

Le projet de loi Climat et Résilience permettra-t-il à la France de respecter ses engagements pour le climat ?

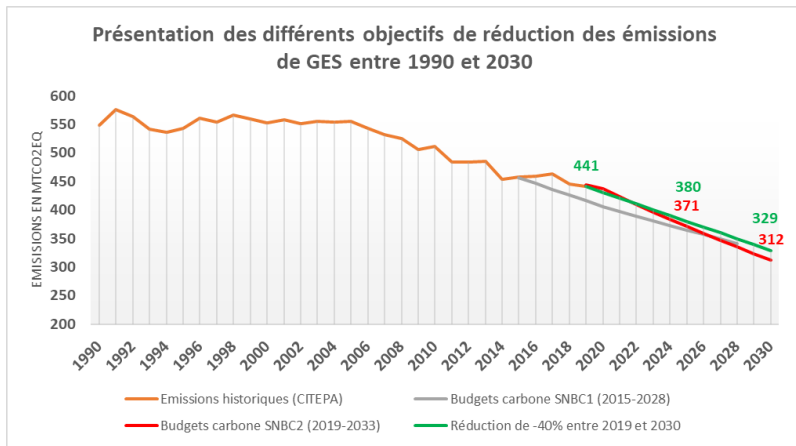


Le **projet de loi « Climat et Résilience »** vise à traduire les propositions de la **Convention Citoyenne pour le Climat** afin de permettre à la France d'atteindre ses objectifs climatiques. Présenté par le Gouvernement, il a fait l'objet d'une **étude d'impact qui a soulevé de nombreuses critiques**. Ces critiques ont parfois été reprises lors de l'examen des 5000 amendements par la commission spéciale de l'Assemblée nationale en charge de l'examen du projet de loi entre le 8 et le 19 mars. Alors que seuls 420 amendements ont été adoptés par cette commission et qu'une grande partie de ceux qui ont été rejetés vont de nouveau être déposés au bureau de l'Assemblée nationale avant **l'examen du projet de loi remanié en séance plénière à partir du 29 mars**, il paraît nécessaire de réaliser une synthèse des débats actuels autour du projet de loi.



1 – La SNBC, une stratégie pour réduire les émissions de GES de -40% d’ici 2030 par rapport à 1990

La France s’est engagée à **réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de -40% d’ici 2030 par rapport à 1990** [1]. Elle a adopté en 2015 une stratégie pour y parvenir : la **Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)**. Révisée en 2019, cette stratégie vise désormais l’atteinte de la neutralité carbone² en 2050 et définit avec précision des objectifs de réduction des émissions de GES jusqu’en 2033. Ces objectifs, dénommés « **budgets carbone** », correspondent à des plafonds d’émissions maximum sur une période donnée [3]. Si **la France a dépassé le premier budget carbone (période 2015-2018)**, elle respecte pour l’instant celui qu’elle s’est fixée pour la période 2019-2023. Il est néanmoins essentiel de souligner que le plafond de ce deuxième budget carbone a été relevé lors de la révision de la SNBC en 2019 – ce qui revient à repousser l’accélération et le renforcement des efforts de réduction d’émissions.



² Selon le glossaire du Special Report : Global Warming of 1.5°C du GIEC, la neutralité carbone correspond à une situation dans laquelle « les émissions anthropiques de GES dans l’atmosphère sont compensées par les éliminations anthropiques sur une période donnée » (en anglais dans le texte) [2].

Source : I Care & Consult d’après la SNBC [3]



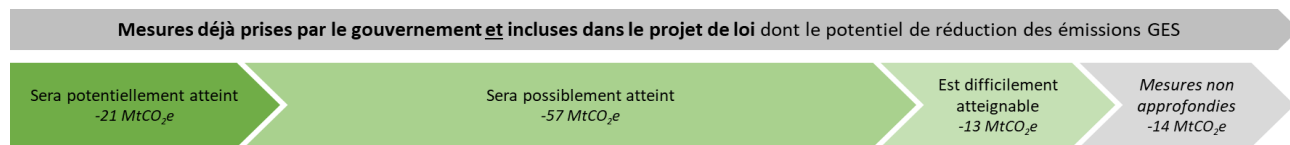
2 - L’étude d’impact du projet de loi, une analyse qui valide la politique climatique du quinquennat mais qui insiste sur l’importance des moyens à mobiliser pour réduire les émissions

Le projet de loi Climat et Résilience a fait l’objet d’une étude d’impact [4] comme cela est obligatoire pour toutes les propositions de loi qui émanent du Gouvernement (*voir encadré ci-dessous*). Celle-ci a été réalisée par le cabinet de conseil Boston Consulting Group (BCG). Son périmètre n’est cependant pas limité au seul projet de loi mais **prend aussi en compte les différentes mesures déjà adoptées pendant le quinquennat**, notamment dans le plan de relance et les lois de finance.

Pour atteindre l’objectif de réduction des émissions de GES de -40% par rapport à leur niveau de 1990 d’ici 2030, **il est nécessaire de diminuer les émissions actuelles de de 112 MtCO2e** (soit d’environ -25% par rapport aux émissions de 2019).

L’analyse d’impact du BCG propose une classification des mesures existantes ou incluses dans le projet de loi « *selon le niveau de confiance de l’atteinte [de leur] potentiel* » de réduction d’émissions de GES. Selon cette étude, la mise en place des mesures, dont le potentiel de réduction des émissions sera « *probablement atteint* », entrainera une baisse de 21 MtCO2e des émissions de GES en 2030 (à la condition que le périmètre et l’ambition de ces mesures ne soient pas réduits). Selon cette même étude, une diminution supplémentaire de 57 MtCO2e des émissions pourrait être atteinte grâce à un accompagnement « *volontariste* » des mesures. Le potentiel de réduction de ces mesures serait alors « *possiblement atteint* ». Par ailleurs, la mise en œuvre des mesures dont le potentiel de réduction est « *difficilement atteignable* » pourrait entrainer une baisse de 13 MtCO2e des émissions en 2030, et ce avec un accompagnement encore une fois volontariste.

Le cabinet ajoute enfin à ces réductions d'émissions une baisse de 14 MtCO₂e liée à la mise en place de mesures dont le calcul des impacts n'est pas approfondi [4].



Source : I Care & Consult d'après l'étude d'impact du projet de loi [4]

Dans le meilleur scénario présenté par le BCG, les mesures prises par le Gouvernement et celles incluses dans le projet de loi permettraient donc de diminuer les émissions de 105 MtCO₂e en 2030, ce qui correspondrait à -38% de réduction par rapport au niveau de 1990. Le cabinet insiste lui-même sur le caractère optimiste de ce résultat, qui suppose l'engagement de « *moyens inédits et une mobilisation massive et pérenne de l'ensemble des composantes de la Nation* » pour être atteint. Cet engagement et cette mobilisation passent par exemple par des investissements publics et privés, en particulier dans la rénovation des bâtiments ou les bornes de rechargement des voitures électriques, mais aussi par la bonne appropriation des mesures en place et incluses dans le projet de loi par les collectivités locales, le secteur privé et les citoyens, et enfin par une politique européenne ambitieuse notamment dans le domaine de l'agriculture [4].

3 - Une étude d'impact dont la pertinence ne peut être évaluée du fait d'un manque de transparence et d'écueils méthodologiques

L'étude d'impact du projet de loi Climat et Résilience a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part du Haut Conseil pour le Climat (HCC) [9], du Conseil national de la transition écologique (CNTE) [10], du Conseil d'Etat [11], du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) [12] ou de députés comme Matthieu Orphelin (non-inscrit) [13].

Les critiques portent tout d'abord sur son manque de transparence méthodologique, en particulier sur les hypothèses prises par le cabinet pour réaliser son estimation des impacts GES des différentes mesures [9] [13].

Le député Matthieu Orphelin et ses équipes soulignent en outre la confusion entre les objectifs à atteindre et les mesures pour y parvenir dans l'étude d'impact. Celle-ci suppose en effet que certains objectifs sont remplis (comme celui de division par deux du rythme d'artificialisation des sols) sans évaluer si les mesures liées à cet objectif permettent réellement de l'atteindre [13]. Cette confusion aboutit parfois à des doubles-comptes « lorsqu'un objectif et une mesure concourent à cet objectif

son tous deux évalués » comme le précise le HCC, qui relève également des incohérences dans les périmètres d'évaluation utilisés au cours de l'étude [9].

Le manque de transparence sur les hypothèses utilisées et les écueils méthodologiques font qu'il est impossible de juger la pertinence de l'évaluation réalisée, comme le souligne le HCC dans son rapport [9].

Organisations qui ont émis un avis critique sur le projet de loi Climat et Résilience et/ou son étude d'impact



LE HAUT
CONSEIL POUR
LE CLIMAT



LE CONSEIL NATIONAL
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE



CONSEIL D'ÉTAT



CONSEIL ECONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



- En France, **les projets de loi**, c'est-à-dire les propositions de lois qui émanent du Gouvernement, font **obligatoirement l'objet d'une étude d'impact**. Cette étude est transmise au Conseil d'Etat et au Parlement en même temps que les projets de lois.
- Le contenu de cette étude est précisé par la loi. Elle expose notamment « *avec précision [...] l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* » [5].
- **Les études d'impact**, et plus particulièrement celles qui comprennent un volet sur les réductions d'émissions de GES, **constituent donc un « outil d'aide à la décision publique »** qui permet « *d'améliorer la qualité des projets de lois* » et « *d'éclairer le Parlement* » et les citoyens sur la portée du projet gouvernemental [6].
- Comme le souligne le Haut Conseil pour le Climat (HCC), **l'évaluation de l'impact** d'un projet de loi sur les émissions de GES **permet de déterminer son degré de cohérence avec la SNBC** et l'objectif national d'atteindre la **neutralité carbone à l'horizon 2050** [7].
- **L'estimation des impacts** sur les émissions de GES des mesures contenues dans un projet de loi peut être effectuée de manière **quantitative**, c'est-à-dire chiffrée, ou **qualitative**, c'est-à-dire descriptive (par exemple favorable ou défavorable au climat). Les estimations quantitatives reposent le plus souvent sur la construction d'un modèle, alors que celles qualitatives sont généralement basées sur des entretiens, des observations et des études bibliographiques.
- Ces estimations débutent toujours par **l'évaluation des conséquences directes et indirectes** de chaque mesure, **c'est-à-dire des résultats de celle-ci** (par exemple en nombre de logements rénovés). Ces résultats, qui dépendent du périmètre géographique et temporel de la mesure analysée, sont estimés par la comparaison de la situation où la mesure serait mise en œuvre avec celle « la plus probable en l'absence de mise en œuvre » de celle-ci (le scénario de référence). Ils sont ensuite traduits en **impacts, c'est-à-dire en émissions de GES** [8].
- Ces impacts sont alors remis en perspective par rapport aux objectifs de la France, ce qui permet d'évaluer la pertinence et la cohérence de chaque mesure avec les engagements nationaux. La somme de ceux-ci permet alors d'estimer le niveau d'ambition du projet de loi évalué.
- **Les études d'impact sont confrontées à des limites** en tant qu'évaluations *ex-ante*, c'est-à-dire en amont d'une loi ou d'une mesure, notamment pour les évaluations quantitatives.
- La principale d'entre elles est la **sensibilité des résultats aux hypothèses prises par l'évaluateur** au moment de l'estimation des conséquences de chaque mesure. **Deux études d'impacts conduites par deux auteurs différents ne conduiront pas forcément aux mêmes résultats**. C'est pourquoi les estimations quantitatives prennent souvent en compte les **incertitudes**, c'est-à-dire les marges d'erreur, associées à chacun des résultats.
- Les **évaluations des impacts d'une mesure dépendent par ailleurs du périmètre d'étude** considéré par l'évaluateur (GES considérés, émissions territoriales vs. empreinte carbone, horizon temporel, facteurs d'émissions...) qui peut également être parfois remis en question.

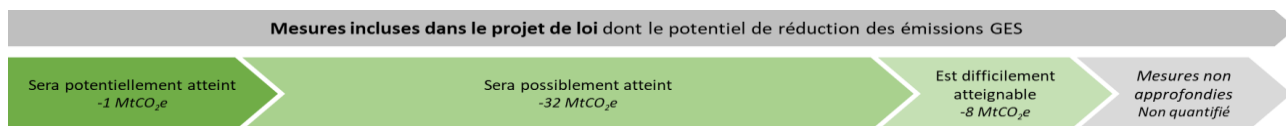


4 - Un projet de loi dont la portée est jugée « limitée »

Le manque de transparence et les résultats de l'étude d'impact ont donc conduit à la réalisation d'une **évaluation quantitative complémentaire des impacts du projet de loi** de la part du député **Matthieu Orphelin et de ses équipes**.

Dans cette analyse contradictoire, **le député du Maine-et-Loire et ses équipes avancent que les mesures déjà mises en place par le Gouvernement et celles incluses dans le projet de loi ne permettraient de réduire les émissions que de -21,9% en 2030 par rapport à 1990** [13].

En particulier, les mesures incluses dans le projet de loi ne permettraient de réduire les émissions de GES que de 13 MtCO_{2e} en 2030 selon le député et ses équipes [13], alors que les estimations du BCG dans l'étude d'impact se situent entre 1,3 et 41,2 MtCO_{2e} [4].



Source : I Care & Consult d'après l'étude d'impact du projet de loi [4]

Il **n'existe donc aujourd'hui pas de consensus quantitatif** sur le fait que la mise en œuvre des mesures incluses dans le projet de loi permette de respecter les objections climatiques nationaux actuels à l'horizon 2030.

Les différents avis qualitatifs rendus sur le projet de loi s'accordent au contraire sur le fait que **les mesures incluses dans celui-ci ont le plus souvent une portée limitée** [9][10][12][13]. D'après le CESE, les mesures proposées sont ainsi « *en général pertinentes mais souvent limitées, différées, ou soumises à des conditions telles que leur mise en œuvre à terme rapproché est incertaine* » [12]. De même, le HCC fait le constat que « *de nombreuses mesures du projet de loi prévoient des délais allongés de mise en œuvre* ». **Ces délais**, qui s'étendent pour certains jusqu'en 2030, **paraissent incompatibles avec la nécessité de réduire les émissions de GES à un rythme croissant d'ici 2030**. De plus, le HCC souligne que **la portée de certaines mesures** est liée aux décrets d'application qui viendront dans un second temps, **et demeure donc incertaine** [9].

Les avis sur le projet de loi soulignent par ailleurs le fait que les mesures incluses dans celui-ci ne permettent pas de garantir la mise en place des changements structurels nécessaires à la transition vers une société bas carbone et à l'atteinte des objectifs climatiques nationaux [9] [12], comme par exemple l'accélération du rythme de décarbonation des bâtiments ou celui d'électrification des véhicules².

Les mesures du projet de loi ne seraient enfin pas assez détaillées selon M. Orphelin, qui propose 5 mesures complémentaires qui permettraient de rendre le projet de loi « *4 fois plus efficace* » [15].

Selon les différentes analyses produites sur le projet de loi, **la portée de celui-ci est limitée et il ne permettra pas à la France de respecter l'Accord de Paris** [9][10][12][13].

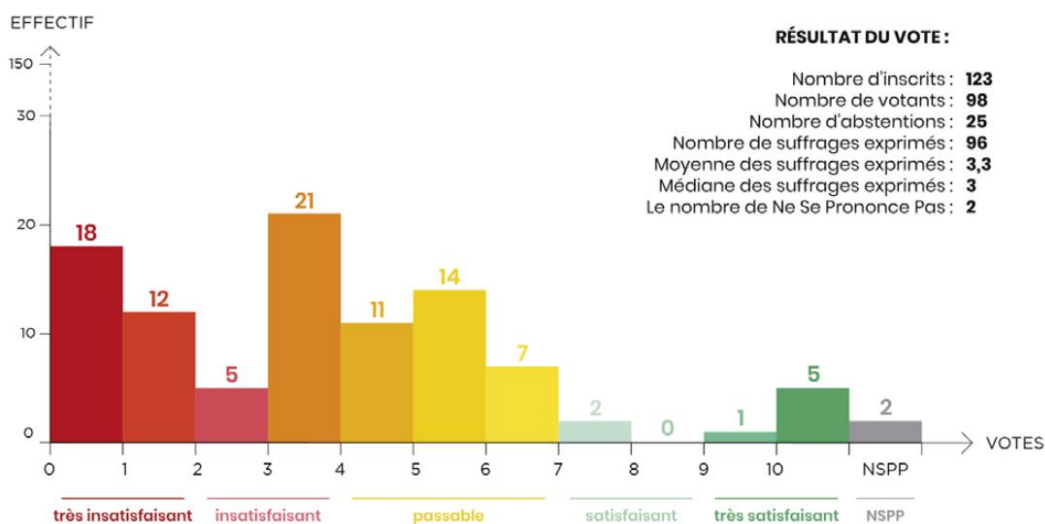
² Ces changements structurels sont notamment décrits dans l'étude commandée par les quatre associations de « L'Affaire du Siècle » (Fondation pour la nature et l'homme, Greenpeace France, Notre affaire à tous, Oxfam France) dans le cadre de leur action en justice contre l'État [14].

L'objectif français de réduire les émissions nationales de GES d'au moins -40% d'ici 2030 par rapport à 1990 a été au centre du travail de la **Convention citoyenne pour le climat (CCC)**. Constituée de 150 citoyens tirés au sort, cette **organisation** a été **mandatée par le président de la République** suite au Grand débat national pour formuler des propositions afin d'atteindre cet objectif « *dans un esprit de justice sociale* » [16]. **La CCC a remis 149 propositions au Gouvernement le 21 juin 2020, que le président de la République s'est engagé à transmettre « sans filtre »³.**

L'impact GES des mesures de la CCC n'a néanmoins pas fait l'objet d'une étude spécifique et il n'est donc pas certain que leur mise en place permette d'atteindre les objectifs de la SNBC. Néanmoins, leur reprise dans les lois et règlements constituerait une avancée majeure dans la lutte contre le réchauffement climatique en France.

Selon l'exécutif, 75 mesures sont d'ores et déjà en place, 71 sont en voie de l'être et seulement 3 ont été rejetées [17]. Lors de leur dernière session de travail le 28 février dernier, **les membres de la CCC ont cependant jugé que la reprise de leurs propositions par le Gouvernement, notamment dans le projet de loi, était insuffisante, et ne permettrait pas de respecter les objectifs climatiques français en 2030** [18].

Résultats des votes des membres de la CCC à la question « Quelle est votre appréciation de la prise en compte par le Gouvernement des propositions de la Convention ? »



Source : Convention Citoyenne pour le Climat [18]

Les membres de la CCC rejoignent donc les différentes analyses du projet de loi et de l'étude d'impact qui lui est associée. D'après un article du 8 mars, **si 46 des 149 propositions de la CCC sont reprises dans le projet de loi, seules 10 d'entre elles y apparaissent « sans filtre »** [19]. Comme constaté par le HCC [9], le CNTE [10] ou encore le CESE [12] de nombreuses mesures ont été tronquées ou ont des délais de mise en œuvre allongés par comparaison aux propositions initiales des citoyens tirés au sort.

³ Il nous semble toutefois utile de rappeler que les propositions peuvent être transmises tant au vote du Parlement (ce qui est le cas de certaines d'entre elles avec le projet de loi), mais elles peuvent aussi être soumises à application réglementaire directe, ou encore être transmises aux Français par référendum.

Selon les nombreux avis rendus sur le sujet, **la mise en place des mesures contenues dans le projet de loi ne permettra probablement pas à la France de respecter ses objectifs climatiques actuels à l’horizon 2030.** Au contraire, de nombreuses analyses insistent sur le fait que **l’ambition du projet de loi et de ses mesures pourrait être relevée** en cohérence avec les propositions de la CCC et le relèvement prévu des objectifs climatiques de l’Union Européenne à l’horizon 2030⁴. Cette ambition a été au cœur des débats au sein de la commission parlementaire spéciale en charge de l’examen du texte, débats qui se sont notamment basés sur l’étude d’impact du projet de loi et des nombreux avis qui ont été rendus sur celle-ci. Cette étude d’impact et ces avis contribueront par ailleurs à enrichir les discussions à venir lors des sessions plénières de l’Assemblée nationale qui débiteront le 29 mars, discussions qui auraient également été enrichies si une étude d’impact des propositions de la CCC avait été réalisée.

Comme le souligne l’étude d’impact du projet de loi, **la mise en œuvre des mesures incluses** dans celui-ci et les réductions des émissions de GES liées à ces mesures **sont dépendantes de leur appropriation par les différents échelons nationaux, et plus particulièrement les collectivités territoriales.** Celles-ci disposeraient en effet de près de 75% des leviers de réduction d’émissions d’après le GIEC [20]. Plusieurs éléments du projet de loi vont dans ce sens, notamment la déclinaison de la Programmation Pluriannuelle de l’Energie (PPE) à l’échelle régionale. En outre, le **projet de loi 4D** (pour «

Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Décomplexification ») sera présenté dans les semaines qui viennent à l’Assemblée nationale, et remettra la question plus générale de la distribution des compétences à l’ordre du jour.

Il est désormais temps que **la France se dote d’une « Stratégie Nationale de Coopération Bas-Carbone »** qui renforce cette redistribution territoriale des compétences institutionnelles **pour permettre aux collectivités de disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures** nécessaires à l’atteinte des objectifs de l’Accord de Paris.



29 mars

↓

Date de début de la discussion plénière de l’Assemblée nationale sur le projet de loi Climat et Résilience.



⁴ *Le résultat des premières négociations communautaires, qui est un objectif de diminution des émissions de -55% (au lieu de -40% auparavant) entre 1990 et 2030, a été approuvé en décembre 2020 par le Conseil européen.*

CONTACTS

Léo Genin
Directeur | 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 9 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



- [1] Article 1er de la Loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>
- [2] GIEC, *Glossaire du Special Report : Global Warming of 1.5°C du GIEC*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_AnnexI_Glossary.pdf
- [3] Ministère de la Transition Ecologique, <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snb>
- [4] BCG, *Evaluation d'impact des mesures prises depuis 2017 sur la réduction des gaz à effet de serre en France à horizon 2030*, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.03.01.Etude_BCG_Evaluation.climat.des_mesures.du_quinquennat.pdf
- [5] Article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1 et 44 de la Constitution, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020521873/>
- [6] Secrétariat Général du Gouvernement, *Comment renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi*, https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/documents_generaux_ei_fi/guide_methodologique_ei_2017.pdf.pdf
- [7] HCC, *Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions*, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions/>
- [8] ADEME, *Quantifier l'impact GES d'une action de réduction des émissions*, <https://www.ademe.fr/quantifier-limpact-ges-dune-action-reduction-emissions-v2>
- [9] HCC, *Avis portant sur le projet de loi Climat et Résilience*, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-portant-sur-le-projet-de-loi-climat-et-resilience/>
- [10] CNTE, *Délibération 2021-01 : Avis du CNTE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202021.pdf>
- [11] Conseil d'Etat, *Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets>
- [12] CESE, *Avis 2021-04 : Avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2021/FI04_climat_web.pdf
- [13] Matthieu Orphelin, http://matthieuorphelin.org/wp-content/uploads/2021/01/Courrier_PR_PM_MOrphelin_Etude-dimpact_PJL-CCC.pdf
- [14] Carbone 4, *L'État français se donne-t-il les moyens de son ambition climat ?*, <http://www.carbone4.com/publication-letat-francais-se-donne-t-moyens-de-ambition-climat/>
- [15] Matthieu Orphelin, <https://matthieuorphelin.org/une-loi-convention-climat-4-fois-plus-efficace-cest-possible/>
- [16] CCC, <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- [17] https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/?debut_article=20&id_auteur=18#affiner
- [18] CCC, *Avis de la CCC sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions*, https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf
- [19] Franceinfo, *Le projet de loi "climat et résilience" ne reprend que 10 propositions de la Convention citoyenne "sans filtre"*, https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/convention-citoyenne-sur-le-climat/infographie-le-projet-de-loi-climat-et-resilience-ne-reprend-que-10propositions-de-la-convention-citoyenne-sans-filtre_4309153.html
- [20] GIEC, *Cinquième rapport d'évaluation du GIEC : atténuation du changement climatique*, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>