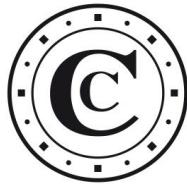


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ÉVALUATION ANNUELLE
DE LA MISE EN ŒUVRE
DES MESURES PRÉVUES
PAR LA LOI CLIMAT
ET RÉSILIENCE

Rapport au Parlement

Article 298 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021
portant lutte contre le dérèglement climatique
et renforcement de la résilience face à ses effets

Mars 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Introduction.....	11
Chapitre I Des conditions de suivi et d'évaluation qui ne permettent pas de répondre à la demande du Parlement.....	13
I - Un suivi effectif bien que peu accessible de la mise en œuvre de la loi.....	14
A - Une mise en œuvre plus lente que prévu et inachevée.....	14
B - Un rapport annuel du Haut conseil pour le climat qui contribue au suivi de l'application de la loi	18
II - Un souci croissant de développer l'évaluation mais des conditions non réunies	19
A - Rappel des évolutions recommandées par le Haut conseil pour le climat	20
B - Malgré une forte ambition affichée, des dispositifs d'évaluation insuffisamment solides	25
C - Une déclinaison territoriale inaboutie, obstacle à l'évaluation du déploiement des mesures	29
Chapitre II Un cadre d'évaluation des politiques climatiques à concevoir, une gouvernance à clarifier.....	33
I - L'évaluation, un impératif pour rendre compte de l'action climatique.....	33
A - Une meilleure information sur les effets et les impacts des mesures pour favoriser l'adhésion des citoyens.....	34
B - Une obligation croissante de justifier de l'action de l'État en faveur du climat	36
II - Une nécessaire prise en compte e la stratégie nationale bas carbone et de la planification écologique	38
A - Un choix raisonné du champ, de l'intensité et de la temporalité des évaluations en regard des objectifs climatiques.....	38
B - Une nécessaire stabilité des données et des instruments d'évaluation	43

III - Des méthodes et une gouvernance de l'évaluation à définir de manière concertée.....	45
A - Développer et partager une méthode et des instruments d'évaluation climatique	45
B - Intégrer des instruments d'évaluation du coût et de l'impact économique des mesures	47
C - Adapter la gouvernance	49
Conclusion	55
Liste des abréviations	57
Annexes	59

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Aux termes de l'article 298 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi climat et résilience », la Cour des comptes s'est vu confier l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi, avec l'appui du Haut conseil pour le climat.

La présente enquête a été conduite par une formation inter-chambres associant la deuxième et la cinquième chambres, constituée par arrêté du Premier président n° 23-128 du 16 février 2023 intitulée « Enquête relative à l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi climat et résilience ».

Des échanges sont intervenus le 7 mars 2023 entre la Cour et Madame Le Quéré, présidente du Haut conseil pour le climat afin de préciser les modalités d'intervention.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié à la secrétaire générale du Gouvernement, au secrétaire général à la planification écologique, au commissaire général au développement durable, délégué interministériel au développement durable, à la directrice du budget, au secrétaire général des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires par lettres en date du 16 mars 2023.

L'instruction a donné lieu à l'envoi de questionnaires aux administrations centrales concernées et à une quinzaine d'entretiens.

Les rapporteurs ont également pu s'entretenir avec plusieurs membres des commissions des deux assemblées parlementaires assurant à titre principal le suivi de la mise en œuvre de la loi climat et résilience : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, commission des affaires économiques du Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Les observations définitives du présent rapport tiennent compte des réponses parvenues et des trois auditions conduites le 21 novembre 2023 avec le commissaire général au développement durable, délégué interministériel au développement durable, le secrétariat général à la planification écologique, et la présidente du Haut conseil pour le climat.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 22 novembre 2023, par la formation inter-chambres, présidée par Mme Podeur, présidente de chambre, et composée de M. Albertini, conseiller maître, Mme Périn, conseillère-maître ainsi que Mmes Reuland et Tournade, conseillères référendaires, en tant que rapporteuses, et, en tant que contre-rapporteur, M. Cabourdin, conseiller maître.

Il a été examiné le 16 janvier 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Yves Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidences et présidents de chambre de la Cour, Mme Renet, M. Strassel, M. Lejeune et M. Serre, présidente et présidences de chambre régionale des comptes, et M. Louis Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », constitue une étape majeure de l'action climatique. Faisant suite aux travaux de la Convention citoyenne sur le climat, elle recouvre un très large périmètre. Au vu de la nécessité d'évaluer les dispositifs en fonction des objectifs fixés, mais également d'assurer l'information et la mobilisation durable des citoyens, les parlementaires ont inscrit dans la loi un titre VIII « Dispositions relatives à l'évaluation climatique et environnementale ». L'État doit ainsi se doter des moyens de piloter et de mesurer efficacement l'action publique sur les sujets climatiques et environnementaux.

Intégré dans ce titre VIII, l'article 298 de la loi climat et résilience demande à la Cour des comptes, avec l'appui du Haut conseil pour le climat, d'évaluer annuellement la mise en œuvre des mesures de la loi.

Tous les acteurs rencontrés (Haut conseil pour le climat, Secrétariat général à la planification écologique, Commissariat général au développement durable, Inspection générale à l'environnement et au développement durable, Direction générale de l'énergie et du climat) ont souligné le besoin de pilotage et d'évaluation de la transition climatique et environnementale et la nécessité de développer un cadre et des instruments adaptés, particulièrement à l'heure où se déploie une ambition de planification écologique.

Par ailleurs, la transition écologique devra mobiliser des ressources publiques et privées élevées. Les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales supporteront une part importante des dépenses induites. L'État de son côté, devra assurer un accompagnement financier pour favoriser une transition socialement acceptable. L'effort national doit donc être anticipé, expliqué et suivi.

Au regard de ces enjeux, le suivi de la mise en œuvre des mesures contenues dans la loi est d'ores et déjà assuré par le Parlement et le commissariat général au développement durable et nécessite seulement d'être renforcé et rendu public.

En revanche, les conditions ne sont pas réunies pour que la Cour puisse réaliser l'évaluation annuelle mentionnée dans l'article 298 :

- les indicateurs figurant dans l'étude d'impact de la loi, ne suffisent pas en l'état à une véritable évaluation de l'ensemble des mesures de la loi ; en outre, ils sont actuellement suivis de manière dispersée et les données nécessaires ne font pas à ce stade l'objet d'une gestion suffisamment robuste pour en permettre l'exploitation, d'autant plus que le déploiement territorial des dispositifs conditionnant la production de données, est encore peu avancé ;
- le périmètre de la loi, et donc des mesures à évaluer, représente un autre frein majeur. Sans compter les dispositifs d'application directe, cette loi nécessite plus d'une centaine de textes d'application, avec une mise en place et des effets mesurables jusqu'en 2050.

Une évaluation à l'échelle annuelle semble pour ces raisons peu adaptée à des dispositifs qui s'inscrivent dans des horizons temporels aussi différents, ainsi qu'à des cadres d'application variés (mesures nouvelles, modifications de dispositions préexistantes, mesures portées par la loi et modifiées depuis). Le Gouvernement, dans le cadre de la contradiction au présent rapport, partage ce constat.

Afin de mettre en œuvre l'objectif d'évaluation posé par le législateur, et sur la base des données disponibles, il revient aujourd'hui au Gouvernement de choisir sans attendre le bon objet d'évaluation et de procéder à celle-ci par référence à des cadres stables qu'il a lui-même définis (SNBC, planification écologique) et selon une méthodologie claire et partagée. Des méthodes d'évaluation robustes devront permettre d'évaluer les gains d'émissions de gaz à effet de serre et les coûts, notamment budgétaires, associés aux mesures nécessaires. Cette méthode évaluative devra être mise en œuvre dans le cadre d'une gouvernance pérenne, associant l'ensemble des acteurs.

Dans le respect de ses missions, la Cour apportera parallèlement sa contribution afin notamment d'éclairer la manière dont les stratégies écologiques respectent les engagements climatiques de la France et s'articulent avec la trajectoire des finances publiques. La Cour rappelle enfin sa disponibilité pour conduire, au titre de l'article L 132-6 du code des jurisdictions financières, des évaluations plus ciblées sur des dispositifs et des politiques se rapportant à la transition écologique.

Introduction

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », a fait suite aux travaux de la convention citoyenne sur le climat² (CCC) qui s'est réunie d'octobre 2019 à juin 2020, et dont elle a repris une partie des propositions. Il revenait à ses membres de définir des mesures « *justes socialement* » pour atteindre l'objectif de réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990, conformément aux engagements internationaux de la France.

Cet objectif, fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, se réfère expressément à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 ainsi qu'à l'accord de Paris de 2015. La France, conformément aux objectifs fixés pour chaque État membre par le règlement (UE) 2018/842, s'engage ainsi à mettre en œuvre les principes posés par cette convention et cet accord. Les ambitions ont été rehaussées en 2021 à l'échelle de l'Union européenne, la cible de réduction des émissions ayant été fixée à 55 %.

La loi « climat et résilience » a pour objectif essentiel la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Son volume a considérablement augmenté au cours des débats parlementaires, passant de 69 à 305 articles. Elle comporte de fait des mesures significatives et structurantes et d'autres plus symboliques ou techniques.

² Composée de 150 membres tirés au sort, représentatifs de la diversité de la société française.

L’article 298 de la loi, issu d’un amendement, prévoit qu’« *au titre de sa mission d’assistance du Parlement dans l’évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes évalue annuellement la mise en œuvre des mesures prévues par la présente loi, avec l’appui du Haut Conseil pour le climat au titre de sa compétence prévue au 2° du II de l’article L. 132-4 du code de l’environnement*³. Ce rapport d’évaluation est rendu public et fait l’objet d’une réponse du Gouvernement, elle-même rendue publique. (...) ».

L’obligation d’évaluer annuellement la mise en œuvre de l’ensemble des mesures d’une loi couvrant de nombreuses politiques échelonnées sur plusieurs dizaines d’années est inédite. Elle implique de préciser les attentes comme les modalités de cette évaluation.

La formulation de cette demande mêle en effet deux types d’évaluation différents : d’une part, l’évaluation des politiques publiques, mission de la Cour des comptes, notamment exercée en appui du Parlement au titre de l’article 47-2 de la Constitution, et d’autre part l’évaluation de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi « climat et résilience ». Le premier type d’évaluation implique de mettre en place préalablement une méthode d’évaluation fondée sur des indicateurs et des données robustes, et se situe en aval de la mise en place de dispositifs, afin d’en mesurer les impacts. *A contrario*, l’évaluation annuelle de la mise en œuvre des mesures de la loi, qui est demandée à la Cour par l’article 298, se rapproche davantage d’un suivi de l’application de la loi.

Par ailleurs, au regard des travaux attendus du Haut conseil pour le climat (HCC) en 2023 et des moyens dont il disposait au début de cette année, et après concertation entre les deux institutions, le HCC n’a pu fournir de contribution directe aux travaux, lesquels ont donc été conduits uniquement par la Cour.

Le présent rapport analyse les dispositifs existants et prévus pour évaluer la mise en œuvre de la loi « climat et résilience », lesquels ne permettent pas à ce stade d’effectuer une évaluation annuelle en regard des objectifs climatiques (I). Tirant les enseignements de cette analyse, le rapport formule des propositions pour élaborer une démarche de suivi et d’évaluation en regard des objectifs climatiques, à même d’éclairer le Parlement et de rendre compte aux citoyens de l’action publique (II).

³ « II.- Le Haut Conseil pour le climat rend chaque année un rapport qui porte notamment sur : (...) 2° La mise en œuvre et l’efficacité des politiques et mesures décidées par l’État et les collectivités territoriales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone, réduire l’empreinte carbone et développer l’adaptation au changement climatique, y compris les dispositions budgétaires et fiscales (...) ».

Chapitre I

Des conditions de suivi et d'évaluation

qui ne permettent pas de répondre

à la demande du Parlement

Inspirée des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets compte 305 articles, s'articulant autour de cinq thématiques opérationnelles (*Consommer, Produire et travailler, Se déplacer, Se loger, Se nourrir*) et de trois titres à vocation plus institutionnelle : « *Atteindre les objectifs de l'accord de Paris et du Pacte vert pour l'Europe* », « *Renforcer la protection judiciaire de l'environnement* » et enfin « *Dispositions relatives à l'évaluation climatique et environnementale* ».

L'article 298 qui donne lieu au présent rapport s'inscrit dans le cadre du dernier titre. Il demande à la Cour d'évaluer annuellement la mise en œuvre des mesures incluses dans la loi, en s'inscrivant dans le cadre méthodologique plus large de l'évaluation des politiques publiques. Cette conjonction de deux exercices distincts pose deux difficultés majeures : le suivi de la mise en œuvre, déjà assuré par ailleurs, se heurte au fait que celle-ci n'est pas encore achevée (I). Quant à l'évaluation, enjeu croissant dans le suivi des politiques climatiques, elle ne peut à ce stade se mettre en place de manière pertinente, faute de données exploitables, d'indicateurs pilotés et d'un déploiement territorial suffisamment avancé (II).

I - Un suivi effectif bien que peu accessible de la mise en œuvre de la loi

Le suivi de la mise en œuvre des dispositifs inclus dans la loi se heurte à l'ampleur des mesures réglementaires nécessaires pour préciser leurs conditions d'application. Néanmoins, le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif se sont mobilisés pour assurer le suivi de l'application de la loi climat et résilience, même s'il serait souhaitable de davantage diffuser les résultats de ce suivi (A). Le Haut conseil pour le climat contribue également à ce suivi à travers son rapport annuel (B).

A - Une mise en œuvre plus lente que prévu et inachevée

1 - Le suivi de l'application de la loi par l'exécutif

Malgré une accélération de l'activité normative, deux ans après la publication de la loi, tous les textes d'application et rapports requis ne sont toujours pas publiés ou réalisés.

Tableau n° 1 : bilans de publication des décrets d'application de la loi « climat et résilience »

	Dispositions appelant un décret d'application	Dispositions ayant reçu application	Taux d'application	Dispositions en attente de décret d'application
<i>Bilan au 30/06/2022</i>	120	64	53 %	56
<i>Bilan au 31/12/2022</i>	119	88	74 %	31

Source : bilans semestriels publiés sur Légifrance au 30 août 2023 (extraits concernant la loi climat et résilience)

À l'été 2023, selon l'échéancier actualisé des mesures d'application disponible sur Légifrance, des décrets d'application faisaient défaut pour 47 dispositions de cette loi. Cette situation s'explique, selon le secrétariat général du Gouvernement, pour les raisons suivantes :

- des textes sont apparus inutiles : certaines dispositions législatives se suffisaient à elles-mêmes ; certaines situations sont devenues obsolètes (offres d'énergie à tarification dynamique, art. 96) ; d'autres dispositions avaient un caractère facultatif, ou bien encore ont fait l'objet d'une réécriture dans les mois suivant la publication de la loi ;

- des mesures nécessitent une concertation, des consultations ou des analyses complémentaires et ont donc été reportées : dispositions relatives à l'affichage environnemental (art. 2), conditions et modalités d'application des principes régissant le modèle minier français (art. 67), règles applicables aux constructions devant supporter des énergies renouvelables (art. 101), etc. ;
- une disposition très structurante concernant la stratégie de gestion du trait de côte est reportée de 2022 à 2024 (art. 237).

En conséquence, la publication de l'ensemble des textes d'application était annoncée pour fin 2023, à l'exception de ceux qui portent sur des mesures dont l'entrée en vigueur est postérieure :

- interdiction à partir de 2028 de la publicité pour des véhicules thermiques (art. 7) ;
- utilisation à partir de 2030 de matériaux biosourcés ou bas-carbone dans au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions relevant de la commande publique (art.39) ;
- fixation et suivi d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables (art. 83).

Seule une autorisation de légiférer par ordonnance d'habilitation n'a pas été utilisée (art. 226 relatif aux friches).

Par ailleurs, neuf rapports seulement sur les quarante-neuf prévus ont été déposés.

2 - Le suivi de l'application de la loi par le Parlement

À l'été 2023, cinq rapports de contrôle de l'application de la loi avaient été établis⁴ par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

⁴ Rapport n°681 d'information déposé le 11 janvier 2023 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale en application de l'article 145-7 du Règlement sur la mise en application de la loi, rapport n°749 d'information déposé le 18 janvier 2023 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, rapport n°689 d'information déposé le 11 janvier 2023 par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapport n°658 d'information sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2022 fait par le président de la délégation du Bureau du Sénat chargé du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances (p. 81 à 139 et 492 à 518), rapport n°636 sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2023 fait par l'autorité précitée.

Certains de ces rapports, très analytiques, examinent successivement, par thèmes – énergie, mines, lutte contre l'artificialisation des sols, etc. – les articles d'application directe de la loi, ceux pour lesquels les textes d'application manquent, ceux pour lesquels ces textes sont intervenus, notamment les ordonnances, ainsi que les suites réservées aux demandes de rapports⁵. D'autres adoptent une rédaction synthétique qui se rapproche de l'exercice d'évaluation de l'efficacité des mesures⁶. Ils réalisent une analyse quantitative des textes d'application mais surtout une analyse qualitative détaillée des mesures réglementaires et soulignent les cas dans lesquels ces textes s'écartent, du point de vue des parlementaires, de la lettre ou de l'esprit de la loi.

La commission des affaires économiques du Sénat a ainsi relevé, s'agissant de la lutte contre l'artificialisation des sols, que plusieurs textes réglementaires auraient été élaborés en contradiction avec la volonté du législateur. Elle estime par exemple que le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 qui prévoit l'inscription des règles relatives à l'artificialisation des sols dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur, serait contraire à la volonté du législateur et à l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. Un recours a d'ailleurs été déposé contre ce décret par l'association des maires de France (AMF).

Cette même commission sénatoriale considère que l'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le code minier et les régimes légaux relevant du code minier, qui révise le régime contentieux, excède le champ d'habilitation fixé par l'article 81 de la loi.

Les travaux de contrôle de l'application des lois par le Parlement examinent aussi, le cas échéant, les modalités concrètes de mise en œuvre d'une mesure et alertent sur les difficultés qu'ils anticipent. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat relève ainsi dans son rapport de 2023 que l'expérimentation d'un financement à taux zéro pour l'achat de véhicules légers par les habitants des zones à faibles émissions- mobilités (ZFE-m) prévue par l'article 107 de la loi prend du retard et que les conditions restrictives d'accès à ces prêts (décret n° 2022-1726 du 22 avril 2022) en limiteront la portée. Corrélativement, elle s'inquiète du retard pris dans le développement des dispositifs de contrôle automatisé nécessaires pour contrôler les restrictions de circulation dans les ZFE. Alors que les premières interdictions de circulation des véhicules les

⁵ Contribution au rapport n° 636 pour 2023 de la commission des affaires économiques du Sénat.

⁶ Contribution au rapport n° 636 pour 2023 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

plus polluants sont obligatoires dans certaines agglomérations depuis le 1^{er} janvier 2023, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) a été décalée et n'interviendra désormais qu'au second semestre 2024. Face à ces difficultés, également relevées par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale dans son rapport n° 681, la commission a lancé une mission d'information qui a débouché sur le rapport n° 738 déposé le 14 juin 2023 par le sénateur Philippe Tabarot⁷.

Le contrôle de l'application des lois offre aussi la possibilité aux parlementaires de s'exprimer à nouveau sur le fond des mesures de la loi. Cet exercice les a conduits à mentionner et à analyser des dispositions législatives ultérieures qui ont modifié la loi initiale. Ainsi, la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 a modifié la loi « climat et résilience » pour « faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux ».

3 - Un exercice de suivi dont les résultats pourraient être rendus plus accessibles

Le contrôle de l'application de la loi réalisé par le Gouvernement et le Parlement met à disposition des informations quantitatives et qualitatives très riches. Toutefois, leur dispersion dans de nombreux rapports et l'absence de synthèse rendent ces travaux peu accessibles.

Le suivi de la mise en œuvre des textes d'application est effectué, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), par les diverses directions d'administration concernées. Cette information, en conséquence encore moins accessible, et ne répond pas totalement à l'objectif spécifique de transparence et d'accessibilité de l'information que porte la loi.

Les informations concrètes concernant l'entrée en vigueur des mesures ou leur mise en œuvre opérationnelle, notamment lorsqu'elles relèvent des collectivités territoriales, ne sont pas non plus aisées à identifier. C'est le cas par exemple de la date d'entrée en vigueur de l'article 277 de la loi qui fait obligation aux commerces de bouche de plus de 400 m² d'informer les clients sur la saisonnalité des fruits et des légumes.

⁷ En l'espèce, il n'est pas fait mention des conclusions de la mission flash de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale dont les conclusions ont été rendues publiques par une communication du 12 octobre 2022 de MM. Gérard Leseul et Bruno Millienne. Par ailleurs, le Gouvernement a rappelé dans le cadre de la procédure contradictoire que des contrôles par interception étaient pratiqués.

Au regard de l'ampleur et de la richesse du travail du Parlement et des services de l'État pour réaliser le suivi de l'application des lois, il serait souhaitable que les informations qui en découlent soient plus accessibles.

Dans cette intention, l'échéancier publié semestriellement sur Légifrance, ou tout autre document approprié, devrait être complété de trois informations : date d'entrée en vigueur, personnes publiques et/ ou privées chargées de la mise en œuvre, précision de l'origine dans la rubrique « base légale » pour identifier les mesures émanant du droit de l'Union européenne. Cet échéancier pourrait également être enrichi par le suivi de la mise en œuvre des mesures ne nécessitant pas de textes d'application.

À l'issue de la procédure contradictoire du présent rapport, le Gouvernement s'est engagé à compléter et publier semestriellement un tel tableau de suivi d'application de la loi « climat et résilience ».

B - Un rapport annuel du Haut conseil pour le climat qui contribue au suivi de l'application de la loi

En application du 2° de l'article D. 132-2 du code de l'environnement, le rapport annuel du HCC porte notamment sur « *la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'État et les collectivités locales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone, réduire l'empreinte carbone et développer l'adaptation au changement climatique, y compris les dispositions budgétaires et fiscales.* »

Les rapports annuels de 2022 et de 2023 du Haut conseil pour le climat procèdent, dans leurs chapitres sectoriels (transports, agriculture, industrie, bâtiment, énergie, forêt-bois, utilisation des terres), à une analyse très synthétique de la cohérence des politiques et des mesures mises en œuvre dans l'année avec les orientations de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)⁸. Ils proposent également une analyse détaillée des avancées attendues des dispositions de la loi « climat et résilience ».

Ainsi, concernant la définition de la « décence énergétique » et l'interdiction de location des « passoires thermiques » à partir de 2025 prévues par l'article 160 de la loi, le Haut Conseil rappelle les bénéfices

⁸ L'annexe n° 3 décrit de manière synthétique les différents instruments stratégiques qui orientent la décarbonation.

attendus de l'éradication de ces logements⁹, avant de relever : l'absence d'impact de la mesure sur les dites « passoires » habitées par leurs propriétaires (2,8 millions), les exemptions prévues pour des motifs architecturaux et patrimoniaux, l'insuffisance des contrôles sur la qualité des travaux réalisés, le caractère irréaliste selon les professionnels du bâtiment des calendriers fixés par la loi compte tenu du volume et du coût des travaux.

S'agissant à nouveau de la rénovation énergétique des logements et le dispositif *MaPrimeRénov*, le rapport de 2022 du HCC s'appuie sur les travaux réalisés par le Comité d'évaluation du plan de relance et par la Cour des comptes¹⁰. Relayant leurs recommandations, le rapport du HCC attire l'attention sur la part marginale de rénovations globales financées par le dispositif (0,1 % des travaux) et sur le faible nombre de « passoires thermiques » réhabilitées en 2021 (2 500 logements par rapport au 80 000 envisagés).

Cette approche sectorielle contribue au contrôle de l'application de la loi et permet d'enrichir les travaux d'évaluation des mesures en regard des objectifs climatiques. Toutefois, le rapport annuel du HCC ne fournit pas de vision d'ensemble des mesures attendues ou des premiers résultats observés de la mise en œuvre de loi « climat et résilience ».

II - Un souci croissant de développer l'évaluation mais des conditions non réunies

La loi « climat et résilience » prévoit dans son titre VIII un ensemble inédit de dispositions destinées à développer l'évaluation climatique et environnementale. Cependant, les recommandations de méthode formulées par le Haut conseil pour le climat (A) n'ont pas été suffisamment prises en compte au stade de la loi (B). La déclinaison territoriale de l'évaluation reste à concevoir (C).

⁹ L'éradication des « passoires thermiques » conduirait à réaliser la moitié de l'effort nécessaire pour atteindre l'objectif de la réduction de la consommation énergétique du secteur du bâtiment en passant de 745 TWh en 2017 à 636 TWh en 2028. Ministère de la transition écologique (2021). Ambition climatique et rénovation performante pour 2028 et 2050.

¹⁰ Premier rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance, octobre 2021 ; Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' », audit flash, Cour des comptes, septembre 2021.

A - Rappel des évolutions recommandées par le Haut conseil pour le climat

1 - « *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions* » : un rapport de méthode¹¹

Lors du premier Conseil de défense écologique, le 23 mai 2019, le Gouvernement a pris l’engagement d’évaluer les grandes lois d’orientation sous l’angle de leurs impacts sur les gaz à effet de serre (GES), un an après leur entrée en vigueur. Il a aussi demandé au Haut conseil pour le climat d’être le garant de la qualité des méthodes d’évaluation mises en œuvre et de produire « *un cadrage préalable des méthodes à appliquer : ce cadrage pourrait s’appuyer sur les méthodes mises en œuvre dans d’autres pays et pourra [it] porter plus largement sur les évaluations ex ante et ex post des projets de lois et principales mesures d’atténuation du changement climatique* ».

Le rapport du HCC, *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions*, publié en décembre 2019 a répondu à cette demande et défini les grandes lignes méthodologiques attendues. Le Haut conseil y a rappelé que la stratégie nationale bas carbone (SNBC) était le référentiel d’action dont s’est dotée la France pour atteindre ses engagements internationaux découlant de l’accord de Paris ; il y soulignait également que l’évaluation en regard des objectifs climatiques devait permettre de déterminer la contribution positive ou négative d’un texte ou d’une action au respect des trajectoires de la SNBC pour atteindre la neutralité carbone et de suivre ces trajectoires. Huit recommandations synthétisant la méthode à suivre étaient formulées :

1. « L’évaluation des lois en regard du climat doit respecter les grands principes d’une bonne évaluation des politiques publiques : indépendance de l’évaluateur ou de l’organe de contre-expertise, diffusion des résultats aux parties prenantes, proportionnalité de l’évaluation (opérationnelle et raisonnable du point de vue des ressources sollicitées) ;
2. Toutes les lois ne nécessitent pas d’être évaluées en regard du climat. Un processus de sélection transparent est mis en place ;
3. Une étude d’impact détaillée doit être réalisée par rapport à la SNBC en considérant l’objectif de neutralité et les budgets carbone, en complétant l’exposé des motifs, en identifiant les indicateurs pertinents SNBC ;

¹¹ Un résumé détaillé du rapport publié en juin 2019 par le Haut conseil pour le climat figure en annexe n° 2.

4. Une méthodologie spécifique à l'évaluation des lois en regard du climat doit être publiée et insérée au guide de légistique. Elle porte sur l'évaluation de la cohérence avec l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC et s'appuie sur les indicateurs SNBC ;
5. L'étude d'impact est mise à jour une fois les lois promulguées ;
6. Le dispositif d'évaluation ex post doit être prévu dans le texte de loi et assurer la disponibilité des données nécessaires ;
7. Le processus d'évaluation ex post doit être transparent, indépendant et doit associer les parties prenantes et être accessible au public ;
8. Le suivi des lois doit renforcer le pilotage de la SNBC vers la neutralité carbone : le Conseil de défense écologique prépare et adopte un rapport annuel qui dresse le bilan, en regard de la SNBC, des lois adoptées dans l'année écoulée ainsi que des lois évaluées *ex ante* ou *ex post* sur la même période.

2 - Des recommandations peu suivies pour élaborer et *a fortiori* pour évaluer la loi « climat et résilience »

Dans le cadre de ses prérogatives, le HCC s'est prononcé sur le projet de loi « climat et résilience » en s'appuyant sur les recommandations précitées. L'avis, dont le contenu est détaillé en annexe n° 2 poursuivait le double objectif d'étudier la contribution du projet de loi à la stratégie nationale bas carbone (pertinence des mesures) et de faire des recommandations pour s'assurer de l'atteinte des objectifs d'atténuation du changement climatique. Cet avis soulignait des avancées tout en restant critique dans sa tonalité.

Sur l'ambition affichée du projet de loi, l'avis relevait que l'affirmation figurant dans l'étude d'impact selon laquelle 112 MtéqCO2/an seraient évitées, ne pouvait être appréciée en l'absence de transparence méthodologique. Dans le cadre de la contradiction au présent rapport, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires rappelle avoir sollicité une étude auprès d'un cabinet indépendant pour analyser l'impact cumulé à horizon 2030 de l'ensemble des mesures adoptées depuis 2017 en incluant les mesures prévues dans le projet de loi « climat et résilience »¹². Ce document n'est toutefois pas apparu probant pour le HCC.

¹² Cette étude, dont le Gouvernement a endossé les conclusions en la publiant le 23 février 2021, en amont de l'examen du projet de loi en commission à l'Assemblée Nationale, a estimé que le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre visé par l'ensemble des mesures déjà prises au cours du quinquennat et proposées dans le projet de loi initial était globalement à la hauteur de l'objectif de 2030, sous réserve de leur exécution intégrale et volontariste.

Sur la pertinence des mesures au regard de la stratégie nationale bas carbone, le Haut conseil distinguait dans son avis parmi les articles visant à améliorer le pilotage et la conduite de la transition écologique – ceux utiles mais qui n’engageaient pas de changements structurels et ceux prévoyant des instruments et outils visant à agir sur les trois leviers de la transition définis par la stratégie nationale bas carbone : décarbonation, efficacité énergétique et maîtrise de la demande. Le HCC estimait que la portée de nombreuses mesures était réduite en raison de délais de mise en œuvre allongés, de périmètres restreints couvrant une part insuffisante des activités ou du caractère symbolique de certaines mesures.

Sur la qualité de l’étude d’impact, le HCC saluait la référence à la stratégie nationale bas carbone mais relevait des manques : absence de prise en compte des budgets carbone isolant les différents gaz émis ; absence d’utilisation des indicateurs pertinents de la SNBC pour l’évaluation *ex ante* et absence de suivi durant la mise en œuvre pour ajuster les dispositifs. Concernant l’évaluation quantitative de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le HCC relevait que la méthode utilisée ne permettait selon lui ni de juger du respect des budgets carbone, ni d’informer sur la réduction attendue et atteinte aux étapes 2023 et 2028 (bilans à l’échelle internationale de la mise en œuvre de l’accord de Paris). Concernant l’évaluation qualitative, l’étude d’impact raccrochait des mesures aux orientations de la stratégie nationale mais sans les documenter suffisamment. La critique principale du HCC était toutefois que le document « *ne discut[ait] ni de la plus-value stratégique des réformes proposées, ni de leur capacité à atteindre les objectifs du secteur, ni des dispositions complémentaires à mettre en œuvre en cas d’insuffisance des mesures* ».

L'exemple du bâtiment

Le Haut conseil recommandait une approche sectorielle des mesures et de leurs effets et illustrait cette manière de faire avec le secteur du bâtiment, pour identifier les leviers de décarbonation mentionnés dans le projet de loi.

À cette occasion, il émettait plusieurs critiques : absence de présentation claire de l'impact additionnel des mesures et parfois même confusion conduisant à penser qu'il en existe un alors que ce n'est pas le cas¹³ ; présentation critiquable d'une mesure sécurisant juridiquement l'interdiction des terrasses chauffées (bien que ne créant pas d'interdiction ni de sanction) ; valeur ajoutée marginale du projet de loi en regard des orientations de la stratégie nationale bas carbone pour les bâtiments et risque d'inciter à des choix techniques contreproductifs en ne créant pas la trajectoire vers la cible BBC 2050 (bâtiments bas carbone de classe A ou B).

Le HCC recommandait de fixer des obligations de rénovation, d'inclure les bâtiments tertiaires, de mettre en place des mesures complémentaires pour renforcer l'action publique visant à décarboner le secteur des bâtiments à tous les échelons d'action, de présenter de manière analytique et synthétique les gains attendus par article, de centrer l'effort de quantification sur les secteurs les plus émetteurs¹⁴. Les réductions d'émissions envisagées pour les 21 articles concernés étaient évaluées entre 4 et 20 Mt éqCO2/an sur les 112 Mt nécessaires à la réduction de 40 % d'ici 2030 et seules quatre mesures avaient un potentiel supérieur à 1Mt. Considérant le caractère additionnel des mesures relatives au secteur du bâtiment par rapport à l'existant et leur contribution aux orientations stratégiques de la stratégie nationale bas carbone, le HCC estimait que les mesures ne convergeaient pas vers la norme « bâtiment basse consommation ».

¹³ Pour l'article 42 concernant l'interdiction de location des passoires énergétiques, les gains potentiels ont été calculés et prises en compte par les dispositions initiales de la loi énergie climat.

¹⁴ Un quart des articles quantifiés porte sur le secteur des déchets qui ne représentait que 3 % des émissions nationales en 2019.

Le HCC déplorait aussi l'absence d'estimation quant à l'effet global du projet de loi sur la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre de la France et à sa contribution globale à la mise en œuvre de la stratégie nationale bas carbone. Il invitait donc à compléter l'étude d'impact et suggérait plusieurs améliorations méthodologiques : harmoniser le format des résultats quantifiés, expliciter les hypothèses, les méthodes retenues et les sources des données, préciser l'effet attendu sur les budgets carbone et discuter qualitativement l'impact « *significatif mais indirect* » et/ou « *catalyseur et accélérateur* » lorsqu'une évaluation quantifiée directe apparaît difficile.

Rappelant son rapport de méthode, le HCC concluait en recommandant l'évaluation des amendements adoptés par rapport à la stratégie nationale bas carbone, la mise à jour de l'étude d'impact après publication de la loi, la mise en place d'un dispositif de suivi *ex post* transparent, indépendant et associant les parties prenantes, précisant les indicateurs de suivi et les dates d'évaluation. Il préconisait également le renforcement du pilotage de la stratégie nationale bas carbone vers la neutralité carbone en mettant en place un suivi trimestriel des politiques et mesures sur la base d'indicateurs de moyens et de résultats, en adoptant en conseil de défense écologique un rapport annuel qui dresse le bilan, en regard de la SNBC, des lois évaluées (ex ante et ex post) dans l'année et en publiant les évaluations des lois LOM, ELAN et EGALIM¹⁵. L'étude *ex post* d'évaluation des mesures de la loi d'orientation des mobilités établie par le gouvernement¹⁶ pourrait servir d'exemple aux travaux à engager sur les autres lois.

Les recommandations du Haut conseil paraissent avoir été globalement considérées par le Gouvernement comme très ambitieuses et difficiles à mettre en œuvre.

¹⁵ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

¹⁶ 2020-2021, évaluation des émissions GES et à l'atteinte des objectifs de la SNBC, décembre 2021.

B - Malgré une forte ambition affichée, des dispositifs d'évaluation insuffisamment solides

Le souci de développer l'évaluation climatique et environnementale a conduit le législateur à y consacrer un titre spécifique dans la loi. Cette ambition inclut l'objectif d'évaluer les dispositions prévues dans la loi elle-même. Or cette évaluation est globalement impossible pour plusieurs raisons : défaut de pilotage des indicateurs prévus dans l'étude d'impact, manque d'attention portée à la gestion des données, absence de volet évaluatif dans les rapports produits.

1 - Une loi qui s'empare du sujet de l'évaluation climatique et environnementale

L'idée que la lisibilité et la transparence de l'action publique sont des facteurs majeurs de la réussite de la politique de transition écologique chemine. C'est pourquoi, au-delà du seul suivi de la mise en œuvre de la loi « climat et résilience », les parlementaires ont inscrit dans cette loi un titre VIII « *Dispositions relatives à l'évaluation climatique et environnementale* », attendant ainsi que l'État se dote des moyens de piloter, de mesurer efficacement l'action publique sur les sujets climatiques et environnementaux et d'en rendre compte aux citoyens. Le texte prévoit plusieurs travaux qui ont été achevés ou sont en passe de l'être :

- un rapport à annexer au projet de loi « climat énergie » (L. 100-1 A du code de l'énergie) qui, en 2023 puis tous les cinq ans, devait déterminer les objectifs et fixer les priorités d'action de la politique énergétique ;
- la conclusion pour chaque secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre d'une feuille de route établie conjointement par les représentants des filières économiques, le Gouvernement et les représentants des collectivités territoriales pour les secteurs dans lesquels ils exercent une compétence (art. 301). À fin 2023, certaines de ces feuilles de route ont été transmises au Gouvernement¹⁷ ;
- un rapport remis avant le 31 décembre 2022 par le Gouvernement sur les moyens d'améliorer l'évaluation de l'impact environnemental et climatique des projets de loi (art. 302). Ce rapport a été effectivement remis au Gouvernement mais n'a pas fait l'objet d'une publication.

¹⁷ Les filières concernées sont : aménagement, bâtiment, automobile, chaîne de valeur des véhicules lourds, maritime, aérien, numérique. Il s'agit de sous-ensemble des orientations sectorielles stabilisées dans la SNBC qui sont : transports, bâtiments, agriculture, forêt-bois, industrie, production d'énergie, déchets.

Étaient également prévus un rapport triennal d'évaluation, par le HCC de l'action des collectivités territoriales en matière de réduction de gaz à effet de serre (art. 299) ainsi qu'un observatoire des actions mises en œuvre par les collectivités (art. 300). Ces deux articles apparaissent *de facto* remis en cause par les nouvelles modalités de déclinaison territoriale de la planification écologique (cf. II.C.3.b. *infra*) et par la création d'une commission spéciale au sein du conseil national de la transition écologique (CNTE) consacrée au suivi de la planification écologique, qui assurera le rôle d'observatoire¹⁸.

2 - Des indicateurs sans suivi centralisé

L'étude d'impact du projet de loi « climat et résilience », jointe au projet de loi, identifie 11 indicateurs disparates dont : la part de marchés publics intégrant une disposition environnementale (en nombre et en montant) ; la part des véhicules particuliers neufs vendus en France dont les émissions unitaires sont inférieures à 123 gCO₂/km WLTP ; le pourcentage de baisse des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac d'origine agricole ou bien encore, le nombre de passoires thermiques dans le parc de logements.

Chaque direction chargée de la mesure suit l'indicateur afférent. Il n'y a pas de suivi centralisé même si le CGDD fait valoir que le baromètre de l'action publique, dispositif de suivi des politiques prioritaires du Gouvernement définies par circulaire de la Première ministre du 19 septembre 2022, permet le suivi de quelques-uns de ces indicateurs.

À l'été 2023, ce baromètre ne semble pas adapté pour rendre compte des actions découlant de la loi climat et résilience. Son axe n° 2 « Planifier et accélérer la transition écologique », présente cinq priorités de la planification écologique :

1. Accélérer la décarbonation des secteurs stratégiques principaux pollueurs ;
2. Permettre à chaque territoire d'engager sa transition ;
3. Rendre la transition écologique accessible à tous ;
4. Protéger la biodiversité et nos ressources ;
5. Mobiliser tous les Français pour être acteurs de la transition.

¹⁸ Communiqué concernant la séance plénière du CNTE du 30 octobre 2023.

S'y ajoutent quelques données chiffrées inégalement actualisées sur le « plan vélo » (kilométrage total d'aménagements cyclables sécurisés), *MaPrimeRénov* (nombre de dossiers validés), les soutiens à la voiture électrique (la part des voitures électriques dans les ventes de voitures neuves, nombre d'aides distribuées, le nombre de points de recharge rapide ouverts au public), le renforcement de la lutte contre les atteintes à l'environnement, la lutte contre le gaspillage et le renforcement du recyclage (taux de recyclage des bouteilles en plastique, quantité de déchets pris en charge dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs (REP).

Cette liste hétéroclite ne donne pas de visibilité sur les indicateurs prévus par la loi.

3 - Une absence d'attention à la gestion des données

L'étude d'impact de la loi « climat et résilience » ne comporte pas non plus de développements sur la gestion des données (source, recueil, traitement) nécessaires à la mise en œuvre comme au suivi des mesures de cette loi.

Dans leur rapport n° 749 d'information déposé le 18 janvier 2023 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi, les députées Florence Goulet et Sandra Marsaud répertoriaient les outils en ligne mis à disposition par l'État pour accompagner les collectivités et rapportaient le souhait de l'ensemble des acteurs auditionnés de sécuriser les données auxquelles ont accès les élus. Sur le thème sensible du contrôle de l'artificialisation des sols, les rapporteuses suggéraient ainsi que chaque exécutif local reçoive, dans un format opposable et en temps utile pour les évolutions des documents d'urbanisme à réaliser, les chiffres correspondant aux enveloppes d'artificialisation et de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la période de référence, ce qui leur permettrait de définir leurs objectifs chiffrés, sans craindre une modification méthodologique ultérieure.

L'absence d'attention portée aux données dans la loi « climat et résilience » illustre l'absence de conception préalable du système d'évaluation de la loi. En conséquence, le bilan proposé sur le site du ministère de la transition écologique deux ans après la publication de ladite loi apparaît superficiel. Il énumère les « *mesures phares* » entrées en

vigueur¹⁹ mais ne présente pas de données chiffrées et ne renvoie ni aux productions statistiques du ministère de la transition écologique ni au premier tableau de bord de la planification écologique et pas davantage aux dispositifs annuel et bisannuel de suivi de la stratégie nationale bas carbone.

4 - Des rapports utiles mais sans visée évaluative

Les 49 rapports prévus par la loi ne comportaient pas de visée évaluative. Toutefois, plusieurs autres rapports, à l'initiative des parlementaires, ont porté sur des sujets qui soulèvent des difficultés particulières comme l'artificialisation des terres et les zones à faibles émissions.

Par ailleurs, à l'initiative du Gouvernement, les corps d'inspection de l'État ont également réalisé des travaux sur des sujets institutionnels comme l'évaluation en regard des objectifs climatiques des projets de loi, ou plus techniques et circonscrits comme sur la filière économique du vélo ou des audits concernant des sujets traités dans la loi « climat et résilience » et ayant donné lieu à des financements au titre du plan national de relance et de résilience 2021.

À ce stade, aucun document évaluant les effets de la loi ou de ses mesures phares n'a été produit, ce qui, au terme de deux années, peut paraître normal. Toutefois, aucun travail de ce type n'a été, à ce jour, programmé.

La loi « climat et résilience » n'est donc pas formellement assortie d'un cadre d'évaluation. Les travaux menés tant par le Parlement que par l'administration, récemment enrichis par le rapport annuel du HCC, constituent une source d'information dont la lisibilité et l'accessibilité mériteraient d'être améliorées pour être mieux diffusées et utilisées.

¹⁹ Éducation à l'environnement dans les établissements scolaires, Suppression des chauffages en terrasse, Premiers affichages environnementaux sur les publicités de voitures et d'électroménager et expérimentation dans les secteurs alimentaire et textile, Expérimentation du prêt à taux zéro mobilité pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride dans les zones à faibles émissions, Nouveau service public de rénovation de l'habitat, France Rénov', Gel des loyers pour les passoires thermiques (classe G et F), Audit énergétique obligatoire pour les logements de classe G et F en vente, Interdiction de créer des commerciaux sur des terres agricoles ou naturelles, Accompagnement des élus dans la mise en œuvre de l'objectif zéro artificialisation nette en 2050, Menus végétariens dans les établissements scolaires et les restaurants collectifs gérés par l'État, Circulation interdite pour certains véhicules polluants dans la dizaine d'agglomérations dépassant les seuils de pollution de l'air.

C - Une déclinaison territoriale inaboutie, obstacle à l'évaluation du déploiement des mesures

L'évaluation des mesures de la loi imposerait de prendre en compte la déclinaison locale des mesures, qui concernent les collectivités territoriales à de nombreux titres : décarbonation des transports (transports en commun, zones à faible émission, pistes cyclables, etc.), « zéro artificialisation nette », rénovation énergétique des bâtiments, éclairage public, alimentation dans les cantines, gestion de l'eau, des espaces verts et des déchets. Elles jouent en effet un rôle de premier plan dans l'atteinte des objectifs bas carbone de la France en 2050.

Malgré de réels efforts d'articulation entre ambitions nationales et locales²⁰, les modalités concrètes de suivi par l'État des mesures mises en œuvre restent à définir en lien avec les collectivités territoriales.

À ce jour, l'État n'est pas en capacité de mesurer l'impact en CO₂ et le coût des mesures mises en œuvre à l'échelon territorial et aucun indicateur et/ou outil de suivi n'est partagé entre les administrations centrales et les collectivités territoriales²¹.

Pour s'inscrire dans la déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale bas carbone, les collectivités territoriales doivent s'accommoder d'un cadre juridique complexe. Les régions et une grande partie du bloc communal doivent depuis 2015 décliner leurs documents de planification en cohérence notamment avec cette stratégie nationale. Les régions ont une compétence sur des secteurs clés, et notamment sur les trois secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre (transports, agriculture et bâtiments) alors même qu'elles n'ont pas la main sur la conduite opérationnelle des politiques climatiques les concernant comme le relevait le HCC en juillet 2020 dans son rapport annuel, « *Redresser le cap, relancer la transition* ». L'absence de données fiables et exhaustives permettant d'apprécier la déclinaison territoriale de la stratégie nationale bas carbone dans les actions engagées par les collectivités a été relevée dans le rapport rédigé par le Gouvernement en application de l'article 68 de la loi n° 2019-

²⁰ Pour mémoire, l'article 68 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit la rédaction d'un rapport du Gouvernement au Parlement permettant d'apprécier la contribution des PCAET et des Sraddet aux objectifs nationaux et aux orientations nationales inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Rapport publié en mars 2022 par le ministère de la transition écologique.

²¹ Dans le cadre de la contradiction, le Gouvernement a précisé avoir complété à l'automne 2023 une offre de service qui permet aux collectivités d'évaluer leurs projets, pris individuellement (outil QUANTI GES porté par l'ADEME).

1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Cette déclinaison repose sur plusieurs exercices de planification relevant du niveau régional et du bloc communal, dont la synchronisation est lente et incertaine. Par ailleurs, le caractère opérationnel des exercices de planification n'est pas assuré. L'analyse des initiatives locales en faveur de la transition écologique traduit une volonté d'agir, mais une trop faible ampleur des actions entreprises et des difficultés persistantes liées à l'imbrication de compétences comme à une insuffisante mutualisation de ressources rares, notamment en ingénierie.

En s'appuyant sur des études de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Ademe, la mission d'information « flash » de l'Assemblée nationale « *Suivi des engagements pris par la France dans les conférences des parties (COP) aux accords internationaux sur le climat en avril 2023* » a également noté un manque d'articulation entre les objectifs nationaux et les politiques régionales comme avec les objectifs territoriaux.

Enfin, les collectivités territoriales évaluent peu, *a priori* et *a posteriori*, l'impact sur les gaz à effet de serre des actions qu'elles conduisent, arguant le manque d'outil opérationnel bien que le ministère chargé de la transition écologique ait publié en février 2022 un guide méthodologique pour la « *Prise en compte des émissions de GES dans les études d'impact* ». Élément clé du pilotage, l'évaluation est rarement pensée dès la phase d'élaboration des plans territoriaux et ne permet donc pas d'anticiper la collecte des données.

Avec la moitié de ses articles touchant directement aux compétences des collectivités locales, la loi « climat et résilience » affirme le rôle moteur des collectivités dans la transition écologique et climatique.

Mais depuis l'adoption de la loi, les élus locaux ont relayé des difficultés juridiques et pratiques mal anticipées sur des mesures phares comme le « zéro artificialisation nette » et les zones à faibles émissions - mobilités par exemple, conduisant à des modifications de la loi. Les articles 299 et 300 de la loi ont certes prévu des instruments de suivi et d'évaluation renforcés pour les actions locales (rapport trisannuel sur l'action des collectivités territoriales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique / mise en place d'un observatoire des actions des collectivités), mais ils ne sont pas mis en œuvre.

CONCLUSION

Intégrant diverses politiques sectorielles, la loi « climat et résilience » recouvre un large périmètre d'actions. Elle nécessite plus d'une centaine de textes d'application, avec une mise en place et des effets progressifs jusqu'en 2050. La diversité des politiques couvertes par la loi et les différentes articulations des textes dans le temps – mesures nouvelles, modifications de dispositions préexistantes, mesures portées par la loi et modifiées depuis – n'offrent pas un cadre harmonisé pour l'évaluation.

Pour autant, le besoin de suivi et d'évaluation est bien réel. Néanmoins, l'évaluation selon une fréquence annuelle de l'ensemble des mesures de la loi ne constituerait pas la meilleure méthode pour apprécier la contribution des mesures portées par la loi à l'atteinte de la stratégie nationale bas carbone.

Une telle évaluation, tout en répondant à l'impératif de transparence vis-à-vis des citoyens et aux attentes des parlementaires, devrait permettre de vérifier que les mesures prises dans le cadre des politiques climatiques contribuent effectivement à placer la France sur les trajectoires qu'elle s'est fixées et à quel coût, sans omettre d'évaluer les financements et les impacts économiques et sociaux associés.

Pour ce faire, une réflexion sur le cadre d'évaluation en regard des objectifs climatiques des politiques publiques relatives au changement climatique (champ, intensité, fréquence, niveau d'exigence, moyens), sur les méthodes de quantification ou de cotation retenues et sur la gouvernance de l'ensemble constitue un préalable déjà largement posé par les rapports du Haut conseil pour le climat.

Il appartient à l'exécutif de définir et de mettre en œuvre sa propre méthodologie.

Chapitre II

Un cadre d'évaluation des politiques

climatiques à concevoir,

une gouvernance à clarifier

L'évaluation des politiques climatiques est un impératif du Gouvernement vis-à-vis des citoyens ; les acteurs publics doivent être en mesure de produire des éléments probants sur les résultats obtenus ou escomptés. L'urgence climatique renforce et renouvelle à la fois le besoin d'évaluation des politiques publiques.

I - L'évaluation, un impératif pour rendre compte de l'action climatique

L'évaluation des résultats des politiques publiques en lien avec l'action climatique constitue aujourd'hui un enjeu important pour emporter et conserver l'adhésion des citoyens à la dynamique collective créée par l'État (A). Outre cette nécessité démocratique, l'évaluation est un impératif aux niveaux communautaire et international, et constitue une réponse aux accusations d'inaction climatique (B).

A - Une meilleure information sur les effets et les impacts des mesures pour favoriser l'adhésion des citoyens

Face à l'urgence climatique, l'accélération et la massification des actions de transition ainsi que l'arrêt des actions contraires à l'atteinte des objectifs fixés sont nécessaires pour satisfaire les engagements de la France. Tous les acteurs sont concernés : État, collectivités, entreprises et ménages. Néanmoins, *in fine*, ce sont ces derniers qui, par leurs comportements, sont les premiers acteurs de la transformation nécessaire de notre économie et de la diminution des émissions de gaz à effet de serre associées. Il y a donc un réel enjeu à susciter l'adhésion des entreprises et des ménages aux politiques de transition écologique en les assurant de la pertinence des mesures, en les informant sur les effets attendus des politiques climatiques déployées. L'évaluation permet de mesurer *in concreto* l'efficacité des politiques menées.

La transition écologique passe par une évolution des comportements des entreprises et des ménages. Les stratégies de consommation et d'investissement induisent une empreinte carbone plus ou moins forte, directement ou *via* les mécanismes de l'offre et de la demande. L'adhésion aux politiques publiques climatiques dépend de leur caractère socialement acceptable et de leur efficacité perçue sur la réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

La mise en place d'un dialogue environnemental représente un réel enjeu : création d'enceintes de dialogue, meilleure diffusion des avis scientifiques, des rapports du HCC, des rapports du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), des objectifs de la stratégie nationale bas carbone, etc. Les travaux ou instances à même de porter ces sujets à la connaissance des citoyens ne manquent pas. Cependant, ceux du HCC ne bénéficient pas de la même audience médiatique que ceux du GIEC tandis que l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc)²² reste inconnu du grand public. Des outils mis en place plus récemment informent les citoyens sur leur action propre, telle la plateforme « Nos gestes climat » de l'Agence de la transition écologique (Ademe).

La création du Conseil national de la transition écologique (CNTE) en 2012 visait à renforcer le dialogue social environnemental mais l'effectivité de son rôle ne permet pas de répondre à tous les besoins.

²² Crée en 2001.

La connaissance et la compréhension des sujets climatiques est aussi un enjeu pour les élus nationaux et locaux. L'insuffisante information ou formation à ces problématiques peuvent en effet susciter des crispations dans la mise en œuvre de dispositifs complexes et souvent contraignants.

Une illustration des enjeux de l'évaluation pour une acceptation des citoyens des contraintes et des coûts induits : les zones à faibles émissions (ZFE)

Instaurée par la loi d'orientation des mobilités de 2019, puis élargie par la loi « Climat et résilience » de 2021, la mise en place des zones à faibles émissions (ZFE) répond à l'obligation européenne d'assurer une « bonne » qualité de l'air sur son territoire. Le 28 avril 2022, la France a été condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne²³. Malgré les injonctions de la Commission européenne, 27 agglomérations françaises dépassaient encore les seuils réglementaires en 2021.

Les ZFE sont un dispositif clé pour réduire l'impact des émissions des véhicules dans les grandes agglomérations. 38 % des voitures pourraient, d'ici 2025, être interdites à la circulation dans les plus grosses agglomérations du fait de la mise en place des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Pourtant, 60 % des Français ignorent encore ce que recouvre ce terme. L'absence d'alternative accessible aux véhicules thermiques font des ZFE des sujets à forts enjeux sociaux, risquant de creuser les inégalités entre les métropoles et leur périphérie.

L'acceptabilité sociale des ZFE-m est complexe. Lorsqu'elles sont mises en œuvre, elles se heurtent à des crispations et à de vives incompréhensions, tant de la part des collectivités territoriales chargées de les mettre en place que des usagers, particuliers et professionnels, dont les mobilités quotidiennes seront affectées par les restrictions de circulation. Elles sont souvent vécues comme une injustice sociale excluant d'office les voitures anciennes qui sont davantage celles des ménages les plus modestes. Dans le cadre de la contradiction au présent rapport, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a fait valoir qu'il avait instauré en 2022 un comité de suivi avec l'ensemble des collectivités concernées et mené au premier semestre 2023 avec France Urbaine, une large concertation pour identifier les leviers nécessaires à la mise en place et à l'acceptabilité des ZFE.

²³ Condamnation pour non-respect de la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air ambiant, et plus spécifiquement pour « dépassement de manière systématique et persistante » de la valeur limite de concentration (VLC) journalière.

À la suite des récentes propositions formulées par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, il serait utile d'identifier précisément les enjeux et les mesures d'accompagnement et d'évaluer les coûts et impacts du déploiement des ZFE-m pour les citoyens et les élus locaux afin d'en améliorer l'acceptabilité.

Cet exemple illustre l'attention qui doit être portée non seulement à l'efficacité environnementale des mesures mais aussi à leur acceptabilité sociale. Disposer de données et d'analyses fiables sur la mise en œuvre et le résultat des mesures est nécessaire à l'information des citoyens ainsi qu'à la justification de l'action publique au regard des engagements internationaux et des normes environnementales.

B - Une obligation croissante de justifier de l'action de l'État en faveur du climat

1 - Un rendu-compte obligatoire auprès de l'Union européenne et de l'ONU

Disposer de données et d'indicateurs fiables compatibles avec les standards internationaux doit permettre à l'État de remplir ses obligations vis-à-vis des instances multilatérales.

Ainsi, tous les États parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont l'obligation de transmettre au secrétariat de la Convention un inventaire annuel de leurs émissions de gaz à effet de serre. À cette fin, la France s'est dotée au début des années 2010 d'un cadre réglementaire à travers le « Système national d'inventaires d'émissions et de bilans dans l'atmosphère ». La réalisation de cet inventaire qui relève de la responsabilité du ministère chargé de la transition écologique, est assurée par une association, le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa) qui se conforme à la méthodologie établie par le Giec. Le rapport annuel sur les émissions réalisé par le Citepa évalue ces émissions et leur évolution par sous-secteur d'activité et permet de réaliser des comparaisons d'une année sur l'autre.

À cet inventaire annuel s'ajoute un autre inventaire biennal (dit rapport biennal), également transmis par la France au secrétariat de la CCNUCC, qui permet d'évaluer les efforts réalisés en termes de réduction des émissions. Il fait l'objet d'une analyse par des experts internationaux. Dès 2024, la France, comme les autres États parties, devra se conformer au

cadre de transparence renforcé prévu par l'article 13 de l'Accord de Paris, pour déclarer ses émissions, mais également pour décrire plus précisément les mesures prises pour les réduire.

Par ailleurs, en application de l'article du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action climatique, la France a produit en mars 2020 son plan national intégré énergie-climat (PNIEC) pour la période 2021-2030, selon la forme et les modalités prescrites par le règlement. Une version actualisée doit être produite en 2023 et le cas échéant en 2024. En application de l'article 15 du même texte, une stratégie de long terme conforme à l'objectif de neutralité climatique de l'Union européenne énoncé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119 a été établie et communiquée à la Commission.

En application de l'article 18 du règlement précité, il revient à la France de produire tous les deux ans (années impaires) une trajectoire tendancielle des émissions de gaz à effet de serre nationales jusqu'en 2050 (scénario « *avec mesures existantes* » ou AME).

2 - Un développement des contentieux climatiques à prendre en compte

Devant la persistance d'une mauvaise qualité de l'air et du dépassement de valeurs limites de polluants dans l'atmosphère, le juge peut enjoindre l'élaboration et la mise en œuvre de plans relatifs à la qualité de l'air afin de ramener le plus rapidement possible ces polluants sous les valeurs limites, le cas échéant sous astreinte, et s'assurer de l'exécution de sa décision (CE, 12 juillet 2017, *Les amis de la Terre*, n° 394254 puis CE, 10 juillet 2020, 4 août 2021, 17 octobre 2022 n° 428409).

Reconnaissant la valeur prescriptive et non plus programmatique des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre figurant dans la loi, le juge vérifie désormais que l'État a pris ou entend prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire de manière à respecter les obligations consenties. Dans l'hypothèse où les mesures ne sont pas regardées comme permettant d'atteindre les objectifs, il prononce une injonction, le cas échéant sous astreinte (en dernier lieu, CE, 10 mai 2023, *Grande-Synthe*, n° 467982). Dans cette affaire, le Conseil d'État a relevé les différences d'approches entre la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et le HCC concernant les gains d'émissions de gaz à effet de serre espérés. Cette divergence est en voie de résolution (cf. III-A).

Ces évolutions jurisprudentielles doivent inspirer la définition des dispositifs de suivi et d'évaluation pour tenir compte notamment du caractère contraignant et non plus seulement programmatique des objectifs chiffrés.

II - Une nécessaire prise en compte de la stratégie nationale bas carbone et de la planification écologique

Faut-il évaluer, en regard des objectifs climatiques, une loi en tant que telle, une politique, un plan ou un programme ? Toutes les mesures ou certaines et lesquelles ? Les plus coûteuses pour les finances publiques, pour les ménages, pour les entreprises ? Les plus vertueuses pour l'environnement et selon quelles modalités de calcul ? Celles assorties d'un objectif chiffré, celles découlant d'engagements européens ou internationaux ? Celles susceptibles d'être prises en compte par le juge pour apprécier l'effort accompli ? Ces questions doivent permettre d'orienter la stratégie d'évaluation en regard des objectifs climatiques pour qu'elle soit utile et proportionnée. Les pouvoirs publics disposent à ce stade d'analyses consistantes du Haut Conseil pour le climat et des corps d'inspection.

Au vu des manques identifiés dans le système d'évaluation de la loi « climat et résilience », il est indispensable de disposer de supports d'évaluation bien adaptés à chacune des grandes phases de la vie d'une mesure : lors de son élaboration, lors de sa mise en œuvre et *a posteriori* lorsqu'elle aura produit ses effets. Toute évaluation doit être réalisée en regard d'un référentiel qui, en l'occurrence, devrait être pour le climat la stratégie nationale bas carbone et le volet climatique de la planification écologique.

A - Un choix raisonné du champ, de l'intensité et de la temporalité des évaluations en regard des objectifs climatiques

Si l'évaluation *ex ante* doit juridiquement être effectuée sur l'ensemble d'un projet de loi, il peut en aller différemment pour en évaluer les effets. Quand la loi porte sur de nombreuses politiques et comporte des mesures nouvelles, des dispositions modificatives de lois antérieures et que ses propres dispositions sont rapidement modifiées comme c'est le cas pour

la loi « climat et résilience », il peut apparaître plus efficient de réaliser une évaluation *ex post* centrée sur un ou plusieurs dispositifs ou de mesurer leur contribution au respect des budgets carbone sectoriels. En tout état de cause, à supposer que cela soit possible, il n'apparaît pas pertinent d'évaluer chaque année l'ensemble des dispositions de la loi.

1 - Définir une méthode d'évaluation *ex ante* des projets de loi en regard du climat

Le contenu des évaluations *ex ante* est précisé par un mémento du secrétariat général du gouvernement relatif à l'élaboration des études d'impact²⁴. Outre la présentation des objectifs poursuivis par le texte, la comparaison d'options et l'articulation au droit de l'Union européenne, l'étude d'impact évalue les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme, les coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, ainsi que les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public. Le Gouvernement doit expliciter le cas échéant la méthode de calcul retenue²⁵ et faire état du résultat des consultations obligatoirement menées. Cet outil comporte les rubriques nécessaires et offre donc toute la souplesse pour développer si nécessaire un volet climatique.

Complétant ce cadre très structurant, la représentation nationale et le Gouvernement disposent des recommandations du Haut Conseil pour le climat sur l'évaluation des projets de loi en regard des objectifs climatiques (cf. *supra*). L'exécutif peut s'appuyer de surcroît depuis février 2023 sur les recommandations du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), non publié, *Évaluation de l'impact environnemental des projets de lois*. Ces travaux convergent sur l'idée que toutes les lois ou toutes les mesures ne doivent pas faire l'objet d'une évaluation en regard des objectifs climatiques et qu'une méthode de sélection doit être définie. À ce stade, les deux rapports précités proposent toutefois une technique de sélection et des critères différents. En outre, ces deux rapports, rejoints sur ce point par la DGEC mais non par le CGDD, recommandent également l'évaluation des effets environnementaux et climatiques après la promulgation de la loi et donc une actualisation de l'étude d'impact, pour appréhender les mesures intégrées par voie d'amendement au Parlement.

²⁴ Mémento pratique : Comment rédiger une étude d'impact ?, accessible sur Légifrance.

²⁵ Voir pour une présentation exhaustive Guide de légistique, 1.1.2. Études d'impact, p. 12 et s.

Au vu de l'intérêt d'opter pour une méthode réaliste, certaines des solutions proposées par le HCC et par la mission IGEDD-IGF, notamment sur la sélection des textes à évaluer et l'actualisation de l'étude d'impact avant publication de la loi, présentent un très haut niveau d'exigence et impliqueraient une grande capacité d'anticipation et des moyens conséquents.

Il revient au Gouvernement de fixer désormais le cadre de l'évaluation en regard des objectifs climatiques des projets de lois. En écho aux observations formulées par le HCC dans son avis du 21 février 2021, la Cour souligne l'apport que constituerait la présentation d'une estimation chiffrée (cf. *infra*), par mesure ou groupe de mesures et au total, des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues, des dépenses publiques associées et dans la mesure du possible, des coûts induits pour les ménages, les entreprises et les collectivités.

Au terme de la contradiction, le Gouvernement a répondu à la Cour qu'un travail était en cours pour élaborer un nouveau cadre d'évaluation de l'impact environnemental des lois visant à améliorer sa qualité, sa robustesse et sa cohérence avec les travaux de planification écologique. L'objectif est de rendre ce cadre opérationnel courant 2024.

2 - Reconsidérer le besoin d'évaluation globale *in itinere* et *ex post* de la loi

L'évaluation globale *in itinere* et *ex post* de la loi est rarement obligatoire et son intérêt, en particulier en regard des objectifs climatiques, mérite d'être analysé.

Peu de lois prévoient l'évaluation chaque année de l'ensemble de leurs dispositions.

L'article 221 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite loi PACTE) prévoit l'instauration d'un comité d'évaluation auprès du Premier ministre dont le pilotage est confié à France Stratégie. Associant des parlementaires de la majorité et de l'opposition, des experts issus du milieu académique et des parties prenantes des réformes, le comité remet avant le dépôt du projet de loi de finances un rapport annuel portant sur les effets économiques, l'appropriation par les acteurs concernés et les éventuels effets indésirables des réformes portées par la loi. Le comité d'évaluation, également chargé de l'assistance du Parlement dans le suivi de l'application et dans l'évaluation de la loi, a ainsi remis un premier rapport méthodologique en 2019 puis trois rapports en 2020, 2021 et 2022.

Par ailleurs, également placé auprès du Premier ministre, un comité a été chargé de préparer et de conduire l'évaluation du plan France Relance, le suivi de la mise en œuvre du plan restant du ressort du comité national de suivi de la relance. Ce comité réalise une évaluation *ex post* de l'impact socio-économique et environnemental du plan, en se concentrant sur une liste limitée de mesures qu'il est chargé de définir en se fondant sur des critères de coût pour les finances publiques, d'impact attendu et de faisabilité méthodologique. France Stratégie en assure le secrétariat avec l'aide de l'Inspection générale des finances sur certains dispositifs.

Au vu de ces exemples, la méthode retenue cible dans chaque cas l'évaluation de politiques ou de mesures destinées à produire des effets de manière autonome.

Par ailleurs, lors du premier Conseil de défense écologique, le Gouvernement avait pris l'engagement d'évaluer les grandes lois d'orientation (LOM, ELAN et EGALIM) sous l'angle de leurs impacts sur les gaz à effet de serre un an après leur entrée en vigueur. L'évaluation à n+1 proposée par le Gouvernement avait été reçue de manière nuancée par le HCC, convaincu de l'utilité d'apprécier la cohérence de ces textes avec la stratégie nationale bas carbone ainsi que leur contribution à celle-ci mais considérant le délai d'un an pour réaliser ce travail comme trop bref. Seule l'évaluation de la loi LOM semble avoir été réalisée et le conseil lui-même ne s'est pas réuni depuis le 27 juillet 2020.

Ces différentes expériences tendent à montrer qu'une loi ne constitue pas nécessairement le meilleur objet d'évaluation, notamment en regard des objectifs climatiques, et qu'il y a place, dans la réflexion sur le système d'évaluation de la transition écologique lancée par le titre VIII de la loi climat et résilience, pour un travail de définition des champs et des objets d'évaluation les plus pertinents sous l'impulsion du secrétariat général à la planification écologique (SGPE).

Par exemple, il apparaît plus intéressant de suivre les effets produits par les mesures relatives à la rénovation du parc résidentiel dans le cadre du suivi de la stratégie nationale bas carbone au moyen de l'indicateur « Investissements en faveur du climat dédiés à la rénovation énergétique de l'ensemble du parc résidentiel » (B2 IP1)²⁶ ou du plan d'action consolidé par le SGPE et du levier « Isolation résidentiel »²⁷ que dans le cadre d'une évaluation annuelle de l'ensemble des articles de la loi « climat et résilience ».

²⁶ Données dans le rapport SECTEN annuel et rapport bisannuel de suivi de la stratégie nationale bas carbone.

²⁷ Le plan d'action publié par le SGPE prévoit un niveau d'émissions annuel du secteur du logement en 2030 avoisinant 30 MtCO₂e, soit plus de deux fois plus faible qu'en 2022, en escomptant de la rénovation du parc la capacité de contribuer à hauteur de 8 MtCO₂e à cet objectif.

Un tel travail pourrait reposer sur deux types d'outils : d'une part, un tableau synthétique annuel composé d'indicateurs de moyens et de résultats bien choisis permettant de « faire le pont » entre les mesures mises en œuvre et leurs effets au regard des bénéfices escomptés, d'autre part, des travaux d'évaluation plus complets et plus ciblés réalisés selon une fréquence plurianuelle.

Une telle approche devrait permettre de réaliser des travaux d'évaluation adaptés, d'intensité proportionnée et selon une temporalité pertinente.

Dans le cadre du déploiement de la planification écologique, l'exercice d'évaluation devrait être effectué par référence à chacun des 22 chantiers²⁸ ou aux 52 vecteurs de la planification écologique et à la stratégie nationale bas carbone (et le cas échéant à un plan sectoriel²⁹). Évaluer des mesures législatives en se référant aux actions, aux objectifs et aux indicateurs prévus dans les plans et stratégies préexistants, et en l'espèce la planification écologique et la stratégie nationale bas carbone (SNBC) doit permettre de prendre en compte l'ensemble des éléments utiles.

Sans qu'il soit parfait et complet, le modèle que constitue le site internet de suivi des mesures de la Convention citoyenne pour le climat³⁰ est intéressant, en ce qu'il s'efforce de suivre la mise en œuvre concrète des propositions rassemblées dans leurs cinq thématiques³¹ en citant, notamment, les textes publiés y contribuant³².

²⁸ Dans le cadre de la contradiction, le SGPE a déclaré partager cette idée tout en notant que cette grille initiale pourrait être ajustée et précisée au regard de l'expérience acquise depuis un an, puis être stabilisée. Ce cadre a vocation à couvrir l'ensemble des mesures concourant à l'atteinte des objectifs fixés pour la transition.

²⁹ L'article L. 255-1-1 du code rural et de la pêche maritime tel qu'il résulte de la loi climat-résilience prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les modalités de suivi du plan d'action national en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux usages d'engrais azotés minéraux.

³⁰ [Accueil - Suivi de la Convention citoyenne pour le climat \(ecologie.gouv.fr\).](http://Accueil - Suivi de la Convention citoyenne pour le climat (ecologie.gouv.fr).)

³¹ Consommer, Se déplacer, Se loger, Se nourrir, Produire et travailler.

³² Les leviers de mise en œuvre des 146 mesures retenues sont les suivants : loi climat et résilience (62), France Relance (39), Autres modalités (38), Europe et international (24), loi de finances (14), loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (13), autres lois (6), loi d'orientation des mobilités (5), Constitution (1), France 2030 (1), Loi parquet européen (1), tout en précisant que des mesures peuvent être portées par plusieurs vecteurs.

B - Une nécessaire stabilité des données et des instruments d'évaluation

La possibilité d'évaluer les lois ou des mesures dépend de la collecte des données nécessaires à l'évaluation dans un délai raisonnable. Il convient donc d'assurer une collecte suffisamment régulière des données permettant l'évaluation des lois en regard des objectifs climatiques. Le besoin en données supplémentaires doit être identifié dès la phase de conception des lois.

Quel que soit son champ et sa temporalité, l'évaluation implique de disposer des données fiables et comparables dans le temps permettant de fixer des objectifs partagés par tous les acteurs, d'en contrôler la réalisation et de s'assurer que les moyens mobilisés sont proportionnés aux bénéfices attendus.

Plusieurs dispositifs contribuant à la transition écologique ou politiques environnementales examinées par la Cour (cf. encadré *infra*) montrent que ces principes sont peu respectés. Les lois et plans environnementaux, dont la fréquence de présentation s'est accélérée avec la prise de conscience des enjeux climatiques, fixent bien des objectifs de réduction des polluants, de décarbonation et d'adaptation au réchauffement. Mais peu de ressources sont mobilisées pour les fonder sur des données fiables, pour vérifier qu'ils sont pertinents et pour contrôler selon un rythme annuel qu'ils sont bien mis en œuvre³³.

La multiplication des sources d'information nuit à la lisibilité des politiques. Il n'est pas envisageable de disposer d'un unique tableau de bord car l'intérêt de plusieurs niveaux d'information, du plus synthétique (baromètre des résultats de l'action publique) au plus exhaustif (160 indicateurs de la SNBC³⁴) est indéniable. Cependant, il paraît souhaitable de ne pas multiplier les sources disponibles mais d'assurer le suivi et la cohérence des instruments entre eux.

³³ Cour des comptes, *Apprécier la contribution de la dépense publique à la transition écologique*, Notes thématiques, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

³⁴ 1. S'engager dans la planification écologique et la territorialiser / 2. Devenir la première grande économie décarbonée avec des transports propres / 3. En finir avec les passoires thermiques et renforcer la performance énergétique des bâtiments / 4. Devenir la première grande économie décarbonée en mobilisant la finance et l'industrie / 5. Réduire les déchets et développer massivement l'économie circulaire / 6. Devenir la première grande économie décarbonée grâce à de nouvelles sources d'énergie propre / 7. Protéger et restaurer la nature, les écosystèmes et les espèces.

Le suivi dispersé des politiques en regard des objectifs climatiques

Créé en janvier 2021, le baromètre des résultats de l'action publique présente l'avancement des politiques prioritaires du Gouvernement au niveau national et dans les territoires. À la fin de l'année 2022, selon ce baromètre, 78 % des cibles fixées en 2020 auraient été atteintes. Ces informations ne sont plus vérifiables sur le site du baromètre de l'action publique, qui ne conserve pas ces informations.

Le site ne présente pas non plus le suivi des 60 politiques prioritaires du Gouvernement et des feuilles de route interministérielles des préfets qui devaient, en application de la circulaire de la Première ministre n°6373 / SG du 19 septembre 2022, être suivis *via* l'outil Pilote et des tableaux de bord territorialisés. Annexée à la circulaire précitée, la liste des 60 politiques prioritaires du Gouvernement comprenait 7 politiques sous l'axe « Réussir la transition écologique et aller vers la neutralité carbone »³⁵.

Le Gouvernement a publié le 26 avril 2023 une nouvelle feuille de route intitulée « *Les priorités du Gouvernement pour une France plus indépendante et plus juste* » classées en quatre axes : I. Atteindre le plein emploi et réindustrialiser la France, II. Planifier et accélérer la transition écologique, III. Bâtir de nouveaux progrès et refonder nos services publics, IV. Renforcer l'ordre républicain et encourager l'engagement.

À l'été 2023, comme indiqué plus haut (voir chapitre I, II.B.2), le baromètre de l'action publique présentait cinq priorités de la planification écologique.

Les mesures d'impact des réformes présentées concernent quant à elles le plan vélo, *MaPrimeRénov*, les aides pour passer à la voiture électrique, le renforcement de la lutte contre les atteintes à l'environnement et la lutte contre le gaspillage et le renforcement du recyclage.

En juillet 2023, le secrétariat général à la planification écologique a par ailleurs publié une première esquisse illustrative du tableau de bord de la planification écologique³⁶ avec une série d'indicateurs, sans toutefois préciser ce qui avait présidé à cette sélection et quelles étaient les sources mobilisées.

³⁵ 1. S'engager dans la planification écologique et la territorialiser / 2. Devenir la première grande économie décarbonée avec des transports propres / 3. En finir avec les passoires thermiques et renforcer la performance énergétique des bâtiments / 4. Devenir la première grande économie décarbonée en mobilisant la finance et l'industrie / 5. Réduire les déchets et développer massivement l'économie circulaire / 6. Devenir la première grande économie décarbonée grâce à de nouvelles sources d'énergie propre / 7. Protéger et restaurer la nature, les écosystèmes et les espèces.

³⁶ La planification écologique, SGPE, site Internet.

Pour accompagner la transition écologique, il est nécessaire d'améliorer l'information des pouvoirs publics et des citoyens et pour ce faire, de définir, rendre publique et mettre en œuvre une stratégie d'évaluation stable et économique en moyens pour l'administration en combinant un suivi annuel et un cycle pluriannuel d'évaluations.

Ceci plaide pour une concertation, sous l'impulsion du SGPE, de l'ensemble des parties afin de définir le cadre d'évaluation de la planification écologique.

III - Des méthodes et une gouvernance de l'évaluation à définir de manière concertée

Pour répondre au besoin d'évaluation de manière pertinente, il est indispensable que l'État détermine avec clarté et précision une méthodologie consensuelle parmi les options existantes (A), en tenant compte en particulier des enjeux économiques et budgétaires (B). Une gouvernance associant l'ensemble des acteurs concernés, y compris la Cour des comptes dans le respect de ses missions, devra permettre de conduire cette démarche évaluative dans la durée (C).

A - Développer et partager une méthode et des instruments d'évaluation climatique

De nombreux travaux académiques et rapports exposant les qualités exigées d'un système d'évaluation et de son fonctionnement sont disponibles, notamment en regard des objectifs climatiques. Ces travaux peuvent nourrir la réflexion et doivent surtout aboutir à des choix de la part des pouvoirs publics car il ne paraît pas souhaitable que perdurent, compte tenu des enjeux, des divergences d'analyse entre les acteurs les plus compétents et les plus influents de la transition écologique.

Dans le rapport réalisé à la demande du Gouvernement en 2019 *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions*, le Haut conseil pour le climat renvoyait au Gouvernement et au Parlement la définition des modalités opérationnelles de l'évaluation et de leur mise en œuvre. Près de quatre années ont passé sans que ce travail ait été mené à bien et des analyses différentes persistent. S'agissant de l'évaluation quantifiée des émissions de gaz à effet de serre évitées, le Haut Conseil pour le climat,

dans son avis rendu sur le plan France Relance en décembre 2020³⁷ , a exprimé ses réserves à l’égard de la méthode élaborée par la direction générale du Trésor et le CGEDD et reposant, sans que selon lui les détails méthodologiques aient été fournis, sur un contrefactuel hypothétique « marron », c’est-à-dire qui ne contiendrait aucune mesure de verdissement, alors que la France est engagée dans la transition écologique. Pour le HCC, cette approche ne respecterait pas les critères d’une bonne évaluation de politique publique et ne suivrait pas ses recommandations. L’évaluation des émissions de gaz à effet de serre évitées devrait selon le HCC permettre de qualifier la cohérence des mesures avec l’objectif de neutralité carbone, en s’appuyant sur la trajectoire de la stratégie nationale bas carbone.

Concernant les méthodes de cotation environnementale des dépenses en fonction de leur caractère favorable ou défavorable à la transition écologique, le Haut conseil pour le climat, dans l’avis précité, relève que l’application au plan de relance de la méthode proposée en 2019 par l’IGF et le CGEDD pour l’annexe au projet de loi de finances dénommée « budget vert »³⁸ conduit à ce que deux tiers des dépenses du plan soient cotées « neutres » par rapport à l’existant. Pour le HCC, une telle cotation est discutable, aucune mesure n’étant réellement neutre en termes d’émissions. Une évaluation du plan au regard des indicateurs de la stratégie nationale bas carbone permettrait d’apporter, selon lui, un éclairage dynamique complémentaire.

Comme l’a montré depuis le rapport que la Cour a consacré à la prise en compte de l’environnement dans le budget et les comptes de l’État³⁹ , d’autres techniques de cotation existent, auxquelles il est possible d’ajouter celle développée par le comité de surveillance des investissements d’avenir (CSIA) et la direction de l’évaluation du secrétariat général pour l’investissement (SGPI), pour qualifier la contribution à l’objectif d’atténuation du changement climatique des investissements prévus par le plan France 2030⁴⁰ .

³⁷ Haut conseil pour le climat, *France relance : quelle contribution à la transition bas-carbone*, Décembre 2020.

³⁸ CGEDD, IGF, *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, 2019.

³⁹ Cour des comptes, *La prise en compte de l’environnement dans le budget et les comptes de l’État*, S2023-0746.

⁴⁰ Comité de surveillance des investissements d’avenir (CSIA), France 2030 – Lancement maîtrisé d’un plan d’investissements à impacts majeurs, première évaluation *in itinere*, p. 138 et s., juin 2023.

L'examen de la stratégie d'évaluation de la planification écologique devrait permettre de valider un ensemble de modèles et de pratiques fiables pour tous les acteurs afin qu'ils puissent notamment rendre compte de leurs projets et de leurs actions. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, la DGEC s'est exprimée « *en faveur de la co-construction du scénario « Avec Mesures Existantes » avec le HCC pour en faire une référence partagée ou pour demander au HCC de rendre un avis sur la façon de le construire* ». Dans son rapport annuel de 2023, le HCC reconnaît l'intérêt du scénario « Avec Mesures Existantes » (AME) réalisé par la DGEC et sa réalisation chaque année plutôt que tous les deux ans.

Le besoin de méthodes permettant d'estimer ou de coter les gains de chaque dispositif en termes de réduction de gaz à effet de serre existe, tant pour les politiques publiques que pour des projets beaucoup plus modestes qui pourraient à l'avenir être financés en fonction de leur effet escompté sur le bilan carbone.

B - Intégrer des instruments d'évaluation du coût et de l'impact économique des mesures

Trop longtemps l'enjeu climatique n'a été traité que dans une perspective de long terme sans réflexion sur les enjeux économiques immédiats de la transition climatique ni sur la programmation pluriannuelle des financements. Avec la loi climat et résilience, une série de décisions concrètes a été prise dans la dynamique de la convention citoyenne sur le climat mais sans s'assurer que la somme de ces décisions permette bien d'atteindre l'objectif fixé. Ce n'est que depuis 2022 que l'État a choisi une méthode, celle de la planification écologique, et qu'ont commencé d'être mis en place les instruments correspondants.

Pour permettre aux parlementaires de disposer d'une visibilité pluriannuelle des besoins de financement et accroître la connaissance de l'impact économique et social des investissements publics, il est indispensable de bien identifier les coûts et de définir des méthodes consensuelles de chiffrage de ces coûts, tant au niveau opérationnel qu'à celui du budget global de l'action climatique, mais aussi aux niveaux national et territorial. Il est également important de pouvoir comparer le coût des actions avec celui de l'inaction. Si l'évaluation du coût des mesures à mettre en œuvre est complexe, la question de l'évaluation du coût de l'inaction et des bénéfices de la sobriété est tout aussi difficile mais essentiel.

L'intégration d'instruments d'évaluation du coût et de l'impact économique des mesures devrait également procéder d'une plus grande interaction entre trajectoire des finances publiques et trajectoire de l'action climatique⁴¹.

Si elles ont gagné en transparence, les politiques budgétaires et fiscales manquent en effet de cohérence au regard des objectifs de transition écologique. L'engagement pluriannuel de l'État en faveur de la transition écologique reste à étayer. Ces engagements financiers pourraient prendre la forme d'une loi de programmation pluriannuelle sur la transition écologique ou figurer dans les principales stratégies nationales environnementales, comme la stratégie nationale bas carbone ou la stratégie biodiversité. À l'automne 2023, l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, adoptée le 15 novembre 2023, modifie substantiellement l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dans le sens préconisé précédemment par la Cour⁴². Il prévoit, d'une part, que la loi quinquennale de programmation de l'énergie précise « *7° La programmation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs mentionnés aux 1° à 6° du présent I* ». Il précise, d'autre part, que « *Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le début de la session ordinaire, une stratégie pluriannuelle qui définit les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale. Cette stratégie est compatible avec les objectifs mentionnés aux 1° à 6° du I. du présent article ainsi qu'avec la programmation des moyens financiers mentionnés au 7° du même I. Elle peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat* »⁴³.

Compte tenu du niveau nécessaire des investissements « climat » des collectivités d'ici à 2030 pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone⁴⁴ et du financement par l'État de la transition écologique des collectivités territoriales, le cadre d'évaluation à mettre en œuvre ne serait pas complet sans un volet territorial avec une évaluation et une mesure de l'impact environnemental de leurs investissements.

⁴¹ Une relative accélération des financements de certaines mesures de la loi climat et résilience a été mise en œuvre grâce au plan de relance.

⁴² Cour des comptes, *Appréhender la contribution de la dépense publique à la transition écologique*, Notes thématiques, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

⁴³ Le 16 novembre 2023, le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi par plus de 60 députés, en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution (2023-857 DC).

⁴⁴ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022. L'institut de l'économie pour le climat estime que les investissements climat des collectivités devraient s'élever à 12 Md€ par an d'ici à 2030 pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Elles investissent 5,5 Md€ par an aujourd'hui ce qui sous-entend une augmentation de 6,5 milliards d'euros par an.

La Cour insiste sur l'importance du volet financier de l'évaluation et sur la nécessaire mise en place d'instruments fiables, stables et partagés d'évaluation du coût et de l'impact économique des mesures permettant d'atteindre la stratégie nationale bas carbone.

C - Adapter la gouvernance

Les qualités attendues d'un dispositif d'évaluation répondant aux meilleurs standards rappelés par le HCC et par les principaux travaux mentionnés ici déterminent en partie la gouvernance du système.

1 - Une gouvernance efficiente de l'évaluation à définir

Tous les acteurs sont demandeurs d'un système d'évaluation de la transition écologique au sens large et chacun d'entre eux esquisse des orientations en fonction de ses besoins ou de son approche. Plus largement, la gouvernance de la transition écologique connaît de grands changements et un rapport des corps d'inspection sur la gouvernance de la stratégie nationale bas carbone est en cours.

Les relations entre les différents acteurs demandent à être réajustées, comme en témoigne l'avis rendu le 4 mai 2023 par le conseil national de la transition écologique sur le projet de loi relatif à l'industrie verte qui regrettait une nouvelle fois la transmission du projet de loi et de l'étude d'impact dans des délais incompatibles avec un bon examen des dispositions et alertait sur une dégradation du dialogue pour lequel le conseil national avait été créé.

De même, les travaux parlementaires qui ont abouti à l'article 298 de la loi « climat et résilience » avaient révélé des approches différentes : le Sénat était favorable au rôle renforcé du HCC ou avait envisagé de confier au Haut-commissariat au plan la coordination des organismes et institutions procédant à l'évaluation de la stratégie nationale bas carbone et la coordination et le suivi des mesures prévues par la loi « climat et résilience ». Il avait aussi été question de confier au HCC le soin de définir les mesures à prendre pour atteindre l'objectif de - 55 % d'émissions de gaz à effet de serre en 2050, le Gouvernement s'étant opposé à ce rôle prospectif.

La mission flash de l'Assemblée nationale estime nécessaire de renforcer le rôle du Parlement dans le suivi des engagements climatiques et recommande pour ce faire de renforcer le lien entre le Parlement et le HCC (présentation du rapport annuel au Parlement par la présidente du

HCC, débat organisé par le Gouvernement dans lequel il présenterait les suites qu'il entend donner aux recommandations du HCC sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution), de créer une instance de suivi spécifique au sein de l'Assemblée nationale, d'élargir les compétences de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire aux domaines du climat, de l'énergie et de la forêt, et de former tous les députés en matière d'écologie. À noter qu'il n'est fait aucune référence aux travaux de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), à la MEC (mission d'évaluation et de contrôle) placée auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale depuis 1999 et chargée d'évaluer chaque année les résultats de certaines politiques publiques ou au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC⁴⁵, articles 146-2 et s. du Règlement de l'Assemblée nationale) créé en 2009 et dont le champ des missions est notamment d'assurer l'évaluation de politiques transversales relevant de plus d'une commission permanente.

La planification écologique aura vraisemblablement des effets sur le panorama des acteurs institutionnels et la construction d'un système de pilotage et d'évaluation satisfaisant nécessitera de redéfinir les compétences et le positionnement des acteurs désormais coordonnés par le secrétariat général à la planification écologique, placé auprès de la Première ministre.

Il paraît difficile de progresser sans qu'un travail de réflexion commun soit mené et sans que soient réglés certains écarts de conception entre acteurs institutionnels. De même, la question des compétences et des moyens du HCC⁴⁶ mérite d'être considérée au regard de l'importance accrue des sujets climatiques mais aussi du niveau de prise en compte des avis rendus par le Haut Conseil.

⁴⁵ Le champ de ses missions a été défini par le Conseil constitutionnel (décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009 : i) il assure l'évaluation des politiques publiques transversales, ii) est tenu informé des conclusions des missions d'information, iii) formule des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation, iv) réalise l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'une commission saisie au fond.

⁴⁶ Jusqu'à fin 2022, le HCC, en plus des 13 membres qui le composent, disposait d'un secrétariat de six équivalents temps plein. La loi de finances pour 2023 a doublé cet effectif pour le porter à 12 équivalents temps plein.

2 - L'indispensable association des collectivités territoriales à la faveur du déploiement en cours de la planification écologique

Un quart des émissions de gaz à effet de serre est lié aux compétences des collectivités territoriales, un autre quart aux citoyens, et une moitié dépend des entreprises. L'État a donc besoin de s'appuyer sur les collectivités territoriales qui cherchent, elles aussi, à engager cette même dynamique à l'échelle de leurs territoires, à travers les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) pour les intercommunalités, et le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) pour les régions.

Ce cadre d'action territorial est amené à évoluer. Le Gouvernement annonce en effet le déploiement sous l'égide du secrétariat général à la planification écologique, de conférences des parties (COP) à l'échelle du territoire régional. Celles-ci devraient être réunies dans les prochains mois pour établir, à partir d'un cadre méthodologique proposé par l'État, un diagnostic partagé ainsi que des plans d'actions afin d'atteindre les objectifs adoptés territorialement en cohérence avec les objectifs nationaux. Au terme de cette démarche, d'ici l'été 2024, chaque préfet de région devra communiquer les choix et les engagements du territoire. Une première estimation des coûts associés sera produite chaque fois que cela sera possible.

Cette déclinaison territoriale de la planification écologique a vocation, selon le Gouvernement, à s'appuyer sur les Contrats de relance et de transition écologique « nouvelle génération », rebaptisés « contrats pour la réussite de la transition écologique », qui deviendraient le cadre de référence pluriannuel d'accompagnement de la mise en œuvre des projets de territoire pour parvenir, à l'échelle du bassin de vie, aux objectifs collectivement choisis lors des conférences des parties.

Pour intégrer la déclinaison territoriale dans le cadre de l'évaluation climatique, l'identification et le suivi d'indicateurs concrets, pertinents, lisibles et opérationnels doivent être prévus dès l'origine. Ce travail implique différents acteurs (collectivités et opérateurs tels le Cerema, l'Ademe, l'ANCT). De nombreux indicateurs figurent déjà dans les documents de planification, il s'agit de bien les choisir à l'issue d'un travail de rationalisation et d'harmonisation.

Un des enjeux est de généraliser une méthodologie pour la construction des indicateurs des schémas territoriaux et des documents de planification afin de pouvoir les consolider et les comparer.

En théorie, décliner les trajectoires sectorielles d'émissions de gaz à effet de serre par territoires permettrait de renforcer le pilotage climatique territorial et de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. Toutefois, les émissions territoriales ne correspondent pas toutes, ou pas exclusivement, au périmètre de compétences des collectivités qui la composent⁴⁷ et les mesures nécessaires pour réduire les émissions de ces gaz dans leur territoire peuvent relever de la responsabilité du Gouvernement, des entreprises voire des ménages. De nombreux changements de comportements (décision de rénovation thermique, modification des comportements alimentaires) peuvent être provoqués par des mesures à portée nationale (normes, fiscalité, campagnes de promotion, etc.).

Or, certaines mesures sectorielles ne peuvent pas être prises au niveau territorial. C'est le cas par exemple de nombreuses mesures de décarbonation de l'industrie, pour laquelle les stratégies d'implantation ou de transformation des outils de production ont plutôt vocation à être discutées au niveau national (voire européen), par exemple dans le cadre des feuilles de route prévues par l'article 301 de la loi « climat et résilience », ou la rénovation thermique de certains bâtiments d'administration centrale.

La mobilisation des collectivités varie avec leurs compétences et les spécificités propres à leur territoire. Leurs actions cumulées sont toutefois essentielles à la conduite des politiques climatiques. Cela implique que les politiques publiques territoriales autour de ces enjeux soient cohérentes avec l'ambition nationale de la planification écologique.

L'indispensable association des collectivités territoriales à la gouvernance est encore à élaborer et à décliner. Les tensions entre l'État et les collectivités sur la mise en œuvre de mesures phares de la loi climat et résilience, comme le Zéro artificialisation nette ou les Zones à faible émission, ont illustré ce besoin de dialogue, de transparence et de partage d'informations, d'outils et de méthode pour y parvenir.

3 - La participation de la Cour des comptes à une démarche évaluative globale

À l'issue de la contradiction, et en accord avec le Gouvernement, la Cour constate que l'intention du législateur exprimée dans l'article 298 doit être mise en œuvre selon des modalités à ajuster : comme exposé dans le présent rapport, une démarche évaluative ne peut être conduite de manière

⁴⁷ Seules les émissions liées à leur patrimoine, la gestion de leurs moyens et de leurs ressources humaines leurs sont exclusivement imputables.

pertinente qu'en s'appuyant sur des prérequis indispensables, tels qu'un périmètre défini, des données complètes et fiables, une méthodologie claire et partagée et une gouvernance stable associant tous les acteurs concernés.

Une évaluation annuelle de la mise en œuvre de la loi climat et résilience, intervenant peu de temps après la promulgation de la loi, apparaît ainsi inadaptée pour apprécier la contribution effective des mesures prévues par la loi à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC).

La Cour peut en revanche contribuer à l'évaluation des mesures liées à l'action climatique, à la fois à travers ses activités actuelles, de sa propre initiative ou dans le cadre de ses missions d'assistance du Gouvernement et du Parlement, contribuant ainsi à la démarche globale autour de la loi « climat et résilience ».

En effet, dans le contexte ambitieux de mise en œuvre de la planification écologique, la Cour des comptes éclaire d'ores et déjà l'exécutif, le Parlement et les citoyens. Les travaux que la Cour inscrit à sa programmation de sa propre initiative ou à la demande du Parlement dans le cadre de l'article L-132-6 du code des jurisdictions financières, contribuent ainsi à informer les citoyens et les pouvoirs publics sur les enjeux et la mise en œuvre de la transition écologique. De récentes publications ont traité de la prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État, de l'appréciation de la contribution de la dépense publique à la transition écologique, de l'adaptation au changement climatique du parc de réacteurs nucléaires, de la rénovation énergétique des bâtiments. Le rapport public annuel qui sera publié début 2024 sera entièrement consacré à l'adaptation au changement climatique de nombreuses politiques publiques⁴⁸.

En outre, dans la perspective de mieux articuler la trajectoire des finances publiques avec celles retenues dans le cadre de la transition écologique, notamment dans les stratégies nationales bas carbone et biodiversité, la Cour pourrait, suivant des modalités adaptées aux enjeux, éclairer le Parlement, l'exécutif et les citoyens, sur le respect des engagements climatiques et sur les moyens publics engagés en particulier pour la mise en œuvre des dispositifs de la loi « climat et résilience ».

⁴⁸ Cour des comptes, *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État*, S2023-0746 ; Cour des comptes, *Apprécier la contribution de la dépense publique à la transition écologique*, contribution à la revue des dépenses publiques, Juillet 2023 ; Cour des comptes, *L'adaptation au changement climatique du parc des réacteurs nucléaires*, Communication à la commission des finances du Sénat, Mars 2023 ; Référé 1175/22/SG du 27 octobre 2022 portant sur *la rénovation énergétique des bâtiments*.

De manière plus ciblée et avec une profondeur chronologique suffisante, les juridictions financières s'attacheront également à évaluer une politique publique ou un dispositif se rapportant à la transition écologique en examinant les résultats atteints au regard des objectifs fixés en termes de pertinence, d'efficience, d'efficacité et de cohérence avec d'autres politiques à l'œuvre. Pour ce faire, elles s'appuieront sur des travaux académiques et associeront les parties prenantes pour mieux asseoir leurs observations.

CONCLUSION

Pour répondre à l'impératif de transparence vis-à-vis des citoyens et aux attentes des parlementaires, l'exécutif devrait être en mesure de répondre à la question de savoir si les mesures prises dans le cadre des politiques climatiques contribuent à placer la France sur les trajectoires qu'elle s'est fixée et à quel coût, sans oublier d'évaluer les financements et les impacts économiques et sociaux associés.

Pour ce faire, une réflexion sur le cadre d'évaluation en regard des objectifs climatiques des politiques publiques relatives au changement climatique (champ, intensité, fréquence, niveau d'exigence, moyens), sur les méthodes de quantification ou de cotation retenues et sur la gouvernance de l'ensemble constitue un préalable déjà largement posé par les rapports du Haut conseil pour le climat, en veillant à y associer les collectivités territoriales lors des conférences des parties qui devraient être organisées au premier semestre 2024.

Parallèlement, la Cour s'assurera ex post que les trajectoires financières de la transition écologique et au cas particulier des politiques climatiques, permettent d'atteindre les engagements de la France en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle continuera de conduire des évaluations sur des politiques ou des dispositifs particuliers, à la demande du Parlement ou à son initiative.

Liste des abréviations

CNTE	Conseil national de transition écologique
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
HCC	Haut Conseil pour le Climat
PCAET	Plan Climat Air-Énergie Territorial
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
GES	Gaz à effet de serre
I4CE	<i>Institute for climate economics</i> (association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement. Institut de recherche, il contribue par ses analyses au débat sur les politiques publiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique).
MtCO2	Millions de tonnes équivalents CO ²
PDM	Plan de mobilité
PNSE	Plan national santé environnement
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PREPA	Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SRADDET ...	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
UTCATF	Utilisation des terres, changements d'affectation des terres et de la forêt
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZFE-m	Zone à faibles émissions (mobilité)

Annexes

Annexe n° 1 : origine, parcours législatif et mesures de la loi climat et résilience.....	60
Annexe n° 2 : l'évaluation des lois en regard des objectifs climatiques : méthode esquissée et évaluations réalisées par le Haut conseil pour le climat	65
Annexe n° 3 : le cadre juridique, les programmes et les plans.....	73

Annexe n° 1 : origine, parcours législatif et mesures de la loi « climat et résilience »

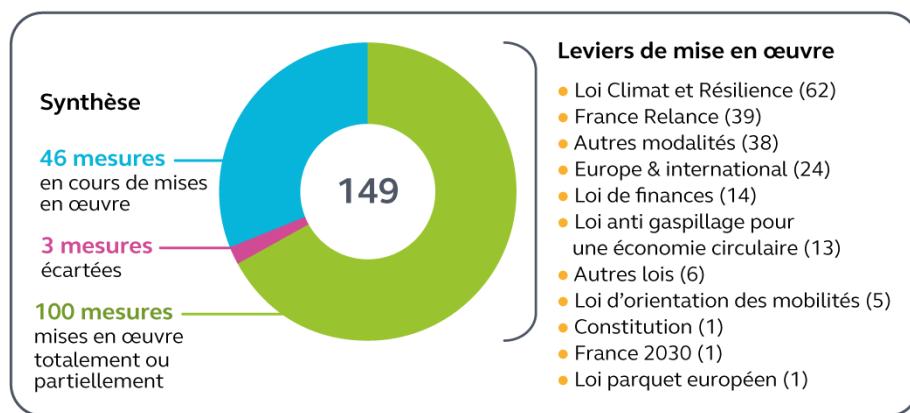
1. Une loi particulière par son origine et par son élaboration

En réponse au mouvement des « Gilets jaunes » né à la fin 2018, un « grand débat national » a été lancé par le Président de la République. Il s'est déroulé au premier trimestre 2019 afin de recueillir les souhaits de la population sur i) la transition écologique, ii) la fiscalité et les dépenses publiques, iii) la démocratie et la citoyenneté et iv) l'organisation de l'État et des services publics.

À la suite de ce débat, le chef de l'État a souligné que le climat devait être au cœur du projet national et européen. La création d'un conseil de défense écologique et d'une convention citoyenne pour le climat (CCC), organisée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été décidée. Les propositions de la CCC avaient vocation à être soumises « sans filtre » à référendum, au Parlement ou à application réglementaire directe.

À partir d'octobre 2019, la Convention a réuni 150 citoyens tirés au sort chargés de définir des mesures susceptibles de réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030 par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale. Cet objectif coïncide avec les engagements français de l'accord de Paris. Les 149 propositions de la Convention, remises au gouvernement en juin 2020, se regroupent en 5 thématiques : consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir. Sur cet ensemble, 146 propositions ont été retenues.

Graphique n° 1 : mise en œuvre des mesures proposées par la convention



Source : site de la convention citoyenne pour le climat

2. Le projet de loi sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée a été déposé sur le Bureau de l’Assemblée nationale le 10 février 2021 et renvoyé à une commission spéciale composée de neuf rapporteurs⁴⁹ chargée de l’examiner⁵⁰. Adopté par la première chambre, le texte a été déposé sur le Bureau du Sénat le 4 mai 2021.

La chambre haute n’a pas créé de commission spéciale et a préféré s’appuyer sur ses commissions permanentes et au premier chef sur la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, à qui a été renvoyé l’ensemble du texte, et sur la commission des affaires économiques qui s’est vu déléguer 86 articles⁵¹ et a pris un avis sur 46 autres. La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable a nommé trois rapporteurs⁵², la commission des

⁴⁹ M. Jean-René Cazeneuve , Mme Aurore Bergé , Mme Cendra Motin , M. Damien Adam , M. Jean-Marc Zulesi , M. Mickaël Nogal , M. Lionel Causse , Mme Célia de Lavergne et M. Erwan Balanant, rapporteurs.

⁵⁰ Rapport n°3995 au nom de la commission spéciale et déposé le 19 mars 2021 : tome I (avant-propos du rapporteur général, synthèse, liste des personnes entendues, 106 p), tome II (commentaire des articles, 495 pages).

⁵¹ Le périmètre de délégation d’articles au fond a été défini le 19 mai 2021 (p.99 tome IV rapport n° 666 précité).

⁵² M. Philippe Tabarot , M. Pascal Martin et Mme Marta de Cidrac, rapporteurs du Rapport n° 666 (2020-2021) fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 2 juin 2021 : tome I (Titres I à III, 399 pages), tome II (Titres IV à VII, 359 pages), tome III (Examen du rapport en commission, 257 pages) et tome IV (compte-rendu des travaux de la commission, 100 pages).

affaires économiques quatre⁵³. Sur les articles les concernant, trois avis ont été rendus par les commissions respectivement chargées i) de la culture, de l'éducation et de la communication (avis n°635) ii) des finances (avis n°649) et iii) des lois (Avis n°634). Les différents rapporteurs et leurs administrateurs se sont appuyés sur de très nombreuses auditions et travaux préparatoires ainsi que sur une consultation en ligne à laquelle 1 800 élus locaux ont répondu.

Le projet de loi modifié par le Sénat a été adopté le 30 juin 2023 et une commission mixte paritaire convoquée. Au terme de travaux longs et difficiles, la CMP a pu dégager un texte commun publié le 22 août 2021.

Entré au Parlement avec 69 articles et 33 renvois à des décrets d'application, sa version finale comportait 305 articles et 153 renvois à des décrets d'application.

La loi climat-résilience couvre de nombreux champs thématiques répartis en huit titres : I. Atteinte des objectifs de l'accord de Paris et du Pacte vert pour l'Europe, II. Consommer, III. Produire et travailler, IV. Se déplacer, V. Se loger, VI. Se nourrir, VII. Renforcer la protection judiciaire de l'environnement, VIII. Dispositions relatives à l'évaluation climatique et environnementale.

3. Chacun des titres comprend des mesures de nature, d'ampleur et de portée environnementale variables. La loi prévoit, notamment les mesures suivantes :

- Consommation (information, formation et sensibilisation à l'environnement, régulation de la publicité, vente en vrac et consigne du verre). Notamment, la création d'une étiquette environnementale (« éco-score ») pour les produits et services, l'interdiction de la publicité en faveur des énergies fossiles, l'expérimentation du "Oui pub" dans des collectivités territoriales volontaires (seules les personnes ayant apposé cette étiquette sur leur boîte aux lettres recevront des publicités papier) et l'obligation pour les grandes surfaces de plus de 400 mètres carrés de consacrer 20 % de leur surface de vente au vrac d'ici 2030.

⁵³ M. Jean-Baptiste Blanc pour « zéro artificialisation nette », Daniel Gremillet pour le volet énergie et mines, Mmes Dominique Estrosi Sassone pour le volet logement et rénovation énergétique et Anne-Catherine Loisier pour les volets consommation, forêts et alimentation, auteurs de l'avis n°650, comportant un tome I (844 p) et un tome II (222 p, compte-rendu des travaux de la commission) et une synthèse et faits au nom de la commission des affaires économiques déposé le 1^{er} juin, après examen du projet par la commission les 31 mai et 1^{er} juin 2021.

- Production et travail : mise en cohérence de la stratégie nationale de la recherche avec la Stratégie nationale bas-carbone, prise en compte de considérations environnementales dans les marchés publics, réforme du code minier et déclinaison de la programmation pluriannuelle de l'énergie en objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables. Adaptation des salariés, des employeurs, des schémas activités économiques à la transition écologique (développement des compétences environnementales et accompagnement des salariés des industries polluantes en déclin, développement de l'information environnementale par l'entreprise, introduction d'une dimension environnementale dans chaque schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation), protection des écosystèmes et de la diversité biologique au regard du développement économique (inscription au patrimoine commun de la Nation des écosystèmes aquatiques et marins, de la qualité de l'eau, apposition obligatoire de filtres anti-microfibres plastiques dans les lave-linges, génération de crédits carbone par l'activité forestière, commandes d'études sur le financement des paiements pour services environnementaux, dispositions concernant la gestion des forêts et les professionnels de la forêt, dispositions relatives à l'usage de l'eau, dispositions en faveur des énergies renouvelables éolien, hydraulique, hydrogène (modalités d'autorisation, objectifs de production, stockage, soutiens), application de la programmation pluriannuelle de l'énergie dans les outre-mer, obligations de développer les énergie renouvelables ou la végétalisation pour les bâtiments hébergeant une activité économique.
- Déplacements : création d'ici 2024 de zones à faibles émissions (ZFE) dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants (les voitures les plus anciennes y seront interdites), extension de la prime à la conversion au vélo à assistance électrique, interdiction des vols intérieurs lorsqu'une alternative en train de moins de deux heures trente existe, la fin en 2030 de la vente des voitures neuves les plus polluantes (qui émettent plus de 95 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre) et intégration d'un enseignement à l'écoconduite dans la formation des chauffeurs routiers.
- Logement : éradication progressive des "passoires thermiques", instauration d'aides financières pour les travaux de rénovation, la couverture de 30 % du territoire par des aires protégées. La loi fixe un objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050 et la réduction de moitié de la consommation d'espaces à l'horizon 2031, la consommation d'espaces étant définie comme le changement d'usage du sol, passant d'un usage naturel, agricole ou forestier, à un usage urbanisé. L'objectif fixé par la loi ne concerne pas uniquement le logement.

- Alimentation : menu végétarien hebdomadaire dans les cantines scolaires dès la rentrée 2021, ainsi que la réduction d'ici 2030 de 13 % des émissions d'ammoniac par rapport à 2005 et de 15 % de celles de protoxyde d'azote par rapport à 2015.
- Justice environnementale : le texte durcit les sanctions pénales en cas d'atteinte à l'environnement, particulièrement lorsqu'elle est intentionnelle et qu'elle a des effets graves et durables. Il crée un délit de mise en danger de l'environnement, un délit de pollution des milieux et un délit d'écocide pour les cas les plus graves.
- Pilotage et évaluation de la transition écologique : titre VIII.

Annexe n° 2 : l'évaluation des lois en regard des objectifs climatiques : méthode esquissée et évaluations réalisées par le Haut conseil pour le climat

1. Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions (publié décembre 2019)

Dans son rapport annuel neutralité carbone publié en juin 2019, le Haut conseil pour le climat recommandait que les politiques et mesures fassent l'objet d'une évaluation systématique de leurs impacts sur les émissions de gaz à effet de serre. Lors du premier Conseil de défense écologique, le Gouvernement a pris l'engagement d'évaluer les grandes lois d'orientation sous l'angle de leurs impacts sur les gaz à effet de serre (GES) un an après leur entrée en vigueur. Il a aussi été demandé au Haut conseil pour le climat d'être le garant de la qualité des méthodes d'évaluations mises en œuvre et de produire à ce titre « un cadrage préalable des méthodes à appliquer : ce cadrage pourrait s'appuyer sur les méthodes mises en œuvre dans d'autres pays et pourra[it] porter plus largement sur les évaluations ex ante et ex post des projets de lois et principales mesures d'atténuation du changement climatique ».

Le rapport « *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions* » répond à cette demande et fixe les grandes lignes méthodologiques attendues.

À titre liminaire, le Haut conseil souligne que l'évaluation un an après la publication des lois limitera les enseignements et que l'évaluation des lois doit être pensée dès la conception pour anticiper le suivi des impacts. Il relève que ce travail ne devrait pas être cantonné aux lois d'orientations et aux mesures d'atténuation. Il précise enfin que si le rapport souligne les insuffisances constatées et présente les principes à suivre, il n'entre pas dans le détail des méthodes d'évaluation, renvoyant au Gouvernement et au Parlement la définition des modalités opérationnelles de l'évaluation et de leur mise en œuvre.

Ensuite, les principaux enseignements du rapport sont les suivants :

Toute évaluation ne peut porter ses fruits que si elle respecte des critères de qualité bien identifiés : choix des méthodes qualitatives ou quantitatives appropriées, transparence sur les critères d'évaluation, indépendance de l'évaluation, diffusion des résultats.

Pour mettre en œuvre ses obligations découlant de l'accord de Paris, la France s'est dotée d'une stratégie nationale bas carbone qui est son référentiel d'action. L'évaluation au regard du climat doit permettre de déterminer la contribution positive ou négative d'un texte, d'une action, etc. au respect des trajectoires de la SNBC pour atteindre la neutralité carbone.

Les évaluations doivent être réalisées tout au long de la vie de la loi, de sa préparation à sa mise en œuvre. La littérature internationale dresse les contours d'une organisation institutionnelle bien adaptée qui passe par :

- une sélection raisonnable des lois à évaluer au regard du climat grâce à une procédure de triage comprenant une consultation des parties prenantes dont l'avis est rendu public, des études d'impact de qualité, une évaluation ex post conçue ex ante ;
- la réalisation d'une étude d'impact de qualité quand nécessaire pour les propositions de loi et les amendements, insertion d'un volet pour apprécier les mesures au regard de la SNBC, l'actualisation de l'étude d'impact si nécessaire avant la publication de la loi, l'éventuelle évaluation de la qualité de l'étude d'impact sur le volet climatique par une autorité indépendante. Les lois LOM, ELAN et EGALIM⁵⁴ n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation au regard de la SNBC, l'évaluation à n+1 proposée par le Gouvernement pourrait permettre d'initier ce mouvement ;
- l'évaluation ex-post de la mise en œuvre des mesures doit démarrer dès l'entrée en vigueur de la loi mais l'exercice ne peut être conclusif qu'après plusieurs années.

Un processus d'évaluation du cycle de vie des lois, du choix d'évaluer ou non jusqu'au bilan d'application, permet de guider la production des lois et de démontrer leur contribution à la neutralité carbone, ainsi qu'à piloter la SNBC.

⁵⁵ *Maîtriser l'empreinte carbone de la France*, Octobre 2020.

Huit recommandations sont formulées :

1. l'évaluation des lois en regard du climat doit respecter les grands principes d'une bonne évaluation des politiques publiques : indépendance de l'évaluateur ou de l'organe de contre-expertise, diffusion des résultats aux parties prenantes, proportionnalité de l'évaluation (opérationnelle et raisonnable du point de vue des ressources sollicitées) ;
2. toutes les lois ne nécessitent pas d'être évaluées en regard du climat. Un processus de sélection transparent est mis en place ;
3. une étude d'impact détaillée, si elle est décidée, doit être réalisée par rapport à la SNBC en considérant l'objectif de neutralité et les budgets carbone, en complétant l'exposé des motifs, en identifiant les indicateurs pertinents SNBC ;
4. une méthodologie spécifique à l'évaluation des lois en regard du climat doit être publiée et insérée au guide de légistique. Elle porte sur l'évaluation de la cohérence avec l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC et s'appuie sur les indicateurs SNBC ;
5. l'étude d'impact est mise à jour une fois les lois promulguées ;
6. le dispositif d'évaluation ex post doit être prévu dans le texte de loi et assurer la disponibilité des données nécessaires ;
7. le processus d'évaluation ex post doit être transparent, indépendant et doit associer les parties prenantes et être accessible au public ;
8. le suivi des lois doit renforcer le pilotage de la SNBC vers la neutralité carbone : le Conseil de défense écologique prépare et adopte un rapport annuel qui dresse le bilan, en regard de la SNBC, des lois adoptées dans l'année écoulée ainsi que des lois évaluées ex ante ou ex post sur la même période.

2. Avis portant sur le projet de loi “climat et résilience” (Février 2021)

Dans le cadre de ses prérogatives fixées par la loi du 8 novembre 2019, le Haut conseil pour le climat a souhaité se prononcer sur le projet de loi en s'appuyant notamment sur les recommandations formulées dans son rapport sur l'évaluation des lois au regard du climat publié en décembre 2019 (cf. *supra*).

L'avis poursuit un double objectif : 1. étudier la contribution du projet de loi à la SNBC (pertinence des mesures) et faire des recommandations pour s'assurer de l'atteinte des objectifs d'atténuation et 2. Analyser le processus d'évaluation du projet de loi (Étude d'impact et modalités prévues dans le projet de loi) au regard du climat. Il ne constitue pas une contre-expertise et ne juge pas la portée ou le niveau de reprise des mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat.

Devant le grand nombre de mesures, notamment ponctuelles, dont l'évaluation est difficile, le Haut conseil a ciblé l'affichage environnemental et le secteur des bâtiments en s'appuyant sur les recommandations formulées dans ses rapports sur l'empreinte carbone de la France⁵⁵ et la rénovation énergétique des bâtiments⁵⁶.

Sur l'ambition affichée du projet de loi, le rapport effectue un rappel précis et concis des engagements de réduction d'émissions de GES, rappelle les mesures déjà prises notamment dans le plan de relance (28 Md€ des crédits favorables mais 2/3 de mesures n'introduisant pas de changements structurels), souligne que le paquet « Fit for 55 » nécessitera une augmentation des ambitions, relève que l'affirmation selon laquelle 112 MtéqCO2/an seront évités du fait de cette loi ne peut être appréciée en l'absence de transparence méthodologique. L'étude d'impact ne respecte pas les principes d'une bonne évaluation des politiques publiques recommandée par le Haut conseil dans son rapport sur l'évaluation des lois. En outre, la dimension « transferts justes » est absente et, contrairement à ce que son nom peut laisser croire, le projet de comporte que deux mesures d'adaptation (cf. glossaire).

Le HCC recommande que l'examen au Parlement permette d'inscrire davantage les mesures retenues dans la stratégie de décarbonation et de revoir les calendriers pour respecter le budget carbone 2024-2028.

Sur la pertinence des mesures au regard de la SNBC, le Haut conseil rappelle que la portée des mesures est d'autant plus forte que l'on agit sur les pratiques les plus émettrices, que le périmètre est large et que la mise en œuvre est rapide. Le projet de loi examiné par le HCC avant sa transmission au Parlement comptait 69 articles que le Haut Conseil répartit en deux catégories.

⁵⁵ *Maîtriser l'empreinte carbone de la France*, Octobre 2020.

⁵⁶ *Rénover mieux : leçons d'Europe*, Novembre 2020.

D'une part, ceux visant à améliorer le pilotage et la conduite de la transition écologique tels que ceux attribuant de nouvelles compétences aux collectivités⁵⁷, ceux fixant de nouveaux objectifs programmatiques⁵⁸, ceux visant à rendre compatibles certains plans, programmes et stratégies thématiques avec la SNBC⁵⁹ ou encore d'agir sur la mission et la composition de conseils existants pour y intégrer la dimension climatique⁶⁰ qui sont utiles mais ne garantissent pas l'engagement de changements structurels.

D'autre part, ceux portant directement sur les pratiques émettrices à travers un ensemble d'instruments variés incluant des dispositifs d'information, des incitations économiques et des outils réglementaires visant à agir sur les trois leviers de la transition définis par la SNBC que sont la décarbonation, l'efficacité énergétique et la maîtrise de la demande. Selon le HCC, nombre de mesures voient leur portée réduite en raison de délais de mise en œuvre allongés incompatibles avec le rythme attendu de l'action contre le changement climatique et le rattrapage du retard pris par la France dans l'atteinte de ses budgets carbone : par exemple, article 60 concernant l'obligation faite à compter de 2025 à la restauration collective privée de s'approvisionner pour 50 % en produits durables et de qualité dont au moins 20% en AB, article 62 conditionnant la taxation des engrangements azotés en cas de non-respect deux années consécutives des objectifs de

⁵⁷ Articles 6 et 7 du projet de loi visant à décentraliser la police de la publicité et à permettre aux collectivités de réglementer les publicités et le enseignes à l'intérieur des vitrines (C2.2 CCC) / article 55 visant à lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme.

⁵⁸ Article 22 visant à décliner les objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables au niveau régional (PT11.1 CCC) / Articles 47 et 48 d'engagement national pour la lutte contre l'artificialisation des sols, l'intégration de la lutte contre l'artificialisation des sols dans les principes généraux du code de l'urbanisme et définition de l'artificialisation des sols (SL3.1 et SL3.2 CCC) / article 56 de fixation dans la loi des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SL3.4 CCC).

⁵⁹ Article 14 : référence explicite à la SNBC dans le processus d'élaboration de la stratégie nationale de recherche (PT2.1 CCC) / Article 61 : introduire une dimension climat dans le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) et donner une base légale à ce plan / Article 65 : inscrire dans le code rural et de la pêche maritime la compatibilité des objectifs de la PAC et du PSN avec les orientations de la SNBC (SN2.4.2 CCC).

⁶⁰ Article 3 pour élargir à l'environnement et au développement durable les missions du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) au sein de chaque établissement scolaire (C5.1 CCC) / Article 16 pour renforcer le rôle du comité social et économique (CSE) et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la lutte contre le changement climatique (PT4.2.1 CCC) / Articles 17 et 18 pour inclure les acteurs de la transition écologique dans la gouvernance des formations au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle et renforcer l'implication des opérateurs compétences sur les sujets liés (PT4.2 CCC).

réduction, expérimentations de pratiques déjà existantes n'ayant pas vocation à être généralisées avant 2023 (article 9 « Oui Pub », article 12 « consigne pour le verre », article 28 « voies pour les transports collectifs/covoiturage » et article 59 « choix végétarien dans la restauration collective publique ». Selon le HCC, de nombreuses mesures portent sur des périmètres restreints couvrant une part insuffisante des activités émettrice de GES : article 4 régulant la publicité pour les seules énergies fossiles, articles 41 et 42 interdisant l'augmentation des loyers puis la location des passoires thermiques alors que celles-ci sont occupées à 58% par des propriétaires, article 38 portant sur la fin des vols intérieurs sur courte distance qui ne concerne que 8 liaisons et 10 % du trafic passager aérien métropolitain. D'autres mesures apparaissent symboliques et anecdotiques, telle l'interdiction des avions publicitaires qui représentent 0,0004 Mt éqCO₂ contre 5 Mt éqCO₂ pour les émissions du secteur aérien national en 2019.

Le HCC souligne enfin que la portée de certaines mesures dépendra des décrets d'application qui devraient aussi être évalués à l'aune de la SNBC.

Sur la contribution à la SNBC, le HCC a analysé les articles 39 à 46 (secteur du bâtiment) et l'article 1 (affichage environnemental) en regardant le caractère additionnel des mesures par rapport à l'existant et leur contribution aux orientations stratégiques de la SNBC. Pour le bâtiment, selon le HCC, les mesures ne sont pas construites en regard des orientations B1 à B4 de la SNBC sur ce sujet (p. 89 et s. de la SNBC de mars 2020) et ne pointent pas vers la norme BBC (bâtiment basse consommation), ce qui comporte un risque de verrouillage. Concernant l'affichage environnemental, les critères de généralisation de l'expérimentation font défaut.

De manière générale, le HCC relève que la loi n'a pas opéré, comme on pouvait le souhaiter, de consolidation stratégique de propositions de la convention citoyenne.

Sur la qualité de l'étude d'impact, le HCC observe qu'elle marque un progrès en se référant à la SNBC mais que de nombreux manques persistent car cette amélioration méthodologique : 1. ne prend pas en compte les budgets carbone de la SNBC en séparant les différentes émissions et 2. n'utilise pas les indicateurs pertinents de la SNBC pour l'évaluation ex ante ni ne prévoit un suivi durant la mise en œuvre pour ajuster les dispositifs selon leur effet et une évaluation ex post pour en tirer les enseignements.

Concernant l'évaluation quantitative, le HCC relève que si 21 articles, soit 32 % des mesures ont été traitées, cela ne préjuge pas de l'intérêt de ces évaluations qui devraient se concentrer sur les mesures les plus fortes. Le HCC a toutefois fait une analyse pour ces 21 mesures. S'il constate des progrès dans le travail mené (effort de quantification, introduction de marges d'incertitudes, inclusions parfois des émissions importées et d'analyses sur le cycle de vie), il regrette un manque de transparence sur les méthodes et hypothèses retenues, des incohérences et un manque de clarté des résultats affichés par rapport aux objectifs. Selon le HCC, cela ne permet ni de juger du respect des budgets carbone, ni d'informer de la réduction attendue aux étapes 2023 et 2028 (bilans à l'échelle internationale de la mise en œuvre de l'accord de Paris).

Concernant l'évaluation qualitative, l'étude d'impact raccroche les mesures aux orientations de politique publique de la SNBC mais sans les documenter réellement. La critique principale du HCC est toutefois que le document « ne discute ni de la plus-value stratégique des réformes proposées, ni de leur capacité à atteindre les objectifs du secteur, ni des dispositions complémentaires à mettre en œuvre en cas d'insuffisance des mesures ».

Le HCC déplore aussi qu'aucun bilan ne soit dressé quant à l'effet global du projet de loi sur la trajectoire des émissions de GES de la France ni de sa contribution globale à la mise en œuvre des orientations stratégiques de la SNBC. Pourtant, l'étude d'impact indique que « des estimations en cours permettent d'estimer que ce projet de loi contribue à sécuriser l'atteinte d'entre la moitié et les deux tiers du chemin à parcourir entre les émissions en 2019 et la cible en 2030, soit une réduction de 112 Mt éqCO2/an ». Le HCC note que cette conclusion n'est pas étayée par les quantifications présentées par article et que la méthodologie permettant de dégager cette conclusion n'est pas disponible.

Le Haut conseil invitait donc à compléter l'étude d'impact et suggérait plusieurs améliorations méthodologiques :

- Évaluer l'impact du projet de loi en comparant deux scénarios – l'un tendanciel avec les mesures déjà en place, l'autre avec les mesures supplémentaires et être transparent sur les méthodologies et hypothèses retenues ;
- Estimer l'impact du projet de loi sur les indicateurs pertinents de la SNBC : émissions de GES nationales, empreinte carbone, émissions de GES par secteur et leurs déterminants structurels sur les périodes des deuxième (2019-2023) et troisième (2024-2028) budgets carbone et au regard des cibles intermédiaires 2023 et 2028 ;
- Discuter la plus-value systémique et stratégique du projet de loi pour chaque secteur émetteur par rapport aux tendances récentes et en regard des orientations de la SNBC ;

- Renforcer l'évaluation des impacts économiques (coûts, emplois) et sociaux (inégalités, inclusivité).

De manière générale, pour améliorer la qualité des études d'impact, le HCC propose les pistes suivantes. Concernant la quantification des impacts en émissions, harmoniser le format de rendu des résultats quantifiés, expliciter les hypothèses et méthodes retenues et les sources des données, préciser l'effet attendu sur les budgets carbone et discuter qualitativement l'impact « significatif mais indirect » et/ou « catalyseur et accélérateur » lorsqu'une évaluation quantifiée apparaît difficile. Concernant la contribution aux orientations de la SNBC, le HCC recommande de discuter la plus-value stratégique des mesures proposées par rapport à l'existant et aux tendances récentes et de préciser leur contribution aux objectifs fixés par la SNBC pour chaque grande orientation sectorielle et transversale.

Sur le parcours du projet de loi, le HCC note un effort inabouti de transparence méthodologique (cf. ci-avant), une présentation article par article qui offre peu de lisibilité d'ensemble aux parlementaires et aux citoyens sur les avancées attendues du projet de loi, une précipitation dans la menée des consultations obligatoires (CESE, CNTE, CE) qui n'a pas permis aux deux premiers organes de réaliser de contre-expertise, et qui contraste avec le temps consacré à la Convention citoyenne.

Le HCC rappelle les huit recommandations qu'il a déjà formulées pour améliorer le dispositif d'évaluation publique des lois au regard du climat et en particulier, au moment où il émet son avis, celles utiles pour la suite du parcours du projet de loi :

- signaler l'impact supposé des amendements sur l'objectif national de neutralité carbone ;
- mettre à jour l'étude d'impact une fois la loi promulguée pour guider les décrets d'application ;
- prévoir dans la loi un dispositif de suivi et d'évaluation *ex post* transparent, indépendant et associer les parties prenantes, et préciser les indicateurs de suivi et les dates d'évaluation ;

Renforcer le pilotage de la SNBC vers la neutralité carbone en i) mettant en place un suivi trimestriel des politiques et mesures sur la base d'indicateurs de moyens et de résultats, ii) adoptant en conseil de défense écologique un rapport annuel qui dresse le bilan, en regard de la SNBC, des lois évaluées (*ex ante* et *ex post*) dans l'année au regard des tendances observées et iii) publiant les évaluations des grandes lois d'orientation LOM, ELAN et EGALIM annoncées pour 2019 et 2020.

Annexe n° 3 : le cadre juridique, les programmes et les plans

La France est engagée dans plusieurs exercices transversaux⁶¹.

La stratégie française pour l'énergie et le climat constitue la feuille de route actualisée de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique. Elle est constituée de (i) la première Loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat (LPEC), prévue par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, qui fixe les objectifs et les grandes priorités d'action de la politique climatique et énergétique nationale en tenant compte des nouveaux objectifs européens ; (ii) la 3^{ème} stratégie nationale bas-carbone (SNBC3) (iii) le 3^{ème} Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) et (iv) la 3^{ème} Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033). Tous ces volets doivent être adoptés d'ici fin 2024.

La SNBC et la PPE, dont les travaux d'élaboration ont commencé à l'automne 2022, doivent donc être actualisées pour mettre en œuvre les orientations de la loi, dans un délai d'un an suivant son adoption. Pour renforcer l'articulation entre les politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, comme l'avait recommandé le Haut Conseil, le PNACC sera intégré dans ce processus. Ces diverses stratégies font l'objet de consultations publiques.

La 3^{ème} stratégie nationale pour la biodiversité (SNB3) doit également officialisée en 2023. À la suite à des stratégies couvrant 2004-2010 et 2011-2020, elle couvrira la période 2022-2030. Son premier volet, dit « pré-COP 15 », fruit de 18 mois de concertations conduites avec l'ensemble des parties prenantes, a été adopté en mars 2022 ; le 2^{ème} volet doit permettre d'affiner et de compléter la stratégie, en l'articulant en outre sur le nouveau cadre international acté par l'accord de Kunming-Montréal en décembre 2022. La SNB doit ensuite être déclinée, conformément aux termes de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, en stratégies régionales pour la biodiversité menées par les régions.

La France a ainsi pris des engagements internationaux successifs en faveur du climat, rendus juridiquement contraignants au niveau européen⁶².

⁶¹ Source : SGPE, avril 2023.

⁶² Décision (UE) 2017/1471 de la Commission du 10 août 2017 modifiant la décision 2013/162/UE afin de réviser les allocations annuelles de quotas d'émission des États membres pour la période 2017-2020.

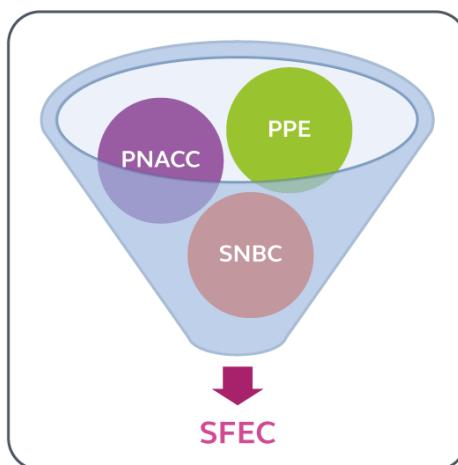
Schéma n° 1 : les principaux textes législatifs et réglementaires français



Source : Cour des comptes

Note : en France, la SNBC 3 en cours de mise au point va arrêter la répartition des efforts entre les secteurs et la panoplie des instruments de politique publique associées. Elle va parallèlement fixer le mix entre vecteurs de décarbonation de la production électrique. Ce sont de vrais choix de politique publique, qui donnent lieu à de vifs débats et seront formalisés in fine dans la LPEC votée par le Parlement.

Schéma n° 2 : la SNBC s'inscrit dans une stratégie plus globale énergie et climat



Source : Cour des comptes

Note : le Gouvernement inscrit la SNBC dans une stratégie plus globale énergie et climat. La stratégie française énergie climat (SFEC) incluant également la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Le premier plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), issu de la loi du 3 août 2009 sur la programmation du Grenelle de l'environnement, a couvert la période 2011-2015. Un nouveau programme, le PNACC 2, lui succède en 2018 jusqu'en 2022. Conforme aux objectifs fixés par l'accord de Paris, il vise à mieux protéger les Français des risques liés aux événements climatiques extrêmes et à renforcer la résilience des principaux secteurs économiques face aux évolutions du climat.

Le plan climat (juillet 2017) a pour objectif d'accélérer la mise en œuvre de l'accord de Paris, conclu en décembre 2015 à l'issue de la 21^{ème} Conférence des parties (COP), et de le rendre irréversible. Il exprime ainsi les enjeux nationaux et internationaux de la solidarité climatique. Ce plan comporte six thématiques déclinées en 23 axes. La politique de lutte contre le réchauffement climatique énoncée par le Plan climat vise à réduire la consommation énergétique et les émissions de gaz carbonique (CO₂) dans les secteurs les plus énergivores. Il institue des mécanismes d'aide financière pour encourager et accompagner les particuliers et les petites et moyennes entreprises (PME) dans cet effort.

Le plan sobriété énergétique (octobre 2022) est un plan national de sobriété énergétique pour contrer la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine pour mettre en œuvre l'objectif de réduire la consommation d'énergie (toutes énergies confondues) de 10 % entre 2019 et 2024 et de 40 % d'ici 2050. L'objet ultime de ce plan est d'éviter des pénuries de gaz l'hiver 2022-2023 et d'éviter des rationnements qui pourraient s'imposer pour y faire face.

Le plan de sobriété énergétique s'articule autour de quatre parties : les engagements communs à tous les secteurs, les engagements par secteur, les programmes de soutien pour les citoyens, la sensibilisation des citoyens (campagne de communication pour inciter aux écogestes). Le plan présente une série de mesures à la fois transversales et spécifiques aux différents secteurs consommateurs d'énergie.