

Rapport n° 016291-01
Février 2026

Évaluation à mi-parcours de la Stratégie européenne et internationale

Florence Brillaud-Claveranne, inspectrice générale
Michel Pinet, inspecteur général (coordonnateur)
Marc Strauss, inspecteur général

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	7
Introduction	8
1 Le cadre méthodologique de l'évaluation.....	10
1.1 Elaboration et présentation de la SEI.....	10
1.2 Contexte international de la SEI	10
1.3 Méthodologie et taux de réponse.....	11
1.4 L'analyse des réponses par famille d'acteurs	12
1.4.1 Les directions d'administration centrale	12
1.4.2 Les ambassadeurs thématiques.....	18
1.4.3 Les conseillers développement durable	19
1.4.4 Les opérateurs	20
1.4.5 Les DREAL et les DEAL.....	22
1.4.6 Autres opérateurs.....	22
2 Identité de la stratégie	24
2.1 Malgré la fragmentation du « pôle ministériel », la stratégie s'est imposée au sein des services comme un cadre commun fédérateur, mais son opérationnalité reste limitée	25
2.1.1 La SEI : un document de référence ?	25
2.1.2 La SEI est perçue davantage comme une boussole que comme un document de stratégie opérationnelle ou une feuille de route orientant l'action ..	26
2.2 Périmètre et contenu de la SEI	27
2.2.1 Périmètre de la SEI	27
2.2.2 Contenu de la SEI	28
3 Format, communication, pilotage et animation.....	30
3.1 Un format à adapter en fonction des objectifs de communication	30
3.1.1 Dans son format actuel, la SEI est peu adaptée à une communication en	

direction du grand public	30
3.1.2 Adapter le format du document et la stratégie de communication au public visé	31
3.1.3 Un document peu partagé en interne	32
3.2 Un tableau de suivi de la mise en œuvre de la stratégie à simplifier.....	32
3.2.1 Une déclinaison complexe des axes stratégiques	32
3.2.2 Des indicateurs nombreux et peu homogènes	33
3.3 Une animation de qualité par la DAEI qui repose notamment sur un suivi approfondi de la mise en œuvre de la stratégie	35
3.3.1 Une animation de qualité particulièrement appréciée par les opérateurs ...	35
3.3.2 Un suivi rigoureux de la mise en œuvre, des attentes sur les modalités de restitution de l'exécution de la stratégie	35
Conclusion	37
Annexes	38
Annexe 1. Lettre de mission.....	39
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	41
Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes.....	44
Annexe 4. Feuille de route des opérateurs	46

Résumé

La constitution du grand ministère de l'environnement en 2007 a conduit à rapprocher les activités européennes et internationales de ses différentes composantes au sein de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI). Cette direction s'est alors dotée d'une stratégie européenne et internationale entre 2011 et 2012, mais cela n'a pas été poursuivi. En 2023, à la suite d'une recommandation de 2019 de la Cour des Comptes et à l'accélération des crises environnementales internationales, une nouvelle stratégie européenne et internationale (SEI) du pôle ministériel a été mise au point. Cela correspondait à un besoin d'intégrer ces actions en matière d'environnement, de climat et de développement dans un cadre pluriannuel identifié et avec l'objectif de neutralité carbone européenne pour 2050.

Depuis, le périmètre du grand ministère de l'environnement et du développement durable s'est retrouvé morcelé entre plusieurs départements ministériels. Il est par ailleurs actuellement constitué de quatre pôles qui portent des politiques aux effets parfois divergents : transition écologique et biodiversité, transports, ville et logement, énergie. Cependant, cet éclatement n'a eu que relativement peu d'influence sur les activités européennes et internationales, la DAEI gardant son rôle de coordination.

La SEI a été élaborée entre 2022 et 2023 par la DAEI avec les différentes directions d'administration centrales sectorielles et une consultation externe avec différents partenaires. Une feuille de route associe les établissements publics et écoles sous tutelle (opérateurs).

La SEI est articulée autour de quatre axes thématiques : climat et décarbonation, biodiversité et pollutions, économie sobre et circulaire et durable, développement sûr et équitable. C'est un document assez long (100 pages au total) avec cinq annexes dont l'une énumère les objectifs à atteindre et les indicateurs permettant de mesurer cette atteinte. Les indicateurs et objectifs font l'objet d'un suivi et d'une adaptation annuelle.

L'évaluation de la SEI repose sur l'exploitation d'un questionnaire à destination des directions d'administration centrale (DAC), des opérateurs, des conseillers développement durable, des administrations partenaires, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et, pour les outre-mer, des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et des ambassadeurs thématiques (océan, climat, environnement). L'analyse des questionnaires a été complétée par des entretiens avec les responsables de certaines de ces structures. Le taux de réponse des différents groupes au questionnaire a oscillé entre 25% et 91%.

Les DAC ont estimé que la qualité de la SEI et de ses objectifs était très bonne ainsi que celle des indicateurs, mais avec des nuances concernant la pertinence et l'exhaustivité. Elles sont aussi satisfaites du processus de suivi annuel de la SEI.

Les ambassadeurs thématiques, les DREAL et les DEAL ne connaissent que peu la SEI. En revanche, les opérateurs sont très satisfaits du caractère fédérateur et collectif de la SEI et du partage d'expérience entre eux, et jugent la SEI de bonne qualité, ainsi que ses objectifs et indicateurs.

Les conseillers développement durable dans les ambassades, qui jugent la SEI de bonne qualité, sont peu associés au suivi de la SEI et à son animation. Ils pourraient la diffuser davantage car la SEI est traduite en quatre langues étrangères.

En dépit de la profonde évolution du contexte international depuis sa rédaction en 2023, la SEI a confirmé sa résilience et son caractère fédérateur et elle est considérée comme un document de référence. Cependant, la SEI est perçue davantage comme une boussole ou une charte des valeurs et pourrait être complétée par un pilotage stratégique. Elle pourrait aussi être renforcée sur les thèmes des financements internationaux, de la prise en compte de la compétitivité des entreprises, du soutien de leur action à l'international et de l'aide publique au développement.

En revanche, un portage interministériel de la SEI, susceptible pourtant d'apporter une appropriation plus large, paraît difficile à réaliser au regard du contexte politique et administratif.

Le format actuel de la SEI et celui de ses évaluations annuelles est moins adapté à une communication en direction du grand public, notamment en raison de sa longueur et de sa complexité. Il serait utile de réduire la taille du document et de l'enrichir de tableaux, de schémas et d'encadrés. Les documents de stratégie similaires du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont ainsi plus aérés et plus didactiques avec des études de cas.

De même, les annexes pourraient être simplifiées en remplaçant l'annexe 1 par une liste de pays et en réduisant la taille des annexes 2 et 3. L'annexe 5 présentée sous forme de tableau sur le suivi de la mise en œuvre de la stratégie est complexe et devrait être simplifiée en privilégiant une appréciation qualitative des résultats pour les points ne dépendant pas de l'action du pôle ministériel et en diminuant le nombre des indicateurs.

Enfin, l'animation de la DAEI autour de la SEI est de qualité et appréciée par les parties prenantes et particulièrement les opérateurs. Son suivi est rigoureux et les mises à jour annuelles sont effectuées régulièrement.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** DAEI : Maintenir les versions traduites en langues étrangères dans la prochaine SEI. 17
- Recommandation 2.** DAEI : Associer les ambassadeurs thématiques et les principaux interlocuteurs du MEAE au processus de suivi de la SEI et effectuer une présentation lors de leur nomination. 18
- Recommandation 3.** DAEI : Mieux associer les conseillers développement durable au suivi de la SEI en leur présentant systématiquement le document lors de leur prise de poste et en organisant avec eux un point annuel sur sa mise en œuvre, ses évolutions et sur les résultats obtenus. 20
- Recommandation 4.** DAEI : Associer plus étroitement les DREAL et les DEAL au suivi et à la mise en œuvre de la SEI en organisant un point annuel. 22
- Recommandation 5.** DAEI : Organiser, une à deux fois par an, une réunion de pilotage stratégique de la SEI au niveau secrétaire général et directeurs généraux en traitant une question clé, éventuellement avec la participation d'une personnalité extérieure de haut niveau. 27
- Recommandation 6.** DAEI : Traiter davantage, dans la future SEI, des financements internationaux, de la prise en compte de la compétitivité des entreprises et du soutien de leur action à l'international. 29
- Recommandation 7.** DAEI : Supprimer l'annexe 1 relative aux « critères permettant d'identifier les pays et zones géographiques stratégiques » et les définir dans le cadre de la gouvernance interne de la stratégie. 31
- Recommandation 8.** DAEI : Définir une politique de communication de la stratégie en fonction du public visé et adapter le format de la communication. 32
- Recommandation 9.** DAEI : Rendre plus facilement accessible la lecture du document en insérant des illustrations et des encadrés, ainsi qu'un glossaire et/ou une liste des sigles et abréviations. 32
- Recommandation 10.** DAEI et DAC : Diffuser la stratégie à tout nouvel arrivant ayant à connaître des affaires européennes et internationales. 32
- Recommandation 11.** DAEI : Rassembler le suivi de la mise en œuvre de la stratégie autour de quelques indicateurs ciblés, mesurables et directement liés à l'action du service responsable. Porter une appréciation qualitative pour les autres. 35
- Recommandation 12.** DAEI : Compléter le suivi annuel de la stratégie par une présentation plus qualitative des avancées et des retards dans sa mise en œuvre. 36

Introduction

Contexte et genèse de la SEI

La création en 2007 d'un grand ministère de la transition écologique regroupant les compétences énergie, climat, environnement, développement durable, transports, infrastructures, aménagement, logement et urbanisme, de surcroît dans le contexte des travaux du Grenelle de l'environnement¹, a été suivie assez logiquement par un rapprochement des actions européennes et internationales des ministères ainsi regroupés au sein de l'actuelle direction des affaires européennes et internationales (DAEI).

Une première stratégie européenne et internationale a été ainsi élaborée en mai 2011. Son objectif était de présenter de manière synthétique les axes stratégiques d'intervention du ministère sur les plans européen et international, de préciser ses modes d'intervention pour sa mise en œuvre et de définir les thèmes de mobilisation pour 2011 et 2012. Elle n'a pas été suivie par une autre stratégie après 2013 et est donc restée une action ponctuelle.

La Cour des Comptes avait recommandé le 9 octobre 2019 lors de son évaluation de l'action internationale et européenne du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et de ses principaux opérateurs² de « Définir avant la fin de l'année 2020 une stratégie internationale partagée par l'ensemble des directions générales ; la proposer à la validation des ministres et la faire connaître aux partenaires français et étrangers du MTES ».

Donnant suite à cette recommandation, ce pôle ministériel a commencé les travaux pour se doter d'un nouveau cadre stratégique sur les affaires européennes et internationales. Cela répondait aussi au besoin de tenir compte de la profonde évolution du cadre international en raison :

- du caractère global et interconnecté des enjeux climatiques, de perte de la biodiversité et d'accroissement des pollutions ;
- d'une accélération de ces crises environnementales et d'une plus grande acuité de leur perception par le grand public ;
- d'une nature de plus en plus européenne et internationale des règles, des normes et des standards en la matière.

Ces travaux ont abouti à la publication le 9 mai 2023 de la SEI qui couvre la période 2023 – 2027

Évolutions institutionnelles et contexte de fragmentation

Entre 2007 et 2022, l'ensemble des politiques publiques, objets de la stratégie, était très largement placé sous l'autorité d'un seul ministre (avec parfois un ministre de plein exercice sur le logement et des allers-retours avec le ministère de l'économie et des finances concernant l'énergie).

La situation a évolué en 2022 puisque la SEI a été signée par trois membres du gouvernement : le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la ministre de la transition énergétique et le secrétaire d'État à la mer.

¹ Le Grenelle de l'environnement est un dialogue initié par le gouvernement Fillon en juillet 2007 pour construire une stratégie nationale sur le climat, la biodiversité, l'écologie, l'énergie et le développement durable. Il comportait six collèges : Etat, collectivités territoriales, employeurs, syndicats, organisations non gouvernementales, scientifiques et experts

² Rapport S2019-2525

Par la suite, la structure ministérielle s'est encore davantage fragmentée au fil des gouvernements successifs. À la date de rédaction de ce rapport, elle s'articule autour de Mme Barbut (ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature), Mme Chabaud (ministre déléguée chargée de la mer et de la pêche), M. Lefèvre (ministre délégué chargé de la transition écologique), M. Tabarot (ministre des transports), M. Jeanbrun (ministre de la ville et du logement) et M. Lescure (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle énergétique et numérique).

Au niveau administratif, ces évolutions ont eu des effets limités. L'organisation des services du ministère est restée relativement stable dans la mesure où le secrétariat général, dont fait partie la DAEI, travaille pour l'ensemble de ces ministres.

Malgré cette fragmentation progressive, la SEI demeure un cadre fédérateur au niveau administratif, mais son portage politique s'en est trouvé compliqué. Une réelle intégration demeure assurée au niveau administratif par le secrétariat général commun et la DAEI.

Présentation de la SEI

La SEI est articulée autour de quatre axes thématiques transversaux :

- lutter contre le dérèglement climatique, décarboner l'économie et renforcer la souveraineté ;
- préserver et restaurer la biodiversité, prévenir et lutter contre les pollutions ;
- assurer la transition vers une économie sobre et circulaire et des modes de consommation et de production durables ;
- promouvoir un développement sûr, équitable et respectueux des droits humains.

À ces quatre axes s'ajoutent deux axes transverses portant sur la mise en œuvre et la gouvernance de la SEI.

La SEI proprement dite est un document assez court (une trentaine de pages), mais la volumétrie totale incluant les annexes, la synthèse et une lettre de couverture signée par les ministres est de cent pages.

Méthodologie et objectifs de l'évaluation

La mission d'évaluation à mi-parcours a été confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable par lettre du 13 mai 2025. Trois inspecteurs généraux ont été désignés : Florence Brillaud-Claveranne, Michel Pinet en qualité de coordinateur et Marc Strauss.

La méthode suivie a consisté à évaluer la pertinence de la SEI et son appropriation par les différentes parties prenantes sur la base d'un questionnaire et d'entretiens. À partir de ces éléments, la mission a formulé des recommandations sur le pilotage, l'animation et le suivi de la stratégie actuelle, ainsi que sur l'élaboration d'une prochaine stratégie

1 Le cadre méthodologique de l'évaluation

1.1 Elaboration et présentation de la SEI

La SEI a fait l'objet d'un long processus d'élaboration couvrant presque une année complète démarrant début 2022 et se concluant au printemps 2023.

Elle a d'abord reposé sur une co-construction pilotée par la DAEI avec les différentes directions d'administration centrales sectorielles : rédaction itérative, réunions régulières, consultation finale au niveau des directeurs.

Ensuite, une consultation externe a été menée avec différents partenaires, avec en particulier les autres ministères (notamment le ministère de l'Europe et des affaires étrangères), les principaux opérateurs et principales organisations non gouvernementales actives dans le champ des thématiques concernées.

Une feuille de route spécifique (cf. annexe 4) a été aussi élaborée pour associer les établissements publics et écoles sous tutelle (opérateurs) pour « *bénéficier de leur appui technique et scientifique au portage des priorités françaises, d'une part, dans les instances européennes et internationales et, d'autre part, auprès des acteurs étrangers, dans le cadre des coopérations bilatérales prioritaires.* »³.

L'évaluation à mi-parcours de la stratégie a été prévue dès son élaboration avec un rôle particulier pour l'IGEDD qui « *apporte, en tant que de besoin, des compétences de transversalité, d'expertise et d'évaluation, y compris dans le cadre de la mise en œuvre et de l'évaluation de la présente stratégie.* »⁴.

1.2 Contexte international de la SEI

La mise en place de la SEI correspondait à un besoin d'intégrer des actions européennes et internationales fortement imbriquées en matière d'environnement, de climat et de développement dans un cadre pluriannuel identifié. La présentation par la Commission européenne en décembre 2019 du Pacte vert pour l'Europe qui vise à en faire un continent climatiquement neutre en 2050 en transformant en profondeur l'économie européenne a aussi joué un rôle incitatif. Cela a conduit le pôle ministériel à expliciter ses actions européennes et internationales et à les inscrire dans cette perspective 2050.

La SEI se décline et s'articule avec :

- les différentes stratégies européennes (le pacte vert pour l'Europe, la stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030, la stratégie européenne « de la ferme à la table », la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique et le plan d'action européen pour une économie circulaire...) ;
- les négociations internationales de différents traités environnementaux (en particulier le cadre mondial pour la biodiversité de Kunming Montréal, le traité de l'ONU sur la haute mer, le traité contre la pollution plastique, le cadre mondial pour la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets) ;
- les feuilles de route climatiques de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) et de l'organisation maritime internationale (OMI) afin de viser le « zéro émissions nettes » en 2050 ;

³ Chapitre 5.7 de la SEI

⁴ Annexe 4 de la SEI

- les stratégies nationales thématiques : Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), stratégie nationale bas carbone (SNBC), plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)....

1.3 Méthodologie et taux de réponse

La mission a d'abord élaboré en concertation avec la DAEI un questionnaire détaillé et une liste de personnes et de structures devant être consultées.

Plusieurs questionnaires types ont été déclinés : directions d'administration centrale (DAC), ambassadeurs thématiques, conseillers développement durable, opérateurs sous tutelles, autres ministères permettant d'évaluer la connaissance, les attentes, le degré d'implication dans l'élaboration, le suivi et l'appropriation de la SEI.

Ce questionnaire comprend ainsi des questions concernant les points suivants :

- organisation et moyens : personnes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la SEI, charge de travail totale ;
- appréciation sur la qualité de la SEI dans votre domaine ;
- suggestions d'amélioration en vue de l'élaboration de la prochaine stratégie ;
- appréciation sur la qualité des objectifs et des indicateurs retenus ;
- appropriation de la SEI : outil de pilotage, diffusion interne, présentations internes effectuées, utilisation dans la relation avec le Cabinet et les Ministres, valeur de référence ;
- utilisation externe éventuelle ;
- processus de pilotage et de suivi de la SEI ;
- impact de la SEI sur les politiques, en particulier ses objectifs et ses indicateurs ;
- aspects linguistiques : versions en langue étrangère de la SEI, valorisation auprès des partenaires étrangers.

Le questionnaire a été élaboré de manière à recevoir des réponses qualitatives et quantitatives permettant de faire une présentation analytique des résultats. Les taux de réponse au questionnaire ont été extrêmement variables en fonction des populations concernées.

La quasi-totalité des directions d'administration centrale ont rempli le questionnaire (91% de taux de réponse). Il en est de même pour les conseillers développement durable en poste dans les ambassades de France à l'étranger (78% de taux de réponse) et des opérateurs sous tutelle (76% de taux de réponse).

En revanche, les trois ambassadeurs thématiques (climat, environnement, pôles et affaires maritimes) n'ont fourni qu'une seule réponse. Les interlocuteurs contactés au MEAE ne connaissaient pas la stratégie, la plupart n'étant pas en fonction lors de l'élaboration de la stratégie.

Enfin, les retours des DREAL et des DEAL ont atteint 50% en particulier en provenance de celles qui ont naturellement une activité plus internationale (outremer ou régions frontalières). Cependant, ces réponses sont très souvent formelles pour indiquer qu'elles ne connaissaient pas la stratégie, et donc sans remplissage du questionnaire.

Le tableau ci-après présente les taux de réponse par groupe d'acteurs.

Tableau 1: Taux de réponse au questionnaire par groupe d'acteurs

Acteurs	Nombre de questionnaires envoyés	Nombre de réponses reçues	Taux de retour
DAC	11	10	91%
Ambassadeurs thématiques	3	1	33%
Conseiller développement durable	9	7	78%
DREAL et DEAL	16	8	50%
Représentations permanentes et SGAE	4	1	25%
Autres ministères (Trésor, MEAE, Agriculture)	4	2	50%
Opérateurs	17	13	76%

Source : mission

Une série d'entretiens a ensuite été conduite avec les directions des structures consultées quand l'importance de leur activité internationale le justifiait.

1.4 L'analyse des réponses par famille d'acteurs

Les réponses au questionnaire sont présentées par famille d'acteurs et par questions.

1.4.1 Les directions d'administration centrale

Les directions d'administration centrale consultées sont la direction générale de la prévention des risques (DGPR), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), le commissariat général au développement durable (CGDD), la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

1.4.1.1 Caractère international des activités des directions d'administration centrale

La plupart des directions d'administration centrale ont une cellule ou une structure spécialisée dans les affaires européennes et internationales. Les effectifs de ces structures tels que déclarés dans les réponses reçues au questionnaire sont indiquées dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Effectifs des missions internationales

	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC
Effectif des missions internationale	3	1	4	8	2-8	1	8

Source : questionnaires, mission

Cet indicateur est très peu significatif, car dans les directions dont l'activité est par nature essentiellement européenne et internationale, nombre de ces fonctions sont directement exercées par les structures opérationnelles en charge des politiques (DGAC, DGAMPA, DGPR en particulier), les cellules internationales jouant essentiellement un rôle de coordination et de liaison. En sus, les réponses aux questionnaires mélangent souvent les effectifs totaux consacrés aux questions internationales et les effectifs des missions internationales quand elles existent sous cette forme.

De même, l'indicateur « charge de travail totale liée aux activités internationales » dans le questionnaire a été peu rempli et en tous cas pas de manière comparable entre les directions d'administrations centrales. Certaines directions n'ont inclus que les cellules internationales ou les personnes affectées à plein temps à l'activité internationale, tandis que d'autres y ont ajouté les effectifs travaillant sur des dossiers internationaux dans toutes les autres structures de la direction. Il a été donc choisi de ne pas présenter cet indicateur dans ce rapport d'évaluation, aucune rectification fiable des données récoltées n'étant possible.

1.4.1.2 La qualité de la SEI

Les réponses des directions au questionnaire sur la qualité de la SEI sont résumées dans les tableaux suivants avec la gradation : 4 = excellente, 3 = bonne, 2 = moyenne, 1 = médiocre.

Tableau 3: Qualité de la SEI : réponses des directions d'administration centrale

Qualité SEI	DGPR	DHUP	DEB	DGTM	CGDD	DGAMPA	DGAC
Pertinence	4	3	3	2	3	4	4
Exhaustivité	3	3	3	2	1	4	3
Lisibilité	3	3	3	2	3	3	4
Concision	3	3	3	2	3	3	3

Source : questionnaires, mission

Tableau 4 : Qualité de la SEI : paramètres statistiques

Qualité SEI	Moyenne	Ecart-type	Intervalle de confiance à 95%
Pertinence	3,29	0,76	2,59 - 3,99
Exhaustivité	2,71	0,95	1,83 – 3,59
Lisibilité	3	0,58	2,47 – 3,53
Concision	2,86	0,38	2,51 – 3,21

Source : questionnaires, mission

La qualité de la SEI a été unanimement reconnue par les directions qui la jugent particulièrement pertinente et utile. La concision et l'exhaustivité de la SEI sont les critères, qui tout en montrant une bonne satisfaction des directions, font l'objet d'appréciations plus nuancées.

1.4.1.3 La qualité des objectifs et des indicateurs

Les réponses sur la qualité des objectifs de la SEI sont résumées dans les tableaux suivants avec la gradation : 4 = excellente, 3 = bonne, 2 = moyenne, 1 = médiocre.

Tableau 5 : Qualité des objectifs de la SEI : réponses des directions

Objectifs	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC
Pertinence	4	3	2	2	3	4	2
Exhaustivité	3	3	2	2	1	3	2
Lisibilité	3	3	2	2	3	4	1
Concision	3	3	2	2	3	3	2

Source : questionnaires, mission

Tableau 6 : Qualité des objectifs : paramètres statistiques des réponses

Qualité des objectifs	Moyenne	Ecart-type	Intervalle de confiance à 95%
Pertinence	2,86	0,90	2,03 - 3,69
Exhaustivité	2,29	0,76	1,59 – 2,99
Lisibilité	2,57	0,98	1,67 – 3,47
Concision	2,57	0,54	2,08 – 3,07

Source : questionnaires, mission

La qualité des objectifs est reconnue par les directions d'administration centrale ; c'est leur caractère exhaustif qui fait l'objet de la note la plus faible (moyenne 2,29) reflétant assez naturellement l'impossibilité d'assigner des objectifs sur toutes les activités internationales et européennes.

Les réponses sur la qualité des indicateurs de la SEI sont résumées dans les tableaux suivants avec la gradation : 4 = excellente, 3 = bonne, 2 = moyenne, 1 = médiocre.

Tableau 7: Qualité des indicateurs : réponses des directions

Indicateurs	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC
Pertinence	3	2	2	2	1	2	2
Exhaustivité	2	2	2	2	1	2	2
Lisibilité	2	2	2	2	2	2	3
Mesurabilité	3	2	2	2	2	2	2

Source : questionnaires, mission

Tableau 8 : Qualité des indicateurs : paramètres statistiques des réponses

Qualité des indicateurs	Moyenne	Ecart-type	Intervalle de confiance à 95%
Pertinence	2	0,58	1,47 – 2,54
Exhaustivité	1,86	0,38	1,51 – 2,21
Lisibilité	2,14	0,38	1,79 – 2,49
Concision	2,14	0,38	1,79 – 2,49

Source : questionnaires, mission

La qualité des indicateurs est le critère qui reçoit la plus faible moyenne dans les réponses des directions, tout particulièrement sur la pertinence et l'exhaustivité. S'il paraît assez naturel que l'ensemble des indicateurs ne puisse être exhaustif, le critère de pertinence peut interroger dans la mesure où les directions ont elles-mêmes défini ces indicateurs.

1.4.1.4 Niveau d'appropriation de la SEI dans les directions d'administration centrale

Aucune direction n'utilise la SEI comme un outil de pilotage unique de ses propres actions internationales et européennes. Certaines ont développé des SEI ou des feuilles de route internationales propres (DEB, DGAMPA), des notes stratégiques internationales (DGITM) ou des revues de performance où sont mentionnées les actions internationales (DGAC).

La capacité de la SEI à rendre compte de l'activité internationale des directions est résumée dans le tableau suivant avec la gradation, 1 = faible/non significatif, 2 = significatif, 3 = fort.

Tableau 9 : Capacité de la SEI à rendre compte de l'activité internationale

	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC
Valeur	1	1	2	1	1	2	2

Source : questionnaires, mission

La moyenne de 1,43 avec un écart type de 0,53 traduit la perception des directions de la faible capacité de la SEI à rendre compte de leurs activités européennes et internationales.

1.4.1.5 Le suivi annuel de la SEI

Au niveau du suivi annuel de la SEI et de sa forme, la plupart des directions sont satisfaites et ne réclament pas de périodicité plus élevée des réunions annuelles. Le CGDD apprécierait cependant de réunions plus fréquentes avec la DAEI et une évolution un peu plus en profondeur des indicateurs lors de la revue annuelle afin de mieux en prendre en compte les évolutions de l'environnement international. La DHUP aimerait aussi des réunions plus fréquentes.

1.4.1.6 Diffusion interne et externe

Le tableau suivant résume par direction l'ampleur de la diffusion interne et externe de la SEI.

Tableau 10 : Ampleur de la diffusion interne et externe de la SEI

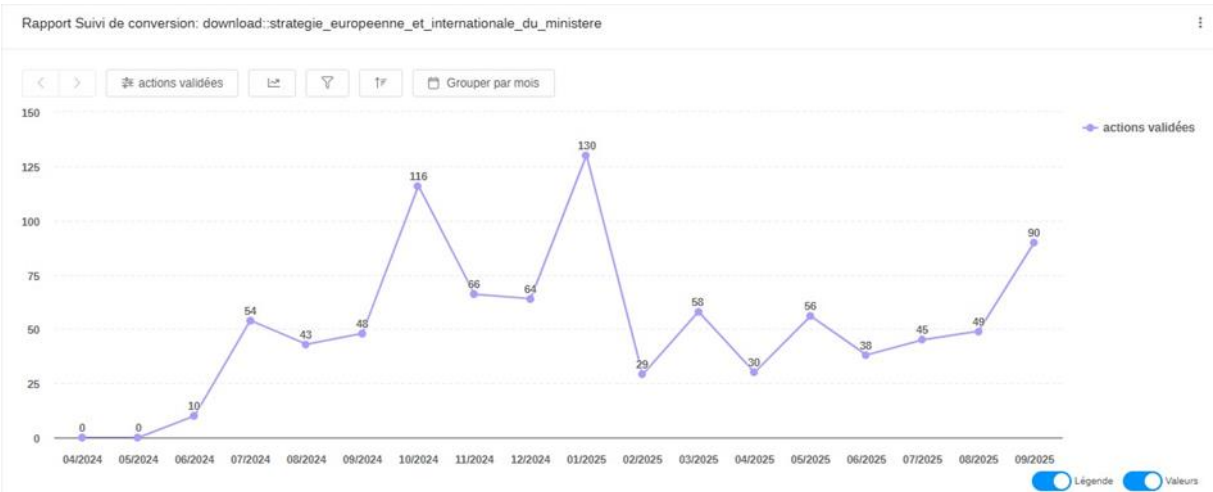
	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC	DAEI
Interne	oui	non	oui	non	oui	oui	oui	oui
Externe	non	non	non	non	oui	non	non	oui

Source : questionnaires, mission

Il est à noter que seule la DGITM et la DHUP n'ont pas diffusé en interne la SEI, ce qui est un reflet de leurs missions et de leurs actions qui sont essentiellement domestiques. La SEI a été très peu diffusée à l'extérieur des ministères, des conseillers développement durable et de leurs opérateurs. Seule la DAEI l'a diffusée au moment de son adoption à un nombre limité de partenaires : IDDRI, CNTE, direction générale du Trésor, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ambassadeurs thématiques, fonds français pour l'environnement mondial, secrétariat général pour la transition écologique.

En revanche, elle fait l'objet de visites régulières et nombreuses sur le site web (1 650 visites jusqu'en septembre 2025) et de téléchargements depuis l'été 2024, oscillant entre 30 et 65 par mois (cf. graphique infra).

Figure 1: Téléchargements de la SEI depuis le site internet



Source : DAEI

1.4.1.7 Utilisation de la SEI dans les relations avec le cabinet et les ministres

Le tableau suivant résume l'utilisation de la SEI dans la relation avec les cabinets et les ministres avec la gradation : 1 = faible, 2 = moyenne, 3 = forte

Tableau 11: Utilisation de la SEI dans les relations avec les cabinets et les ministres

	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC	DAEI
Utilisation	1	2	1	1	1	1	2	2

Source : questionnaires, mission

Des différents entretiens conduits et des questionnaires, il ressort que seule la DAEI utilise effectivement la SEI dans sa relation avec le cabinet et cette utilisation est limitée à la note d'évaluation annuelle de la SEI.

1.4.1.8 Aspects linguistiques

Le tableau suivant résume l'utilisation des versions en langue étrangère par direction et la diffusion à des partenaires étrangers.

Tableau 12 : Utilisation des versions en langues étrangères de la SEI

	DGPR	DHUP	DEB	DGITM	CGDD	DGAMPA	DGAC	DAEI
Versions traduites	non	non	non	non	ponctuelle	Non	non	oui
Partenaires étrangers	non	non	non	non	oui	Très rare	non	oui

Source : questionnaires, mission

La DAEI mais aussi le CGDD sont les directions qui utilisent le plus les versions en langues étrangères, notamment lors des rencontres avec des délégations de pays étrangers.

La version en langue anglaise est la plus utilisée. Cependant, le nombre de téléchargements des versions en langue étrangère reste relativement modeste depuis leur mise en ligne⁵ : 41 pour la version en anglais et 24 pour la synthèse en anglais, 17 pour la version en espagnol, 15 pour la version en italien et 13 pour la version en allemand. *In fine*, cela représente environ 60 téléchargements par an depuis 2023, ce qui n'est pas anecdotique, et il n'y a pas une surreprésentation écrasante de la langue anglaise.

Au vu de la diffusion actuelle en langues étrangères, il paraît utile de maintenir toutes ces versions pour la prochaine SEI.

Recommandation 1. DAEI : Maintenir les versions traduites en langues étrangères dans la prochaine SEI.

⁵ Chiffres relevés en aout 2025

1.4.1.9 Les suggestions pour la prochaine stratégie contenues dans les questionnaires

La mission a regroupé en trois thèmes les suggestions formulées par les cellules internationales des directions d'administration centrale (DAC) pour la prochaine stratégie. Il s'agit des recommandations « brutes » de ces missions internationales. Elles ne reflètent pas toujours complètement la position des directions générales et il ne s'agit ni de propositions ni de recommandations endossées par la mission.

Les recommandations à caractère sectoriel sont :

- inclure le volet paysages, renforcer logement et sobriété foncière ;
- renforcer le lien entre la SEI et la stratégie nationale pour la biodiversité, affiner la formulation des objectifs, en particulier sur l'eau, pour gagner en précision et en pilotage opérationnel ;
- diminuer le nombre d'axes stratégiques transversaux au profit des axes stratégiques sectoriels.

Les recommandations ayant trait à la lisibilité et à la concision sont :

- mieux intégrer les engagements européens et internationaux dans une logique ascendante et descendante ; améliorer la lisibilité et la concision ;
- rationaliser les objectifs et les indicateurs de résultats en se concentrant sur les principaux objectifs ;
- décliner la SEI en plans d'actions concrets et souples ciblant plus précisément les pilotes. Ces plans d'actions seraient déclinés en objectifs et indicateurs plus spécifiques, suivis en format interservices plus partagé et vivant ;
- traduire certains objectifs en indicateurs qualitatifs.

Enfin, deux directions recommandent de prendre davantage en compte les aspects liés à la compétitivité.

1.4.2 Les ambassadeurs thématiques

Parmi les trois ambassadeurs thématiques, un seul a retourné le questionnaire (pôles et affaires maritimes). Le fait que seul l'un des trois ambassadeurs actuels était en fonction au moment de l'élaboration de la stratégie a sans doute influé sur ce faible taux de retour. La DAEI avait pourtant associé les ambassadeurs thématiques à l'élaboration et à la rédaction de la stratégie, mais pas au processus d'adaptation annuelle.

Dans sa réponse au questionnaire, l'ambassadeur « pôles et affaires maritimes » estime que la SEI ne joue pas de rôle de pilotage et devrait être interministérielle. En revanche, si la bonne qualité de la SEI est soulignée y compris en termes d'objectifs et d'indicateurs, elle ne l'est pas en matière de concision, et les actions de l'ambassadeur « pôles et d'affaires maritimes » s'inscrivent dedans.

Ce constat est problématique : la SEI ne constitue donc pas un cadre de référence explicite pour ceux-ci alors qu'ils pilotent des groupes de travail interministériels sur des priorités de la SEI.

Recommandation 2. DAEI : Associer les ambassadeurs thématiques et les principaux interlocuteurs du MEAE au processus de suivi de la SEI et effectuer une présentation lors de leur nomination.

1.4.3 Les conseillers développement durable

La plupart des conseillers développement durable (CDD) des ambassades (USA, Mexique, Royaume-Uni (UK), Espagne, Balkans, Maroc) a répondu de façon détaillée au questionnaire adressé par la mission. Une réponse très générale a été faite par le CDD présent en Chine et aucun retour n'est venu des CDD en Italie et Afrique du Sud.

1.4.3.1 La qualité de la SEI, de ses objectifs et de ses indicateurs

Les tableaux suivants précisent les appréciations portées sur la SEI.

La qualité de la SEI, ainsi que celle de ses objectifs et de ses indicateurs est jugée très positivement par les CDD (cf. les deux tableaux ci-dessous avec la gradation 4 = excellente, 3 = bonne, 2 = moyenne, 1 = médiocre.).

Tableau 13 : Qualité de la SEI : réponses des CDD

Qualité de la SEI	USA	Mexique	UK	Espagne	Balkans	Maroc
Pertinence	4	4	3	3	3	3
Exhaustivité	4	2	4	1	3	3
Lisibilité	4	4	3	3	3	3
Concision	4	3-4	3	2	3	3

Source : questionnaires, mission

Tableau 14 : Qualité des objectifs et des indicateurs : réponses des CDD

	USA	Mexique	UK	Espagne	Balkans	Maroc
Pertinence	4	2	1	3	3	3
Exhaustivité	4	2	3	3	3	3
Lisibilité	4	1	1	2	2	3
Concision	4	1	4	2	2	3

Source : questionnaires, mission

1.4.3.2 Appropriation et diffusion de la SEI

En revanche, bien que jugée utile en tant que cadre général d'action et de référence, la SEI ne constitue pas un outil de pilotage de l'action pour les CDD. Son appropriation dans les ambassades est faible et elle n'est guère diffusée à l'extérieur de celles-ci. Les tableaux ci-dessous sur l'appropriation de la SEI dans les ambassades concernées (avec la gradation : 1 = faible, 2 = moyenne, 3 = forte), sur la diffusion interne et externe, et sur l'utilisation des versions en langues étrangères l'illustrent bien.

Tableau 15 : Appropriation de la SEI dans les ambassades

	USA	Mexique	UK	Espagne	Balkans	Maroc
Valeur	1	1	1	1	1	1

Source : questionnaires, mission

La SEI n'a pas fait l'objet de diffusion systématique en interne aux ambassades mais à quelques personnes (autres conseillers compétents, agence française de développement, etc.).

Tableau 16 : Diffusion de la SEI dans les ambassades

	USA	Mexique	UK	Espagne	Balkans	Maroc
Interne	non	non	non	non	oui	oui
Externe	non	non	non	non	oui	non

Source : questionnaires, mission

Tableau 17 : Utilisation des versions de la SEI en langues étrangères dans les ambassades

	USA	Mexique	UK	Espagne	Balkans	Maroc
Versions traduites	non	non	non	non	non	non
Partenaires étrangers	non	non	non	non	non	non

Source : questionnaires, mission

Plus généralement, les conseillers développement durable estiment qu'ils sont peu associés au suivi de la SEI et à l'animation de la SEI : pas de remise de la SEI et de démarche de sensibilisation à celle-ci dans le kit « prise de poste », pas d'association à son animation et à son évaluation (sauf parfois dans les journées d'animation du réseau).

Recommandation 3. DAEI : Mieux associer les conseillers développement durable au suivi de la SEI en leur présentant systématiquement le document lors de leur prise de poste et en organisant avec eux un point annuel sur sa mise en œuvre, ses évolutions et sur les résultats obtenus.

1.4.4 Les opérateurs

Les évaluations données par les opérateurs sont plus élogieuses que celles des DAC. Les opérateurs jugent de façon positive la qualité globale de la SEI avec des notes qui s'échelonnent entre 2,2 (Pertinence) et 3,4 (Lisibilité). La qualité des objectifs est le critère le moins bien noté, en particulier celui de l'exhaustivité. Certains opérateurs ont ainsi exprimé le fait qu'ils retrouvaient parfois mal leur domaine d'action dans la stratégie. La qualité des indicateurs est également saluée.

Globalement, les opérateurs sont très satisfaits du caractère fédérateur et collectif de la SEI. Le partage d'expérience entre les opérateurs de leurs stratégies internationales est apprécié et certains opérateurs seraient demandeurs d'augmenter la fréquence des réunions pour passer à un rythme semestriel. Ces contacts réguliers dans le cadre de la SEI ont permis à certains opérateurs de mettre en place des actions communes.

En revanche, le caractère opérationnel de la SEI apparaît limité pour la plupart des opérateurs qui ont leur propre stratégie internationale. La SEI reste néanmoins un document cadre de référence dans lequel ils inscrivent leur action.

Les avis sont partagés quant à l'utilisation de la SEI avec la tutelle et les DAC. Trois opérateurs (Ifremer, BRGM, OFB) ont notamment évalué à 3 le degré d'utilisation de la SEI dans le cadre de ces relations.

La SEI a été assez largement diffusée au sein des opérateurs ; en revanche, la diffusion externe est inexistante à l'exception de l'ENPC.

Comme les DAC, les versions traduites ne sont pas utilisées et la diffusion auprès de partenaires extérieurs reste limitée.

Tableau 18 : Réponses des opérateurs

	IFPEN	Cerema	ENAC	Conservatoire du Littoral	Ifremer	Ademe	ENPC	Météo-France	BRGM	Agence de l'Eau Adour-Garonne	Gustave Eiffel	OFB	Moyenne
--	-------	--------	------	---------------------------	---------	-------	------	--------------	------	-------------------------------	----------------	-----	---------

Qualité de la SEI

Pertinence	4	4	2	3	3	4		3	3	3	3		3,2
Exhaustivité	3	3	2	4	3	3		3	3	3	3		3
Lisibilité	4	4	3	4	3	4		3	3	3	3		3,4
Concision	4	4	2	3	3	4		3	3	3	4		3,3

Qualité des objectifs

Pertinence	2	3	3	3	3	4	2	3	3		3	3	2,9
Exhaustivité	2	3	2	4	3	3	2	3	3		3	3	2,8
Lisibilité	3	3	4	3	3	4	2	3	3		3	4	3,2
Concision	2	3	4	3	3	4	2	3	3		4	4	3,2

Qualité des indicateurs

Pertinence	3	3	3		3	4	3	3			3	3	3,1
Exhaustivité	3	3	2		3	4	3	3			3	4	3,1
Lisibilité	4	3	4		3	4	3	3			3	4	3,4
Concision	3	3	4		3	4	3	3			4	3	3,3

Source : Questionnaires

Tableau 19 : Réponses des opérateurs

Utilisation dans la relation avec la tutelle et les administrations centrales

	IFPEN	Cerema	ENAC	Conservatoire du Littoral	Ifremer	Ademe	ENPC	Météo-France	CSTB	BRGM	Agence de l'Eau Adour-Garonne	Gustave Eiffel	OFB
Utilisation	2	2	1	limitée (DAEI)	3		2	limitée		3	limitée	1	3

Capacité de la SEI à rendre compte de l'action européenne et internationale de l'opérateur

	IFPEN	Cerema	ENAC	Conservatoire du Littoral	Ifremer	Ademe	ENPC	Météo-France	CSTB	BRGM	Agence de l'Eau Adour-Garonne	Gustave Eiffel	OFB
Valeur	3	limitée	1	limitée		oui et non	2	limitée	non	2	1	1	2

Ampleur de la diffusion interne et externe

	IFPEN	Cerema	ENAC	Conservatoire du Littoral	Ifremer	Ademe	ENPC	Météo-France	CSTB	BRGM	Agence de l'Eau Adour-Garonne	Gustave Eiffel	OFB
Interne	oui	oui	non	oui	oui	oui	oui	oui			oui	oui (limitée)	oui
Externe	non	non	non	non	non		oui	non	non	non	non	non	non

Utilisation des versions en langues étrangères

	IFPEN	Cerema	ENAC	Conservatoire du Littoral	Ifremer	Ademe	ENPC	Météo-France	CSTB	BRGM	Agence de l'Eau Adour-Garonne	Gustave Eiffel	OFB
Version traduite	non	non	non	non	non		non	non			non	non	non
Partenaires étrangers	non	non	non	non	non	1 fois	oui	non	non	oui	non	non	non

Source : Questionnaires

1.4.5 Les DREAL et les DEAL

La SEI est mal connue de la plupart des DREAL et des DEAL. Les réponses les plus détaillées émanent des régions Occitanie et Grand Est. Les deux DREAL mettent en avant les coopérations et instances transfrontalières dont elles portent les actions ou le pilotage.

Si elles ne sont pas les cibles privilégiées, la communication autour du document devrait les intégrer. C'est notamment le cas pour celles qui ont des activités transfrontalières et pour les DEAL qui sont naturellement insérées dans des espaces géographiques plus vastes, et assurent parfois des relations internationales dans leur espace géographique (ex du CAR-SPAW lié à la convention de Carthagène dans les Caraïbes et porté par la DEAL Guadeloupe).

Recommandation 4. DAEI : Associer plus étroitement les DREAL et les DEAL au suivi et à la mise en œuvre de la SEI en organisant un point annuel.

1.4.6 Autres opérateurs

La mission a également reçu une réponse au questionnaire de la part de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et d'Expertise France.

L'INRAE évalue de façon très satisfaisante la qualité de la SEI et notamment ses objectifs. Il estime que la SEI a joué un rôle « catalyseur » pour la contribution de la recherche aux priorités du pôle ministériel.

L'INRAE a précisé ne pas avoir été associée à l'élaboration de la SEI dans la mesure où les relations avec la DAEI ont été développées à partir de 2023, conduisant à la signature en juillet d'une convention avec le secrétariat général (SG) et la DAEI, qui reprend les éléments principaux de la « feuille de route » dédiée aux opérateurs.

Expertise France évalue également de façon très positive la qualité de la SEI. Elle rappelle son rôle d'agence à vocation régionale et bilatérale et indique que ses priorités sont, dans ce cadre, alignées avec celles de la SEI. Elle relève que la SEI n'est pas mentionnée dans son contrat d'objectifs et de moyens et qu'elle n'applique pas les indicateurs de la SEI. La SEI n'a pas d'impact sur les actions opérationnelles qu'elle conduit.

Elle précise que les réunions organisées une à deux fois par an lui permettent d'assurer le dialogue avec la DAEI et les opérateurs du ministère intervenant dans le champ de la coopération internationale, et de favoriser l'émergence de projets communs.

La diffusion de la SEI est assurée par sa publication sur le portail de l'expertise publique internationale.

2 Identité de la stratégie

La SEI a été conçue dans le contexte d'un vaste ministère de la transition écologique porteur d'une grande partie des politiques publiques de développement durable (climat, environnement, transport, logement, urbanisme, énergie, mer, etc.), issu du Grenelle de l'environnement, dans un contexte européen et international favorable dans le sillage de l'Accord de Paris.

La SEI constituait donc le volet européen et international d'un pôle ministériel élargi, chargé de piloter une transition écologique portée au plus haut niveau, et en cohérence avec des stratégies sectorielles (climat, biodiversité, etc.) s'inscrivant dans des dynamiques européennes et internationales volontaristes.

Le contexte européen et international a fortement évolué depuis la rédaction de la SEI en 2023, notamment avec l'élection en 2024 de Donald Trump, les difficultés d'élaboration de la nouvelle contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'Union européenne et les mesures de simplification et de « déréglementation » au sein de l'UE (directives omnibus).

Le périmètre du ministère avait certes toujours fluctué, s'agissant en particulier du secteur de l'énergie. Ainsi, lors de la signature de la SEI en 2023, certains éléments (énergie et mer) en avaient été détachés et son portage politique concernait trois membres du gouvernement (les ministres chargés respectivement de la transition écologique et de la transition énergétique et le secrétaire d'État à la mer).

Depuis 2024, on assiste à une fragmentation grandissante de ce qu'était le ministère de la transition écologique. Une réelle intégration demeure cependant assurée au niveau administratif, notamment par un secrétariat général commun et, en son sein, par une direction des affaires européennes et internationales.

Néanmoins, ce contexte de fragmentation du « pôle ministériel » ne facilite pas l'appropriation de la SEI au niveau politique même si ses grands axes demeurent partagés.

Plusieurs questions se posent dans ce contexte :

- La SEI a-t-elle pu jouer un rôle fédérateur « *grenellien* » malgré la fragmentation politique croissante du « pôle ministériel » ?
- La SEI est-elle vécue, en dehors de la DAEI, comme une véritable stratégie ou comme une « boussole » ? Au-delà des valeurs portées par la SEI, constitue-t-elle une véritable stratégie permettant de définir les priorités géographiques, les forums de négociation à privilégier, les priorités en termes de moyen financiers et humains ?
- S'agit-il d'un outil de pilotage et/ou d'une feuille de route orientant l'action ?
- Aurait-il été préférable de construire une SEI interministérielle ou des SEI sectorielles interministérielles ? La SEI est-elle bien articulée avec les stratégies sectorielles interministérielles et les éléments européens et internationaux qu'elles comportent ?
- Manque-t-il des éléments importants dans la SEI ?

Les éléments qui suivent sont, entre autres, issus d'entretiens avec les directeurs et directeurs généraux des DAC et des opérateurs, menés postérieurement à l'envoi des réponses aux questionnaires mentionnés plus haut (cf. partie 0).

2.1 Malgré la fragmentation du « pôle ministériel », la stratégie s'est imposée au sein des services comme un cadre commun fédérateur, mais son opérationnalité reste limitée

2.1.1 La SEI : un document de référence ?

En dépit des changements notables cités plus haut, la SEI a montré sa résilience sur la période 2023-25. Ainsi, les valeurs portées par celle-ci demeurent pertinentes du fait du contenu assez général de la rédaction du corps du document.

Même si la SEI s'inscrit dans une vision « *grenellienne* » d'un ministère de la transition écologique ambitieux, mais progressivement déconstruit, les discussions avec les différents interlocuteurs ont mis en évidence le fait que la fragmentation du ministère n'a pas conduit à remettre fondamentalement en question, au niveau des services, la vision de la SEI articulée autour du SG et de la DAEI.

La SEI apparaît généralement comme un document de référence fédérateur qui apporte une vision globale et cohérente des valeurs, du sens de l'action et des grands objectifs du « pôle ministériel ».

Cette perception varie cependant considérablement selon les interlocuteurs.

Au niveau des directions d'administration centrale (DAC)

La valeur de la SEI, en tant que document de référence de cette nature est exprimée par toutes les DAC rencontrées. Elle est notamment partagée par une direction générale telle que la DGAC qui est l'une des DAC les plus internationalisées, qui intervient selon un mode d'action très autonome du fait de ses moyens budgétaires propres.

La SEI est jugée utile et appréciée. Elle est considérée comme « rassurante » et permet aux DAC de s'assurer que leur action s'inscrit dans une vision globale et partagée. Elle apporte ainsi de la cohérence aux actions des DAC.

Elle permet à chaque DAC de connaître les objectifs des autres et de rechercher une meilleure cohérence dans leurs actions et leurs interactions.

Même sur des sujets très spécifiques, les interactions et la cohérence avec une vision d'ensemble sont présentées comme importantes. Ainsi, des questions telles que les réductions des émissions du transport maritime et de l'aviation, portées respectivement par la DGAMPA et la DGAC, s'intègrent dans le cadre beaucoup plus large des actions internationales en matière de changement climatique menées par la DAEI et la DGEC.

Au niveau des opérateurs

Le même constat est exprimé encore plus fortement, au niveau des opérateurs du « pôle ministériel » rencontrés (ADEME, CEREMA, Météo France, etc.) plus éloignés de l'action ministérielle et interministérielle auxquels la SEI apporte un cadre jugé utile et permettant de valider et d'encadrer leurs actions européennes et internationales.

Au niveau des ambassadeurs thématiques

La SEI ne semble guère connue des ambassadeurs thématiques climat, environnement et mer et encore moins s'inscrire dans leur cadre d'action. Elle ne constitue donc pas un cadre de référence explicite pour ceux-ci.

Cette situation apparaît problématique puisque les ambassadeurs thématiques sont conjoints MTE/MEAE et pilotent des *Task Force* interministérielles sur des priorités de la SEI.

Au niveau des conseillers développement durable placés dans les ambassades

La SEI est plutôt mal connue par la plupart des conseillers développement durable (CDD) en poste dans les ambassades, au sein des services économiques pilotés par la direction générale du Trésor, bien que la plupart d'entre eux viennent du MTE, et pour certains de la DAEI.

Elle n'est guère articulée avec les stratégies construites dans chacune des grandes ambassades pour structurer leur action, faute d'efforts d'explication et d'animation suffisants.

Au niveau politique

Au niveau politique, l'appropriation paraît réduite et de plus en plus faible en raison de changements gouvernementaux rapides et de la fragmentation institutionnelle de l'ancien pôle ministériel. Ce constat est vrai au niveau des cabinets, notamment des conseillers diplomatiques, comme à celui des ministres.

Plus généralement, et ce constat concerne tous les acteurs, la SEI a bénéficié d'une forte notoriété au moment de son lancement en 2023. Elle est connue par ceux qui ont participé à l'époque à son élaboration, mais beaucoup moins par les personnes qui ont pris leurs fonctions ultérieurement. Son portage et sa valorisation dans le temps constituent donc une question clé.

2.1.2 La SEI est perçue davantage comme une boussole que comme un document de stratégie opérationnelle ou une feuille de route orientant l'action

2.1.2.1 La SEI : boussole ou document stratégique opérationnel

La plupart des interlocuteurs rencontrés estime que la SEI constitue davantage une boussole, assortie d'une description des actions du ministère dans les champs européen et international, qu'une véritable stratégie opérationnelle.

Certains interlocuteurs estiment ainsi qu'il lui manque certains éléments clés tels que :

- l'appréciation partagée sur la dynamique des négociations en cours
- les priorités géographiques clairement identifiées ;
- les forums de négociation à privilégier ;
- les priorités en termes de moyens financiers et humains ;
- l'impact de l'évolution des acteurs clés, en particulier des États-Unis.

Il est bien compris que la SEI est un document public de moyen et long termes et qu'elle ne peut intégrer facilement ces éléments dans un contexte marqué par la rapidité des évolutions et la nécessité de conserver un certain degré de confidentialité.

Il est donc proposé de compléter la SEI par un pilotage stratégique annuel opérationnel au niveau des directeurs généraux et des directeurs.

Ce pilotage stratégique pourrait être effectué, avec la hauteur de vue nécessaire, dans le cadre d'une instance rassemblant le secrétaire général et les directeurs généraux qui se réunirait régulièrement, par exemple deux fois par an, éventuellement avec la présence de personnalités extérieures telles que le secrétaire général du MEAE ou le directeur général de l'AFD.

Les réunions seraient alimentées par un document préparé par la DAEI et, outre le pilotage stratégique de la SEI, pourraient porter sur des sujets spécifiques tels que :

- l'action multilatérale ;

- l'aide publique au développement ;
- l'influence dans les instances européennes ;
- les priorités géographiques.

Une telle approche aurait également le mérite d'élever au niveau des directeurs des préoccupations qui demeurent souvent à celui des cellules internationales des directions. En revanche, compte tenu de la fragmentation ministérielle actuelle, il apparaît difficile d'associer les cabinets à ce type de réunion.

Recommandation 5. DAEI : Organiser, une à deux fois par an, une réunion de pilotage stratégique de la SEI au niveau secrétaire général et directeurs généraux en traitant une question clé, éventuellement avec la participation d'une personnalité extérieure de haut niveau.

2.1.2.2 La SEI : feuille de route de l'action ?

La SEI n'est utilisée comme outil de pilotage de l'action européenne et internationale que par la DAEI. Certaines DAC et opérateurs ont construit leur propre stratégie pour ce faire.

Aucun des interlocuteurs rencontrés ne considère la SEI comme une feuille de route orientant de façon opérationnelle et détaillée son action internationale. Aucun des acteurs ne s'y réfère dans son action quotidienne.

2.2 Périmètre et contenu de la SEI

2.2.1 Périmètre de la SEI

2.2.1.1 SEI interministérielle versus SEI circonscrite au pôle ministériel

La question d'un portage interministériel de la SEI a été évoquée. Une telle démarche pourrait apporter au document une force et une appropriation plus larges.

Cet éventuel avantage est cependant contrebalancé par de nombreux inconvénients : difficulté d'élaboration, de pilotage et de périmètre (pourquoi un tel document coïnciderait-il avec le périmètre de la SEI et du pôle ministériel ?).

La plupart des interlocuteurs estime que son élaboration serait quasi impossible au regard du contexte politique et administratif actuel. En outre, sa valeur identitaire comme élément structurant propre au pôle ministériel serait diluée ou disparaîtrait.

2.2.1.2 Stratégie globale versus stratégies sectorielles interministérielles

La question se pose dans d'autres termes en ce qui concerne des stratégies sectorielles telles que le climat, la biodiversité, etc.

Des stratégies sectorielles comportant des dimensions européenne et internationale existent en effet sur certains sujets (SNB, SNBC, PNACC, etc.) mais elles sont d'une nature différente de la SEI avec laquelle elles doivent cependant être cohérentes et articulées. Ce point a été vérifié au moment de l'élaboration de la SEI, mais cela ne semble pas être systématiquement le cas lorsque ces stratégies sectorielles sont renouvelées.

Certains pays (Royaume Uni, Allemagne) ont élaboré des stratégies sectorielles internationales interministérielles. Des tentatives de cette nature ont été menées en France avec un succès mitigé. La construction d'une stratégie internationale sur le climat n'a pas abouti et la stratégie interministérielle sur l'eau, élaborée par le MEAE, semble peu connue et ne pas faire l'objet d'une véritable animation. Lors de nos entretiens, elle n'a été mentionnée que par les agences de l'eau.

2.2.1.3 SEI et stratégies internationales des DAC et des opérateurs

La nature de la SEI et sa coexistence avec des cadres sectoriels ou des stratégies de DAC ou d'opérateurs ne sont pas perçues comme un problème puisque la SEI ne prétend pas à l'exhaustivité. Cette absence d'exhaustivité est d'ailleurs considérée comme souhaitable afin d'éviter d'alourdir le document.

Il est admis qu'il incombe à chaque DAC ou opérateur de rentrer davantage dans les détails pour ce qui le concerne et de développer sa propre feuille de route.

Des problèmes spécifiques d'articulation ont cependant été signalés :

- L'articulation entre le bureau biodiversité et écosystèmes de la DAEI et la mission internationale de la DEB, qui sont copilotes de la négociation pour certaines grandes conventions ;
- La DHUP dont la mission internationale a initialement été absorbée par la DAEI, puis dissoute en raison de réductions d'effectifs.

2.2.2 Contenu de la SEI

2.2.2.1 Les grands axes de la SEI demeurent pertinents

La structuration transversale de la SEI en grands chapitres thématiques et transversaux (décarbonation, biodiversité, pollutions, etc.) est jugée pertinente et beaucoup plus utile qu'une approche sectorielle (transports, logement, etc.). Son dernier chapitre suscite cependant des critiques (cf. partie 3).

La rédaction robuste et assez générique de la SEI permet de préserver sa validité sur le moyen terme même si elle limite son opérationnalité.

Cependant, certaines questions apparaissent absentes ou insuffisamment développées dans la SEI.

2.2.2.2 Points manquants ou insuffisamment développés dans la SEI

Plusieurs thématiques gagneraient à être davantage développées dans la SEI, notamment dans son chapitre V qui ne les traite pas avec suffisamment de profondeur, notamment :

- Financements internationaux : aspects financiers, en particulier l'aide publique au développement et les financements privés mobilisables ;
- Compétitivité des entreprises : prise en compte de la compétitivité des entreprises et du soutien de leur action à l'international, notamment de leurs exportations (point de vue exprimé surtout par les directions générales transports).

Cependant, il existe peu de compétences techniques au sein du pôle ministériel pour porter véritablement ces enjeux de financement internationaux ou de soutien/compétitivité des entreprises au sein du pôle ministériel (à part à la DGAC).

Recommandation 6. DAEI : Traiter davantage, dans la future SEI, des financements internationaux, de la prise en compte de la compétitivité des entreprises et du soutien de leur action à l'international.

3 Format, communication, pilotage et animation

Dans le prolongement des questionnements sur la nature et l'orientation de la SEI, le format du document devrait être repensé pour le prochain exercice. Son format actuel, relativement long comparé à d'autres documents stratégiques, et la densité de certaines de ses annexes peuvent rendre plus difficiles l'identification des priorités portées par le ministère.

De même, si la publication de la stratégie sur le site internet du ministère répondait à un souci de transparence et de redevabilité, elle ne s'est cependant pas accompagnée d'une réflexion sur la politique de communication attachée à ce document pour déterminer notamment le public visé (public informé – ONG, parties prenantes, etc.- et/ou grand public) et les messages clés à transmettre.

Au-delà, la mise en œuvre effective de la SEI impose le suivi de son exécution, notamment à travers ses indicateurs, et la mobilisation continue des acteurs concernés. Cela constitue un enjeu important, afin d'assurer l'effectivité du document sur l'ensemble de la période, au-delà des évolutions politiques et économiques internationales. Dans ce cadre, le rôle d'animation portée par la DAEI a permis d'assurer la pérennité et l'adaptabilité du document.

3.1 Un format à adapter en fonction des objectifs de communication

3.1.1 Dans son format actuel, la SEI est peu adaptée à une communication en direction du grand public

Le document fait 100 pages. Il est composé d'un sommaire, d'une liste d'annexes, au nombre de cinq, d'une synthèse, de la présentation des grands axes de la stratégie.

3.1.1.1 Corps du document et synthèse

Le corps du document, qui présente les objectifs, est relativement concis (une trentaine de pages). Néanmoins, il ne comporte ni encadré, ni tableau, ni schéma, qui permettraient de rendre le contenu plus accessible, par exemple pour préciser le cadre des négociations internationales (ex. les conférences des parties (COP)) ou donner des exemples illustrant l'action internationale du ministère.

Le formalisme paraît assez aride pour un non-initié. Ainsi, l'utilisation des guillemets pour se référer aux « ministères » concernés, bien qu'expliqué au début de la synthèse, peut dérouter un lecteur peu au fait de la répartition des compétences en ministères, *a fortiori* lorsque les changements de périmètre interviennent fréquemment.

Le document comprend une synthèse de cinq pages, qui joue le rôle d'« *Executive Summary* ».

3.1.1.2 Annexes

Le document comprend cinq annexes.

L'annexe 1 (critères permettant d'identifier les pays et les zones géographiques stratégiques) : on peut se demander si de telles informations doivent faire l'objet d'une diffusion sur le site Internet. La liste des pays concernés n'a jamais été publiée. Par ailleurs, se pose la question de la pertinence des critères retenus au regard des enjeux diplomatiques ainsi que celle de la mise à jour de telles informations en fonction de l'évolution de la situation internationale. Il serait donc pertinent de supprimer cette annexe et de définir les pays prioritaires dans le cadre de la gouvernance de la stratégie au fil de l'eau.

Recommandation 7. DAEI : Supprimer l'annexe 1 relative aux « critères permettant d'identifier les pays et zones géographiques stratégiques » et les définir dans le cadre de la gouvernance interne de la stratégie.

L'annexe 2 (instances de négociation) : présentée sous forme d'un tableau couvrant 28 pages, l'annexe liste l'ensemble des instances de négociations. Dans le cadre d'une communication en direction du grand public, le détail des périodicités des réunions, la description des différents organes et l'identification des services ministériels n'apparaissent pas très pertinents.

L'annexe 3 (instruments financiers mobilisables) : présentée sous forme de tableau, l'annexe couvre 10 pages. Les observations de la mission sont identiques à celles formulées ci-dessus sur l'annexe 2.

L'annexe 4 (répartition des compétences) : utile en interne, l'annexe présente un intérêt limité dans le cadre d'une communication grand public sur la stratégie internationale. Elle ne couvre d'ailleurs que les services centraux, pas les opérateurs, CDD ou partenaires extérieurs.

L'annexe 5 (objectifs détaillés et indicateurs) : présentée sous forme d'un tableau long (9 pages) et dense (8 colonnes), elle utilise beaucoup de sigles, dont certains ne sont pas détaillés et ne renvoient pas à un glossaire. Certaines formulations apparaissent peu adaptées dans un document destiné à être publié : « *échanges réguliers avec les USA (partenaires potentiels sur le cycle du combustible mais concurrents très agressifs sur la construction de réacteurs), réactivation des relations avec la Chine* ». (I.1.B sur le nucléaire).

Cette annexe est analysée de façon plus détaillée au point 3.2 ci-après.

3.1.2 Adapter le format du document et la stratégie de communication au public visé

Dans le cadre d'une future stratégie, la communication autour du document devrait être pensée en amont afin d'adapter le format du document au public visé. Il peut aussi être envisagé de publier deux documents distincts, un premier à usage interne, du public informé (ONG, parties prenantes) et des professionnels (autres ministères, partenaires extérieurs...), l'autre à destination du grand public sous forme d'un document plus ramassé et/ou d'une courte vidéo.

En tout état de cause, il apparaît utile de réduire la taille globale du document, de l'enrichir de tableaux, schémas et encadrés et de simplifier, voire de supprimer certaines annexes.

A titre de comparaison, même si leur nature et leur portées sont différentes, la [Stratégie Europe et internationale](#) (2018-2022) du ministère de l'agriculture comporte 48 pages, la [Stratégie française en santé mondiale](#) en compte 68, et celles pour la [Sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable](#) (2019-2024) ou relative à [l'eau et l'assainissement](#) (2020-2030), toutes deux pilotées par le MEAE, font 48 pages chacune.

Les documents du Royaume-Uni ([2030 Strategic Framework](#) for International Climate and Nature Action) et de l'Allemagne ([Klima außenpolitik strategie](#)) sont plus longs (79 et 88 pages respectivement), mais leur contenu intègre des encadrés et des tableaux. Le document britannique comprend aussi des « *Case Studies* » pour illustrer son contenu. Il est divisé en deux grandes parties d'égale longueur : la première présente les six grands axes stratégiques (« *Challenges* »), la seconde est une annexe plus opérationnelle qui détaille les 130 actions que le pays souhaite mettre en œuvre pour sa stratégie climat.

Recommandation 8. DAEI : Définir une politique de communication de la stratégie en fonction du public visé et adapter le format de la communication.

Recommandation 9. DAEI : Rendre plus facilement accessible la lecture du document en insérant des illustrations et des encadrés, ainsi qu'un glossaire et/ou une liste des sigles et abréviations.

3.1.3 Un document peu partagé en interne

Les réponses au questionnaire montrent que la stratégie a été relativement peu diffusée en interne, notamment en administration centrale. Certains directeurs ont même indiqué l'avoir découverte à l'occasion de la mission de l'IGEDD.

Le niveau de diffusion de la SEI est assez largement lié à la participation effective à son élaboration, que ce soit dans le cadre des fonctions actuelles ou des fonctions antérieures.

De manière générale, il apparaît que la connaissance de la stratégie se « périmise » assez rapidement en raison des mouvements de personnel. Faute de mettre en place une stratégie de communication interne permettant de rappeler régulièrement l'existence du document, la SEI risque de ne servir de cadre de référence que pour les seuls services internationaux en contact direct avec la DAEI.

Recommandation 10. DAEI et DAC : Diffuser la stratégie à tout nouvel arrivant ayant à connaître des affaires européennes et internationales.

3.2 Un tableau de suivi de la mise en œuvre de la stratégie à simplifier

3.2.1 Une déclinaison complexe des axes stratégiques

L'annexe 5 est dédiée, sous forme de tableau, au suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Elle est destinée à fixer un cadre de redevabilité pour évaluer annuellement la mise en œuvre de la SEI.

L'annexe fait 9 pages et le tableau comprend 8 colonnes :

- Axes stratégiques
- Objectifs
- Moyens d'action
- Conditions de réussite
- Echancier
- Indicateurs de résultat
- Acteurs : ministères / hors ministères

Elle repose sur 22 « axes stratégiques » qui sont en fait les sous-axes des axes stratégiques mentionnés dans la première partie du rapport. Les axes stratégiques de la première partie du rapport ne sont pas rappelés dans le tableau de l'annexe 5.

Tableau 20 :Extrait de l'annexe 5 de la SEI

Axe stratégique	Objectifs	Moyens d'action	Conditions de réussite	Échéancier	Indicateurs de résultat	Ministères		Acteurs hors ministères
						Service pilote	Services associés	
II.1 Préserver et restaurer les espèces de faune et de flore	Mettre en œuvre le cadre mondial de préservation de la biodiversité post 2020 « Kunming-Montréal » (Convention sur la diversité biologique) adopté par la COP15 en décembre 2022.	- Participation aux négociations européennes et internationales (dont influence en G7-G20); - Participation aux événements de haut niveau; - Contribution à l'organisation d'événements de haut niveau par la France (type OPS).	- Obtenir des déclarations ambitieuses du G7 et du G20 permettant d'accélérer la mise en œuvre du nouveau cadre mondial; - Veiller à la mobilisation de contributions financières et d'assistance technique à tous les niveaux, public et privé, pour appuyer la mise en œuvre du nouveau cadre, en particulier dans les pays en développement; - Parvenir à positionner l'expertise française, notamment celle du ministère et de ses opérateurs, dans les outils d'accompagnement et pour l'expérimentation de financements innovants; - Mieux lier les actions de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité, notamment via les financements innovants.	16^e COP CDB en 2024 en Turquie, puis tous les 2 ans; - Réunions périodiques de la coalition pour la haute ambition Nature et Peuples (HAC 2.0).	- Publication par toutes les Parties de plans nationaux (NBSAP révisées) d'ici la COP16 (2024); - Remise par toutes les Parties des rapports nationaux de mises en œuvre du cadre post 2020 d'ici 2026 à la CDB; - Création en 2023 par le FEM du <i>Spécial Trust Fund</i> pour appuyer la mise en œuvre du cadre post 2020 (GBF Fund); - Opérationnalisation de la HAC 2.0 en 2023.	DAEI DEB	CGDD OFB	Ambassadrice Environnement MEAE DGT MASA

Source : Annexe 5, SEI 2023-2027

Chaque sous-axe est décliné en un ou plusieurs objectifs (colonne « Objectifs »). La moitié d'entre eux a un caractère juridique ou institutionnel et se réfère à la mise en œuvre d'accords internationaux (Accord de Paris), à la mise en place ou au renforcement du « *cadre ou européen et/ou international* » ou de « *programmes européens* ». Les autres objectifs ont un caractère plus opérationnel (ex. « *assurer le déploiement de services de mobilité routière automatisée et connectée* »).

La colonne « Moyens d'action » vise la « *participation* » de la France aux négociations européennes et internationales ou à des groupes de travail, mais aussi « *les démarches diplomatiques au plus haut-niveau* », « *l'influence de la France* », « *le renforcement des alliances avec des pays clé* », la « *création de coalition* » ou « *la mobilisation politique* ».

Le contenu de la colonne « Conditions de réussite » se rapproche de celui de la colonne « Moyens d'action » ou de la colonne « Objectifs » décrites ci-dessus (« *renforcer la confiance des pays en développement* » ; « *Dépasser les fonctionnements en silo des enceintes internationales* » (II.3)). Dans certains cas, la formulation est très proche : (ex. « *Mobilisation politique via la coalition pour une haute ambition (HAC BBNJ)* » (colonne « Moyens d'action » du sous-axe II.2) et « *Utiliser la mobilisation politique de la HAC BBNJ pour rechercher un accord ambitieux* » (colonne « Conditions de réussite » du sous-axe II.2)).

La colonne « Acteurs » identifie les services chargés de la mise en œuvre de la stratégie. Elle comporte un grand nombre de sigles qui pourraient être définis dans un glossaire. Comme le montre l'extrait de tableau ci-dessus, cette colonne distingue les « ministères » et les « acteurs hors ministères ». Les ministères autres que ceux du pôle ministériel, par exemple, les ministères de la santé, de l'agriculture ou des finances entrent dans cette colonne « acteurs hors ministères », ce qui peut être source de confusion pour le lecteur. Au sein de la colonne « Ministères », on distingue le service pilote et les services associés mais les opérateurs sont rarement mentionnés.

3.2.2 Des indicateurs nombreux et peu homogènes

Le tableau de suivi comprend également une série d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats de la SEI.

Ces indicateurs sont de nature diverse. Certains ont un caractère juridique et portent sur l'adoption ou la mise en œuvre de textes ; d'autres concernent le portage de projets ou des recherches de financements. Certains indicateurs sont formulés de façon très générale (ex. « *adoption d'engagements internationaux lors du One Forest Summit* ») et apparaissent davantage comme des jalons. D'autres sont des indicateurs de résultat mesurables (ex. « *formation d'au moins 100 experts étrangers par an à l'Ecole nationale de l'aviation civile* »). De même, les indicateurs de l'annexe ne dépendent pas tous directement de l'action des services mais reposent sur un grand nombre d'acteurs.

Le nombre total d'indicateurs, sur l'ensemble de la durée de la stratégie, est important (près de 150). Néanmoins, les indicateurs sont répartis par année en fonction de la progression des différents objectifs. Ainsi, le nombre d'indicateurs est respectivement de 47, 57 et 49 pour les années 2023, 2024 et 2025.

A titre de comparaison, les documents stratégiques similaires analysés comportent rarement des indicateurs (du moins dans leur version publique). C'est le cas de la Stratégie internationale de la France pour la [sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable](#) pilotée par le MEAE. Les indicateurs, présentés sous forme d'encadrés, portent sur le nombre de textes adoptés, le nombre d'instances ou d'évènements internationaux auxquels participent la France, la mise en œuvre des programmes de travail des organisations internationales compétentes ou l'augmentation des engagements financiers. En ce qui concerne la [Stratégie sur l'eau et l'assainissement](#), le cadre de redevabilité se présente sous la forme d'un tableau et décline par sous-axe les indicateurs de suivi annuel, avec la source ou la méthodologie des données utilisées par l'évaluation de l'atteinte de l'indicateur.

Figure 2 : Extrait du cadre de redevabilité de la stratégie internationale de la France pour l'eau et l'assainissement

Axes	Indicateurs de suivi annuel de la stratégie (devise : euros ou dollars des États-Unis selon la source des données)	Sources et méthodologies des données ³¹
Axe 1.1 – Améliorer la gouvernance locale des services d'eau potable et d'assainissement	1. Part des projets bilatéraux dans l'eau et l'assainissement avec un impact positif sur l'égalité entre les genres	Marqueur Genre OCDE pour les secteurs CAD : 140, 12261, 43061, 31140
Axe 1.2 – Soutenir la structuration du secteur de l'EAH à l'échelle nationale et la planification des usages à l'échelle des bassins versants		
Axe 1.3 – Encourager la gestion concertée des bassins transfrontaliers et soutenir la création d'organismes de bassin	2. Nombre de dispositifs de coopération transfrontalière soutenus par la coopération française	OIEau Programme Solidarité Eau
Axe 1.4 – Renforcer la gouvernance internationale de l'eau	3. Nombre d'adhésions aux conventions d'Helsinki et de New York et au protocole sur l'eau et la santé	Nations unies, <i>Collection des traités</i> ³²
Axe 2.1 – Améliorer la résilience face aux risques environnementaux dans un contexte d'adaptation au changement climatique	4. Engagements et décaissements annuels relatifs à la réduction des risques de catastrophes liées à l'eau	CAD/OCDE (traitement au niveau projet du code 43060)
	5. Part des projets intégrant un cobénéfice climat	Marqueurs Rio OCDE (atténuation et adaptation) pour les secteurs CAD 140, 31140
	6. Part des projets intégrant un cobénéfice biodiversité	Marqueur Biodiversité OCDE pour les secteurs CAD 140, 31140

Source : *Stratégie internationale de la France pour l'eau et l'assainissement*

Les réponses aux questionnaires (cf. partie 1) montrent, s'agissant des indicateurs, un niveau de satisfaction moyen de la part des administrations centrales, mais plus élevé de la part des opérateurs. Les différents entretiens n'ont pas permis d'identifier des positions claires sur l'utilité des indicateurs et leurs modalités. Ont été pointés leur nombre important et leur caractère général ou peu opérationnel. Cependant, peu de propositions alternatives ont été formulées. Certains opérateurs se sont dit intéressés par l'intégration de certains des indicateurs de la SEI dans leur contrat d'objectifs et de performance.

La mission estime que l'intérêt de disposer d'indicateurs, au moins en interne, reste réel pour mesurer concrètement la mise en œuvre des différentes actions. Il conviendrait cependant de distinguer :

- les indicateurs sur lesquels les services du pôle ministériel ont une véritable capacité d'action ;
- ceux qui dépendent d'autres acteurs et pourraient faire l'objet d'une appréciation plus qualitative.

Recommandation 11. DAEI : Rassembler le suivi de la mise en œuvre de la stratégie autour de quelques indicateurs ciblés, mesurables et directement liés à l'action du service responsable. Porter une appréciation qualitative pour les autres.

3.3 Une animation de qualité par la DAEI qui repose notamment sur un suivi approfondi de la mise en œuvre de la stratégie

3.3.1 Une animation de qualité particulièrement appréciée par les opérateurs

Les comités des directions d'administration centrale (CODAC) font l'objet d'appréciations très positives de la part des services centraux, car ils créent des lieux d'échanges et de dialogue sur les sujets d'intérêt commun.

Les opérateurs se montrent particulièrement élogieux vis-à-vis de l'animation par la DAEI, que ce soit pour l'adoption de la stratégie ou pour son suivi (réunions plénières et ateliers). Ils soulignent le caractère fédérateur de la stratégie qui a permis aux opérateurs de se rencontrer, de se connaître, de confronter leurs pratiques et monter des projets communs. Au-delà des échanges entre opérateurs, les réunions périodiques sont l'occasion pour la DAEI de faire un point sur l'actualité internationale, d'alerter les opérateurs sur des points sensibles de la diplomatie européenne et internationale et de faciliter le parangonnage avec les pratiques des pays partenaires.

La périodicité des réunions est jugée satisfaisante par les différents services.

3.3.2 Un suivi rigoureux de la mise en œuvre, des attentes sur les modalités de restitution de l'exécution de la stratégie

Le DAEI suit l'évolution du périmètre de la SEI pour tenir compte notamment des évolutions institutionnelles. En 2024, le transfert au ministère des finances de certains sujets liés à l'énergie, en particulier l'approvisionnement, la sécurité énergétique, la gestion des réseaux et des filières énergétiques, la précarité énergétique l'ont conduit à adapter le contenu de l'annexe 5 relative aux indicateurs en retirant notamment l'indicateur suivant : « *Obtenir des avancées en matière de développement du nucléaire et de l'offre industrielle française dans les législations européennes d'ici 2024* ».

Au-delà, la DAEI pilote le suivi de l'exécution de la SEI. Elle produit chaque année, sur la base des informations transmises par les DAC, un tableau précisant, pour chaque axe, les indicateurs atteints. Comme indiqué précédemment, le nombre et le contenu des indicateurs varie chaque année, en fonction de leur atteinte et du degré de mise en œuvre des objectifs.

Le suivi de l'exécution s'accompagne d'une note au ministre présentant brièvement les indicateurs atteints ou non, avec une annexe détaillée développant, pour chaque axe, les progrès réalisés, les retards ou points de blocage.

Les bilans annuels font l'objet d'une publication partielle sur le site Internet du ministère. Pour l'année 2024, ont été publiés le tableau global de suivi d'exécution ainsi qu'une version courte de l'annexe de la note au ministre qui rappelle les principaux axes de la stratégie et précise le statut des 57 indicateurs de l'année. Les mises à jour des annexes figurent également sur le site.

Tableau 21 : Synthèse des indicateurs de résultats de la SEI pour l'année 2024

Axes de la SEI Indicateurs de résultat	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	TOTAL
Atteints	10	11	5	11	37
Partiellement atteints	1	4	0	2	7
Non atteints	6	4	1	2	13
TOTAL	17	19	6	15	57

Source : DAEI

Cet important travail de suivi conduit par la DAEI présente l'intérêt de faire vivre la stratégie et de présenter au public, de façon transparente, les succès et les échecs de l'action européenne et internationale du ministère.

En interne, le bilan de la mise en œuvre de la SEI est présenté et validé en CODAC. Il est également présenté aux opérateurs dans le cadre des réunions périodiques. Certains interlocuteurs ont exprimé leur intérêt pour une approche qualitative plus approfondie permettant de comprendre les raisons sous-jacentes des avancées ou des points de blocage.

Recommandation 12. DAEI : Compléter le suivi annuel de la stratégie par une présentation plus qualitative des avancées et des retards dans sa mise en œuvre.

Conclusion

La SEI est jugée par la grande majorité des interlocuteurs rencontrés comme un document très utile qui ancre bien l'identité du pôle ministériel en matière de politiques européennes et internationales et joue un rôle fédérateur.

Elle présente de nombreux points forts : clarté de la structure autour de thématiques transversales bien identifiées, relative exhaustivité, méthode collaborative d'élaboration et de suivi notamment.

Elle est cependant davantage perçue comme une boussole ou une « charte de valeurs » du pôle ministériel que comme une stratégie opérationnelle. Elle n'est que peu consultée en dehors du diptyque DAEI / cellules internationales des DAC. En outre, sa taille importante et sa présentation un peu aride n'en font pas un outil de communication pour le grand public facile à manier, comparé notamment aux stratégies internationales sectorielles de certains nos partenaires européens.

Au niveau de la gouvernance, les marges de progrès concernent notamment la recherche d'une implication plus grande de certains acteurs clés (cabinets, ambassadeurs thématiques, CDD), le portage tout au long de la durée de vie de la stratégie, la communication et certains éléments du format. Le processus de suivi pourrait être plus continu, plus vivant, plus qualitatif afin de permettre une appropriation plus large.

Au niveau du contenu, la nouvelle stratégie pourrait inclure certaines problématiques identifiées comme insuffisamment développées (aide publique au développement, ressources financières, coopération technique bilatérale).

Au niveau de la présentation, une structure plus légère avec plus de graphiques et visuels et un résumé au format quatre pages pourrait rendre la communication externe plus facile en direction du grand public. Dans ce cadre, le nombre d'annexes pourrait être réduit.

Au niveau du suivi, le nombre d'indicateurs pourrait être réduit et ils pourraient être groupés par familles plus lisibles, afin notamment de ne pas faire doublon avec les stratégies internationales des directions et des opérateurs. Enfin, des réunions annuelles entre le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale devraient permettre d'assurer un pilotage stratégique de la politique internationale et européenne du pôle ministériel.

Florence Brillaud-Claveranne



Inspectrice générale

Michel Pinet (coordonnateur)



Ingénieur général

Marc Strauss



Inspecteur général

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



**MINISTÈRES
AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

BRD
SG
ESPD

Paris, le 2025

13 MAI 2025

Le ministre de l'Aménagement du territoire et de la
Décentralisation
La ministre de la Transition écologique, de la
Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche

Réf : MATD/2025-05/16007

Monsieur Paul DELDUC
Chef du service de l'Inspection générale de
l'environnement et du développement durable
Tour Séquoia
92055 Paris La Défense
CEDEX

Objet : Évaluation à mi-parcours de la Stratégie européenne et internationale de nos ministères

La Stratégie européenne et internationale (SEI) 2023-2027 de nos ministères a été publiée le 9 mai 2023. Pilotée par la DAEI, elle a été traduite en plusieurs langues et a fait l'objet d'une large diffusion. La SEI présente deux atouts majeurs : d'une part, elle définit un cap à moyen terme, clair et partagé et, d'autre part, elle porte des engagements concrets sur toute la période considérée.

Alors que nous arrivons à mi-parcours de la mise en œuvre de la SEI, nous souhaitons que, comme prévu ¹, une évaluation externe soit conduite en 2025. La SEI fera l'objet d'une évaluation finale exhaustive à son terme, en 2027.

Les deux évaluations annuelles de la SEI déjà effectuées ont permis d'apprécier l'atteinte et la pertinence de ses objectifs et de les adapter aux nouveaux défis et besoins.

Aussi, la mission qui vous est confiée vise, sur la base d'un référentiel préalablement partagé, à examiner notamment le degré d'usage et d'appropriation par les différentes parties prenantes concernées de la SEI (directions ministérielles, services du Premier ministre, ministères, établissements publics sous tutelle, AFD, etc.).

¹ "Une évaluation "externe" de mi-parcours permettra, le cas échéant, d'ajuster les objectifs, voire de réorienter la stratégie. La stratégie fera en tout cas l'objet d'une évaluation finale en 2027, en vue de l'élaboration d'une nouvelle stratégie quinquennale 2028-2032".

Il s'agira en particulier d'évaluer :

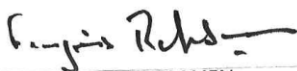
1. Les effets produits par la stratégie européenne et internationale en tant qu'outil de valorisation de nos actions et de pilotage et d'animation du réseau de parties prenantes, y compris nos opérateurs sous tutelle ;
2. La diffusion et l'appropriation de la SEI auprès des directions de nos ministères (y compris au sein du SG), de nos agents du réseau européen et international et de nos cabinets ministériels ;
3. L'articulation de la SEI avec celles des ministères partenaires.

Des recommandations pour en améliorer l'appropriation, notamment auprès des directions générales de nos ministères, ainsi qu'auprès des opérateurs sous tutelle sont attendues.

Enfin, d'éventuelles pistes d'évolution tenant compte des changements du contexte international et des évolutions du périmètre du pôle ministériel depuis 2023 en vue d'adapter la SEI actuelle et d'élaborer la prochaine (2028-2032) pourraient également figurer dans votre rapport.

La mission restituera les résultats de ses travaux en deux temps :

- En présentant 3 mois après la signature de la présente lettre de mission un rapport intermédiaire.
- En remettant avant la fin de l'année les conclusions de votre analyse et les recommandations pour la suite.



M. François REBSAMEN

Ministre de l'Aménagement
du territoire et de la Décentralisation



Mme Agnès PANNIER-RUNACHER

Ministre de la Transition écologique,
de la Biodiversité, de la Forêt, de la
Mer et de la Pêche

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
CHARRIER	Aude	DAEI	Sous-directrice de l'action européenne
DEPREDURAND	Philippe	DAEI	Sous-directeur de l'action internationale
JUNIUS	Anne	DAEI	Sous-directrice stratégie, partenariats et affaires générales
ERPENBACH	Sofia	DAEI/SPAG	Chargée de mission stratégie européenne et internationale
SAN-MARTIN	Ainhua	DAEI	Adjointe à la sous-directrice stratégie, partenariats et affaires générales
BANEL	Éric	DGAMPA	Directeur Général
TUDAL	Elsa	DGAMPA	Directrice de projet Europe et international
GINTZ	Rodolphe	DGITM	Directeur Général
HUET	Brice	CGDD	Commissaire Général
TALIERE	Sophie	CGDD	Conseillère Europe et international du Commissaire Général au Développement Durable
RAYNAUD	Nils	DGAC/DTA	Sous-directeur de l'Europe et de l'international
RISSE	Éric	DGAC/DTA	Adjoint au sous-directeur de l'Europe et de l'international
LHENRY	Marie-Claire	DGPR	Cheffe de la cellule des affaires européennes et internationales

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BOURILLET	Cédric	DGPR	Directeur Général
SAPOVAL	Yves-Laurent	DHUP	Délégué ministériel pour la ville durable International
MONTRIEUX	Vincent	DHUP	Adjoint au Directeur
MENEZ	Véronique	DEB	Adjointe à la Directrice
LAUNOIS	Lionel	DEB	Chef de la mission internationale
MASSET	Philippe	ADEME	Directeur Europe et International
BAYCHE	Valérie	Agence de l'eau Adour-Garonne	Directrice solidarités et coopérations internationales
PESKINE	Hélène	CEREMA	Directrice générale adjointe / directrice des programmes
SELOUANE	Karim	CEREMA	Chef du service internationale
AJROUCHE	Camille	CEREMA	Adjointe au chef du service international
JOYEUX	Pauline	Météo-France	Cheffe du département des affaires internationales
TRIFT	Nicolas	Météo-France	Directeur de la stratégie
HAMANN	Joël	Cabinet du Ministre des transports	Conseiller diplomatique
GAETA	Francesco	DAEI	Directeur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
MASTIER	Michael	DAEI	Adjoint au Directeur

Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
SEI	Stratégie européenne et internationale
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
CGDD	Commissariat général au développement durable
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
IGEDD	Inspection générale du développement durable
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
CDD	Conseiller développement durable
DAC	Direction d'administration centrale
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

Acronyme	Signification
SG	Secrétariat général
ONG	Organisation non gouvernementale
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement,
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
OACI	Organisation de l'aviation civil internationale
OMI	Organisation maritime internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
ENPC	École nationale des ponts et chaussées
OFB	Office français de la biodiversité
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique

Annexe 4. Feuille de route des opérateurs

Une feuille de route spécifique aux opérateurs a été élaborée avec pour objectif de les associer pleinement à la définition et à la mise en œuvre de la SEI, tout en respectant leur autonomie et leurs spécificités opérationnelles. Ce bref document de 7 pages, non publié, a été signé par 17 opérateurs⁶ et le secrétaire général du ministère de la transition énergétique. La feuille de route prévoit une gouvernance reposant sur un comité de pilotage (1 fois par an), un comité de suivi (2 fois par an) et des groupes de travail thématiques. Le document renvoie à une annexe le soin de déterminer les modalités de suivi de la feuille de route et les indicateurs. Cette annexe n'a jamais été élaborée.

La feuille de route des opérateurs repose sur trois axes principaux eux-mêmes déclinés en sous-axes et/ou actions opérationnelles.

Axe 1 : Mieux se connaître pour mieux agir ensemble

Cet objectif s'appuie sur deux mesures principales :

- Mise en place d'outils de connaissance réciproque et de partage d'expérience : la feuille de route prévoit la mise en place d'une plateforme d'acteurs et de projets incluant notamment un annuaire des experts, un calendrier d'événements d'intérêt commune, les fiches synoptiques des établissements et DAC, et les fiches RETEX sur les projets ;
- Des initiatives de valorisation des actions des établissements au travers de différents outils de communication, de l'organisation d'événements ou de rencontres bilatérales.

Axe 2 : Accroître l'influence de la France dans les instances européennes et internationales

se connaître pour mieux agir ensemble

Cet objectif s'appuie sur les mesures suivantes :

- Partage d'information en amont ;
- Développement et renforcement de l'appui technique et scientifique au portage des priorités françaises ;
- Réalisation d'initiatives communes (réponses aux demandes d'assistance de pays tiers, montage de projets communs en appui aux priorités françaises...)

Axe 3 : Renforcer et développer des coopérations bilatérales et le travail en réseaux

Cet objectif s'appuie sur les mesures suivantes :

- Echanges réguliers pour identifier les pays prioritaires, les cibles et thématiques à développer ;
- Groupes de travail thématiques (veille et développement de projets internationaux pour accroître l'effet de levier) ;
- Espace d'échange pour répondre en commun aux appels à projets européens et internationaux.

⁶ L'Agence de la transition écologique, les Agences de l'eau, le Bureau de Recherches Géologiques et Minières, le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, le CEREMA, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, l'École Nationale de l'Aviation Civile, l'École Nationale des Ponts et des Chaussées, l'École Nationale des Travaux Publics de l'État, l'IFP Énergies nouvelles, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, l'Institut National de l'information géographique et forestière, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, Météo-France, le Muséum national d'Histoire naturelle, l'Office Français de la Biodiversité, l'Université Gustave Eiffel.



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »