

“Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions environnementales” : un enjeu complexe mais prioritaire

ÉVALUER LES LOIS EN COHÉRENCE ■ AVEC LES AMBITIONS

Le 18 décembre 2019 sortait le deuxième rapport [1] du Haut Conseil pour le Climat (HCC) ; ce rapport propose un cadre réglementaire et méthodologique pour “Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions” des politiques climat. Les propositions issues de ce rapport ont été soutenues par près de 46 députés en ce début d’année 2020. [2]

Ce précieux rapport fournit des axes de travail visant à compléter l’arsenal “procédural” existant, initié en 1983 avec la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l’environnement (dite loi Bouchardeau) et renforcé depuis par nombre d’outils visant à anticiper les effets sur l’environnement de projets publics, comme par exemple les Evaluations Environnementales Stratégiques (EES) ou encore les études d’impact.

Dans sa réponse au premier rapport du Haut Conseil pour le Climat, au sujet de l’évaluation des lois spécifiquement, le gouvernement a répondu sur l’évaluation des lois en décidant que les grandes lois d’orientation seraient évaluées sous l’angle de leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre, un an après leur entrée en vigueur. Cette réponse n’adresse toutefois pas directement toutes les remarques émises par le Haut Conseil pour le Climat dans ce tout dernier rapport. [3]

Si la mise en œuvre des propositions de ce rapport apparaît éminemment nécessaire, dans le simple but de garantir une cohérence entre les ambitions et les actes législatifs, elle pose trois questions importantes.



Tout d'abord, il s'agit de veiller à ce que, schématiquement, le juridique, pour de bonnes intentions, ne vienne pas freiner outre mesure le législatif et l'exécutif. Le rapport rappelle que sur l'année 2018-2019, les textes de lois déposés comportaient 715 articles et, après examen au Parlement, les lois promulguées contenaient 1 651 articles. L'évaluation exhaustive de l'ensemble de ces articles de loi représenterait une quantité de travail considérable, si l'on souhaitait que la qualité de l'évaluation soit garantie. Ce point de vigilance est souligné par le HCC qui rappelle qu'au Royaume-Uni, l'ensemble du processus d'évaluation ex-ante aura pris neuf mois entre le dépôt de la version du texte de loi énergie-climat en ligne, et le dépôt du projet de loi au Parlement. Or on pourrait être tenté de penser que, dans un contexte d'urgence écologique, il faudrait, au contraire, faire en sorte d'accélérer le processus législatif afin de traiter plus rapidement les sujets environnementaux. Cependant, il ne faut pas confondre vitesse et précipitation car les lois et projets environnementaux ont des conséquences importantes à long-terme et engagent nos sociétés sur des sentiers de dépendance.

Dans ce contingent de textes législatifs, "seuls 3% des textes [...] sont évalués sous l'angle du climat". Cela semble a priori insuffisant, mais soumettre à évaluation la totalité de la production législative n'est ni faisable, ni souhaitable. Ainsi est évoquée dans le rapport l'idée d'une "gare de triage" : pour aller dans ce sens, il semble que limiter l'exercice d'évaluation à quelques lois structurantes pourrait s'avérer suffisant pour orienter de manière significative la politique climatique française. La Loi de Finance par exemple (l'une des rares à être discutée et votée chaque année) est prioritaire sur les autres textes de loi [4] ; les décisions de soutien ou de taxation sont revus chaque année dans cette loi. Ainsi, à travers une **analyse exigeante du Projet de Loi de Finance (PLF)**, il serait possible de s'assurer que le financement de la transition est effectif d'une part, et que les dépenses annuelles de l'Etat (343,7 milliards d'euros de dépenses nettes en 2020) ne ralentissent pas notre atteinte des objectifs d'autre part (via des subventions, exonérations à des secteurs "carbonés"). Des méthodologies existent déjà pour procéder à une évaluation environnementale du budget français et ainsi aboutir à un "budget vert" [5].

La situation récente liée à la crise du COVID-19 pourrait permettre d'accélérer la mise en œuvre d'un tel mécanisme. En effet, un **plan d'urgence** pour faire face à la crise sanitaire a été préparé et présenté par le gouvernement à l'Assemblée Nationale, et celui-ci se traduit concrètement par une **Loi de Finances Rectificative** [6] qui comprend 45 milliards d'euros d'aides pour soutenir l'économie, dont 20 milliards d'euros pour les grandes entreprises, en particulier dans les secteurs de l'aéronautique et de l'automobile. Le gouvernement s'est engagé à présenter, dans les 12 mois, un rapport aux parlementaires « détaillant le bon usage des ressources publiques ainsi que l'état de la mise en œuvre des objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans la stratégie » des entreprises aidées. Le HCC devra par ailleurs rendre un avis sur ce rapport, en particulier sur la **méthodologie** utilisée, et cette analyse pourrait faire jurisprudence et instituer un exercice d'évaluation ex-ante systématique du Projet de Loi Finance de l'Etat.

Enfin, **si l'évaluation du budget de l'Etat semble indispensable** pour s'assurer que les moyens financiers déployés par l'Etat sont alignés avec l'ambition climatique qu'il exprime, cela ne saurait être suffisant. En effet, pour rester en phase avec un objectif de neutralité carbone d'ici 2050, il sera également important de veiller à ce que l'ensemble des secteurs économiques et des acteurs financiers, dont le rôle dans l'effort collectif à fournir est primordial, aillent dans la direction d'un alignement sur la trajectoire fixée dans la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), et de manière plus générale vers un alignement 2°C. Ainsi, les **politiques économiques sectorielles** mises en place par l'Etat font partie des lois structurantes à prioriser, à l'image de la loi PACTE promulguée en 2019.



2 – L'évaluation peut-elle rester évaluation ?

On peut également s'interroger sur l'efficacité de l'évaluation d'un nombre plus important de lois, alors que les évaluations de politiques publiques n'ont souvent qu'un **impact limité sur le processus législatif**. Bien sûr, évaluer davantage de lois permettrait tout de même d'enrichir les propositions d'amendements du Parlement afin de corriger des articles à la marge. Mais en réalité, est-ce que ce dispositif d'évaluation serait suffisant si finalement sa **portée juridique** est nulle ? Si demain, un projet de loi climaticide voit le jour, une étude d'impact pourra alimenter le débat public et parlementaire, mais on imagine mal un gouvernement retirer complètement un projet de loi qui ne serait pas compatible avec la SNBC. Le danger serait de justifier des petits pas (quelques amendements) pour verdir un projet climaticide par nature, et donc incompatible avec la SNBC.

Alors que la récente étude d'impact du projet de réforme des retraites fait déjà débat [7], l'enjeu de cette évaluation environnementale est de penser sa force de contrainte, sa portée juridique, car nous n'avons malheureusement plus le temps de nous indigner face à tel ou tel projet, sans pouvoir réellement influencer dessus. Finalement, si l'évaluation de 3% d'articles de loi jugés "stratégiques" était plus contraignante, cela ne serait-il pas suffisant pour amorcer une inflexion significative de la trajectoire des émissions nationales de gaz à effet de serre ?

Outre l'aspect coercitif, il est essentiel de réfléchir à la fois au **périmètre de l'évaluation**, dans un contexte de modifications entre texte initial et final (pour rappel, 715 articles de lois déposés, pour 1 651 lois adoptées après examen au Parlement en 2018/19), mais également aux **moyens nécessaires** pour conduire l'évaluation. En effet, sur des sujets aussi importants et engageants dans la durée pour la collectivité, il n'est pas pertinent de se restreindre à effleurer les sujets abordés, au travers d'études conduites trop hâtivement ou avec de faibles ressources. Face aux positions partisans, le recours à un acteur tiers, indépendant, constitue également un gage de sécurité. A ce titre, l'inspiration est sans doute à rechercher du côté des institutions européennes, où les meilleures pratiques d'évaluation d'impacts sont mises en œuvre [7].



3 – Articuler climat et biodiversité pour des ambitions environnementales fortes ?

On peut enfin une nouvelle fois regretter la **quasi-absence de l'enjeu relatif à la biodiversité** dans ce rapport ; certes, le HCC est dans son rôle en proposant une approche climato-centrée de la problématique. Pour autant, après le dernier rapport alarmant de l'IPBES sur l'état de la biodiversité à l'échelle mondiale [8], la signature de la Charte de Metz sur la Biodiversité par les ministres de l'Environnement du G7 [9], et le lancement de l'initiative "One Planet Lab" qui met les enjeux du climat et de la biodiversité sur un pied d'égalité [10], **le HCC gagnerait certainement en cohérence en formulant des recommandations articulant les enjeux Climat et Biodiversité**. Le think tank The Shift Project, dans ses propositions pour le projet de loi portant la création de l'Office Français de la Biodiversité [11], confirme la nécessité de tenir compte des interactions fortes entre climat et biodiversité dans la conception de nos politiques publiques et de nos lois. Il est désormais clairement établi que le dérèglement climatique est l'une des causes majeures de perturbation des grands équilibres écologiques (événements météorologiques extrêmes, modification de l'acidité et la salinité des milieux marins, ...) ayant, in fine, des conséquences dramatiques pour les espèces (migrations, menace d'extinction, ...). L'inverse est tout aussi valable, la dégradation des milieux naturels pouvant être un facteur aggravant du réchauffement climatique : la déforestation et la disparition du phytoplancton menacent par exemple directement la capacité des écosystèmes à absorber du CO₂.

En faisant le parallèle avec la SNBC pour la trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre de la France, il serait possible de **s'appuyer sur la Stratégie Nationale Biodiversité (SNB)** [12] et ses indicateurs renseignés par l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) [13] afin d'évaluer la cohérence entre les lois et les objectifs en termes de préservation de la biodiversité. Cela permettrait peut-être d'éviter de légiférer en faveur de **fausses bonnes idées climato-compatibles** conduisant à une accélération de l'effondrement de la biodiversité, ou a minima de trouver un équilibre entre ces deux objectifs environnementaux majeurs. L'avantage donné au développement des biocarburants de 1ère génération, souvent synonyme de cultures intensives, est un **exemple typique d'arbitrage en faveur du climat pouvant notamment porter atteinte à la biodiversité** [14].

Cette articulation étroite "Climat et Biodiversité" serait par ailleurs en ligne avec les missions du Conseil de défense écologique, qui assure la prise en compte, dans l'ensemble des champs d'action de la politique du Gouvernement, des questions relatives à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources naturels. Un tel engagement serait bienvenu alors que la France s'apprête à accueillir le Congrès mondial de la nature à Marseille en janvier 2021 (initialement prévu en juin 2020, mais reporté à cause du Covid-19).

Sources :

- [1] HCC, Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions, https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/12/rapport-haut-conseil-pour-le-climat_evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions-1.pdf
- [2] Le Parisien, <http://www.leparisien.fr/politique/23-deputes-reclament-au-gouvernement-une-evaluation-climatique-des-lois-10-01-2020-8232864.php>
- [3] MTEs, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Rapport%20du%20Gouvernement%20-%20suites%20du%20rapport%20HCC.PDF>
- [4] Conformément à l'Article 48 de la Constitution de la Vème République
- [5] I4CE : Une évaluation climat à 360° du budget de l'État
<https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf>
IGF/CGEDD : rapport de l'IGF et du CGEDD sur le budget vert
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/remise-du-rapport-ligf-et-du-cgedd-sur-budget-vert>
- [6] Loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020
- [7] Commission Européenne, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
- [8] UICN, <https://uicn.fr/le-rapport-mondial-de-lipbes-confirme-le-declin-alarmant-de-la-nature/>
- [9] Gouvernement, <https://www.gouvernement.fr/une-charte-pour-la-biodiversite-signe-au-g7-de-l-environnement>
- [10] One Planet Summit, <https://www.oneplanetsummit.fr/des-engagements-durables-des-objectifs-concrets-71>
- [11] The Shift Project, https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2019/04/Pour-une-vision-coordonn%C3%A9e-de-la-biodiversit%C3%A9-et-du-climat_The-Shift-Project-2p.pdf
- [12] MTEs, SNB, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Strat%C3%A9gie%20nationale%20pour%20la%20biodiversit%C3%A9%202011-2020.pdf>
- [13] ONB : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/fr/indicateurs/tous>
- [14] Selon le dernier rapport spécial du GIEC, en plus d'avoir des conséquences environnementales négatives (recours accru aux pesticides et fertilisants de synthèse), la décarbonation reposant sur le changement d'usage des terres aura également des conséquences sociales (accès au foncier) : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/le-rapport-du-giec-sur-les-terres-quels-enjeux>

CONTACTS

Léo Genin
Directeur Associé | Care & Consult
Leo.genin@i-care-consult.com

I Care & Consult, première entreprise indépendante de conseil et d'innovation pour la transition environnementale, accompagne les entreprises, les investisseurs et les acteurs publics dans la réussite de leur « transition environnementale ». Grâce à nos 8 pôles d'expertise, nous proposons des solutions innovantes sur une large gamme d'enjeux environnementaux. Notre objectif est d'aider nos clients à passer d'une « forte empreinte environnementale » à une « forte productivité environnementale ».

Siège : 28, rue du 4 septembre, 75002 PARIS