 2025, dont 49 d’initiative parlementaire contre 13 projets de loi. Voir *Indicateurs de suivi de l’activité normative*, édition 2026, publiée sur Legifrance en mai 2026.
8. Je pense à la sécurisation des porteurs de projets confrontés à des contentieux sur des autorisations instruites positivement par l’État ou à l’amendement dit Gecko, qui permettait de créer un fonds d’appui à la protection des espèces protégées en contrepartie d’une plus grande souplesse sur la mise en œuvre des projets.
9. Les « zones d’accélération » sur lesquelles je m’étais battue pour qu’elles ne constituent surtout pas un préalable pour la mise en œuvre de nouveaux projets craignant que cette disposition bloque tout le système.
10. Chiffres clés 2025, Conseil d’État, publiés en février 2026.
11. Réponse ministérielle, JO Sénat 28 avril 2005.
12. La nomenclature des objets de contentieux ayant évolué, c’est une estimation des experts, pas une donnée établie.
13. « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » demandé par Cécile Duflot, ministre de l’Égalité des territoires et du logement à M. le président Labetoulle, et remis le 25 avril 2013.
14. On se souvient du livre de Naomi Oreskes et Erik Conway, *Merchants of Doubt*, qui rappelle comment les cigarettiers ont utilisé des méthodes de *lobbying* visant à semer le doute dans l’opinion publique pour retarder des changements de politique publique défavorables à leur activité et comment ces mêmes méthodes ont été utilisées successivement sur les pluies acides, le trou dans la couche d’ozone puis le changement climatique.
15. À titre d’exemple, le secteur éolien allemand estimait ainsi qu’un tiers des projets étaient retardés par des difficultés liées notamment aux autorisations de transport des équipements, avec des procédures réparties entre plusieurs niveaux administratifs.
16. *Rapport public 1991 – « De la sécurité juridique »*, Conseil d’État ; *Rapport public 2006 – « Sécurité juridique et complexité du*

droit », Conseil d'État ; *Étude annuelle 2016* – « Simplification et qualité du droit », Conseil d'État.

17. Trois mois de concertation et de délai incompressible de consultation et de saisine du Conseil d'État pour produire un projet de loi, six à neuf mois de débat parlementaire sur un projet de plus de dix articles pour aboutir à une commission mixte paritaire (CMP) conclusive, deux mois de délai de saisine puis de décision du Conseil constitutionnel, six mois minima pour produire les textes d'application en tenant compte des délais de consultations obligatoires...
18. Comme en témoignent les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'activité des parlementaires sur certains sites web.
19. Voir la polémique sur les zones à faibles émissions (ZFE).
20. Voir la polémique sur la prétendue simplification du zéro artificialisation nette (ZAN), dont la rédaction a suscité l'opposition marquée de présidents de région et de maires de tous bords politiques tant elle créait d'insécurité juridique.
21. Neuf mois et dix-huit jours entre le discours de *Zeitenwende* et l'arrivée du premier FSRU à Wilhelmshaven ; la loi d'accélération GNL, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022, a pour sa part été adoptée en dix jours.
22. En créant notamment un référent unique dans l'administration vers lequel l'entreprise peut se tourner pour ses projets et ses difficultés, dispositif plébiscité par les entreprises qui en bénéficient.
23. Au total, le budget de la mission écologie va doubler entre 2017 et 2025.
24. Les textes de planification écologiques ont été écrits pour l'essentiel dans cette période, même si leurs publications s'est étalée jusqu'en 2026 : Stratégie nationale biodiversité, Stratégie française énergie climat, Stratégie nationale bas carbone, Programmation pluriannuelle de l'énergie, Plan national d'adaptation au changement climatique, Stratégie nationale alimentation nutrition climat...
25. Je pourrais dans le même esprit citer le Plan eau lancé par le président de la République et porté par mon collègue Christophe Béchu.
26. De manière plus légère, on a pu voir comment l'image d'un dirigeant politique dans un avion d'affaires ou dans un véhicule fortement consommateur de carburant en dehors du « travail » pouvait être largement relayé et nourrir ces hiatus cognitifs fragilisant le discours porté sur la décarbonation.
27. J'ai ainsi été personnellement mise en cause pour de prétendues intérêts actionnariaux que mes parents et mes enfants auraient eu dans le secteur pétrolier, éléments pourtant largement démentis, y compris par l'Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).
28. Le Conseil constitutionnel a retoqué des textes réglementaires et des articles de loi sur le fondement de la Charte de l'environnement dans une douzaine de cas, essentiellement au titre de l'article 7 (qui traite de la participation du public) et le plus souvent pour incompétence législative du législateur (ce dernier ayant laissé le pouvoir réglementaire se substituer à lui sur ce sujet). Côté Conseil d'État, la jurisprudence de référence *Stop THT* (2013) affirme qu'un projet qui méconnaîtrait le principe de précaution ne pourrait pas être déclaré d'utilité publique... sauf que, dans cette affaire, il n'annule pas le projet. La seule annulation semble-t-il fondée sur le principe de précaution date de 2023 et porte sur des mesures de restrictions de la pêche dans le golfe de Gascogne : le Conseil d'État annule un arrêté et enjoint à l'État de prendre des mesures complémentaires. Mais il le fait aussi en référence au droit européen de la pêche et à la directive Habitats.
29. Le Conseil d'État rappelle lui-même qu'une part de complexité est « nécessaire, car protectrice et garante d'un État de droit moderne, à la recherche d'équilibres bien pesés entre défense des intérêts individuels et sauvegarde des intérêts collectifs et publics ».
30. « Concertation sur le mix énergétique : un Forum des Jeunesses organisé du 19 au 22 janvier à Paris », Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement, 17 janvier 2023.
31. Robustesse qui s'oppose à une logique de pure performance qui tend à fragiliser les entreprises lorsqu'elles sont confrontées à des risques qu'elles n'ont pas anticipés. Dans un mode moins prévisible, c'est celui qui a la plus grande capacité de rebond face à l'adversité qui gagnera les parts de marché. Voir les travaux du chercheur Olivier Hamant sur la robustesse.
32. Biocarburant pour les avions, les transport maritime et routier, gaz vert pour le chauffage et l'industrie,...

33. Voire pire de responsables politiques se mettant en scène comme victimes de l'administration ou des juges comme on l'a vu avec les députés qui ont fait voter des amendements dont ils savaient qu'ils étaient inconstitutionnels pour ensuite se plaindre d'avoir été censurés.
34. On se reportera aux travaux du Conseil d'État notamment dans le cadre des « Ateliers de la simplification » qui montrent que les magistrats sont très volontaires pour avancer sur ces sujets.
35. Après la réforme de l'autorisation environnementale, la loi d'accélération des énergies renouvelables, la loi Industrie verte, la mise en place de procédures intégrées, les régimes d'exception pour certains projets ou événements, la dernière loi de simplification...