

---

ÉVALUER LES LOIS  
EN COHÉRENCE  
■ **AVEC LES AMBITIONS**

---

—  
RÉPONSE À LA SAISINE  
**DU GOUVERNEMENT**  
—

DÉCEMBRE 2019

---

---

---

# SOMMAIRE .

---

|    |   |
|----|---|
| 04 | <b>AVANT-PROPOS</b>   |
| 05 | <b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>  |
| 06 | <b>RECOMMANDATIONS</b>  |
| 08 | <b>1. INTRODUCTION</b>  |
| 08 | <b>2. LES PRINCIPES DE L'ÉVALUATION DES LOIS EN REGARD DU CLIMAT</b>                              |
| 08 | 2.1. ÉVALUER POUR AMÉLIORER LES POLITIQUES PUBLIQUES  |
| 10 | 2.2 MOBILISER LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES                                  |
| 11 | 2.3. TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS PROPRES À L'ÉVALUATION DES GAZ À EFFET DE SERRE                |
| 12 | <b>3. OUVRIR LA VOIE À UNE MEILLEURE ÉVALUATION <i>EX ANTE</i> ET <i>EX POST</i></b>              |
| 12 | 3.1 PRÉ-SÉLECTION ET ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES : DEUX EXEMPLES ÉTRANGERS                  |
| 15 | 3.2 UNE DIMENSION CLIMATIQUE VISIBLE DÈS L'ÉLABORATION DES PROJETS DE LOI                         |
| 18 | 3.3 UNE ESTIMATION DE L'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LOI  |
| 19 | 3.4 UNE NÉCESSAIRE MISE À JOUR DE L'ÉTUDE D'IMPACT UNE FOIS LA LOI PROMULGUÉE                     |
| 21 | 3.5 UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION EX POST PRÉVU DANS LE TEXTE DE LOI                                 |
| 24 | 3.6. UN BILAN ANNUEL DE L'IMPACT CLIMATIQUE DES LOIS<br>ADOPTÉES AU CONSEIL DE DÉFENSE ÉCOLOGIQUE |
| 25 | <b>GLOSSAIRE</b>  |
| 27 | <b>INDEX</b>  |
| 28 | <b>QU'EST-CE QUE LE HCC ?</b>   |
| 29 | <b>LES MEMBRES</b>  |
| 31 | <b>REMERCIEMENTS</b>  |

---

# . AVANT PROPOS

---

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 qui a suivi, 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 un an après leur entrée en vigueur. Fin août, le gouvernement a demandé au Haut conseil pour le climat d'être le garant de la qualité des méthodes d'évaluations qui seront mises en œuvre et a sollicité à ce titre « *un cadrage préalable des méthodes à appliquer : ce cadrage pourra[it] 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* ».

En réponse à cette demande, le présent rapport vise à clarifier les enjeux de l'évaluation des lois en regard du climat. Afin d'éclairer sa lecture et les choix opérés, quelques remarques préliminaires sont nécessaires :

- Une « *évaluation des grandes lois d'orientation un an après leur entrée en vigueur* » est un premier pas pour mieux prendre en compte les effets des lois sur les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, en pratique, un délai si court limite les enseignements. De plus, l'évaluation des lois gagne à être pensée dès la conception et nécessite d'anticiper un suivi des impacts une fois la loi et ses textes d'application entrés en vigueur. Nous avons donc choisi d'élargir le périmètre temporel. Notre analyse s'applique par ailleurs autant aux « *grandes lois d'orientation* » qu'aux autres lois.
  - La saisine du gouvernement porte sur les « *principales mesures d'atténuation du changement climatique* ». Le rapport répond en ce sens. Néanmoins, les observations et les recommandations faites s'appliquent aussi aux lois touchant à l'empreinte carbone de la France ou à l'exposition au risque climatique, à la vulnérabilité, à la résilience et aux capacités d'adaptation. Pour la facilité de lecture du rapport, cette dimension n'est pas systématiquement rappelée, mais elle nous semble essentielle au vu des impacts des changements climatiques déjà perceptibles en France.
  - Enfin, ce rapport se limite au « *cadrage* » demandé par la saisine du gouvernement et ne rentre pas dans le détail des méthodes d'évaluation. Les insuffisances actuelles et les principes à suivre sont explicités, mais il revient au gouvernement et au Parlement de définir les modalités opérationnelles d'un renforcement effectif de l'évaluation, et de les mettre en œuvre.
-

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'objectif principal de l'évaluation des lois en regard du climat est d'engager un cercle vertueux d'amélioration, et permettre une cohérence entre celles-ci et l'objectif de neutralité carbone que la France s'est fixé. Au sein du système d'évaluation français, des dispositions existent déjà pour mettre en place un tel cercle vertueux, mais qui doivent être renforcées et complétées.

Quel que soit l'objet évalué, en regard du climat ou non, toute évaluation ne peut porter ses fruits que si elle respecte plusieurs critères de qualité, déjà largement identifiés : choix des méthodes qualitatives ou quantitatives appropriées, transparence sur les critères d'évaluation, indépendance de l'évaluation, diffusion des résultats.

Le fait d'évaluer spécifiquement en regard du climat présente une particularité : pour mettre en œuvre ses obligations découlant de l'accord de Paris, la France s'est dotée d'un référentiel d'actions, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), comprenant des objectifs et des indicateurs précis. L'évaluation en regard du climat d'une loi doit alors permettre de déterminer quelle est sa contribution, positive ou négative, au respect des trajectoires envisagées par cette stratégie et à l'atteinte de la neutralité carbone.

Ces évaluations doivent être réalisées tout au long de la durée de vie d'une loi, depuis sa préparation jusqu'après son entrée en vigueur. Des exemples internationaux nous enseignent qu'il est possible de dresser les contours d'une organisation institutionnelle facilitant le cercle vertueux de l'évaluation : une sélection raisonnable des lois à évaluer en regard du climat, des études d'impact de qualité, et un dispositif d'évaluation après l'entrée en vigueur prévu dès la conception de la loi.

La première étape consiste à identifier quelles lois nécessitent raisonnablement une évaluation en regard du climat. Une « gare de triage » peut être préconisée. Inspirée de ce qui existe au Royaume-Uni et aux États-Unis, elle intègre une consultation des parties prenantes dont l'avis est rendu public. Un tel mécanisme permet ainsi au porteur de loi de décider en connaissance de cause et en toute transparence de l'opportunité d'évaluer la loi qu'il porte vis-à-vis de la SNBC.

Une telle évaluation, lorsqu'elle est pertinente, doit être de qualité et servir utilement la décision publique. C'est un des rôles des études d'impact. Néanmoins, en matière d'évaluation environnementale, et qui plus est climatique, les études d'impact existantes n'ont pas atteint leur potentiel : elles ne couvrent qu'une faible part des textes adoptés (les propositions de loi, d'origine parlementaire, et les amendements ne sont pas concernés), ne sont que rarement mobilisées et restent souvent incomplètes. Leur contenu doit aussi être adapté afin de permettre d'évaluer la contribution des lois par rapport à la SNBC. Un contrôle de la qualité de l'étude d'impact sur le volet climatique, par une autorité indépendante, pourrait renforcer ce processus.

À l'issue de l'approbation de la loi, l'étude d'impact pourrait être révisée si le processus législatif a introduit des modifications substantielles ; ou une étude d'impact complète pourrait être réalisée si elle manquait avant l'approbation de la loi.

La proposition du gouvernement de mettre en place une évaluation des grandes lois d'orientation un an après leur entrée en vigueur va dans ce sens, et permet d'examiner la loi telle qu'elle a été amendée par le Parlement. Puisque les lois LOM, ELAN et EGALIM mentionnées dans la proposition du gouvernement n'ont pas fait l'objet d'une évaluation en regard du climat suffisante, une évaluation un an après leur entrée en vigueur est l'occasion d'expérimenter une évaluation de leur contribution aux objectifs de la SNBC dans une étude d'impact détaillée telle que ce rapport le préconise.

En matière d'évaluation ex post, une loi votée ayant fait l'objet d'une étude d'impact détaillée relative à la SNBC devrait prévoir systématiquement une évaluation dès son entrée en vigueur. Ce processus existe déjà en France mais est rarement utilisé. Il ne saurait cependant être conclusif qu'après plusieurs années, comme l'ont montré les exemples du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et de la Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Un processus d'évaluation tout au long du cycle de vie des lois, depuis le choix d'évaluer ou non une loi jusqu'au bilan de son application, permet de guider la production des lois et de démontrer leur contribution à la neutralité carbone, ainsi qu'à piloter la SNBC. Le cercle vertueux entre évaluation et décision publique sera réellement bouclé si ces évaluations informent les décisions au plus haut niveau de l'État.

---

# RECOMMANDATIONS

---

## 1. L'ÉVALUATION DES LOIS EN REGARD DU CLIMAT DOIT RESPECTER LES GRANDS PRINCIPES D'UNE BONNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.

**Transparence** sur les critères d'évaluation et les méthodes utilisées, **indépendance** de l'évaluateur ou de l'organe en charge de la contre-expertise, **diffusion systématique** des résultats de l'évaluation sous une forme accessible aux différentes parties prenantes. En appliquant le principe de proportionnalité, elle doit être **opérationnelle** et **raisonnable** du point de vue des ressources sollicitées.

## 2. TOUTES LES LOIS NE NÉCESSITENT PAS D'ÊTRE ÉVALUÉES EN REGARD DU CLIMAT.

**Une sélection doit être faite.** Le processus d'évaluation ex ante, avant l'examen au Parlement, doit intégrer les éléments suivants :

- La mise en place par le porteur du texte d'une **consultation publique des parties prenantes**, qui identifie les effets possibles de la loi en regard du climat par un avis public.
- Suite à cette consultation, quand il apparaît que des dispositions de la loi ont un effet potentiellement significatif sur la trajectoire bas-carbone, qu'il soit positif ou négatif, le porteur du texte décide d'orienter le texte vers une **étude d'impact détaillée** relative à la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).
- Cette étude détaillée fait l'objet d'un **avis détaillé et public sur sa qualité**, produit par une autorité indépendante, et en capacité de le faire.
- Ce processus doit se conclure **avant le dépôt du texte** de loi au Parlement.
- Il est suggéré au Parlement d'étendre les études d'impact détaillées relatives à la SNBC aux **propositions de loi**.

## 3. UNE ÉTUDE D'IMPACT DÉTAILLÉE DOIT ÊTRE RÉALISÉE PAR RAPPORT À LA SNBC.

- Elle singularise et **rend visible la dimension climatique**, en considérant obligatoirement l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC.
- Elle permet de **compléter l'exposé des motifs** de la loi.
- Elle identifie les **indicateurs pertinents** de la SNBC pour l'évaluation avant le vote de la loi (ex ante), pendant sa mise en œuvre et pour l'évaluation de ses effets (ex post).

---

#### 4. UNE MÉTHODOLOGIE SPÉCIFIQUE À L'ÉVALUATION DES LOIS EN REGARD DU CLIMAT DOIT ÊTRE PUBLIÉE.

---

À destination des porteurs de loi, elle devrait être insérée – et effectivement mise en œuvre – dans le guide de légistique publié par le Secrétariat général du gouvernement et le Conseil d'État. La méthodologie porte sur **l'évaluation de la cohérence avec l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC**. Elle s'appuie sur les indicateurs développés dans le cadre de la SNBC et de ses révisions.

---

#### 5. L'ÉTUDE D'IMPACT EST MISE À JOUR UNE FOIS LES LOIS PROMULGUÉES.

---

Si le texte de loi avait fait l'objet d'une première étude d'impact détaillée relative à la SNBC, ou à la propre initiative du gouvernement, la **loi promulguée voit son étude d'impact détaillée mise à jour**, ainsi que l'avis de l'autorité indépendante. Cette étude d'impact mise à jour pourra notamment servir à guider la préparation des décrets d'application.

---

#### 6. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION EX POST DOIT ÊTRE PRÉVU DANS LE TEXTE DE LOI.

---

Il doit notamment assurer la collecte et **la disponibilité des données nécessaires**. Une évaluation ex post significative nécessite un temps de déploiement des mesures votées, mais son processus doit être engagé et planifié dès l'entrée en vigueur pour assurer la collecte des données et prévoir les indicateurs pertinents. Cette évaluation peut être l'occasion d'ajuster le dispositif réglementaire en cas de divergence avec les évolutions anticipées.

---

#### 7. LE PROCESSUS D'ÉVALUATION EX POST DES LOIS DOIT ÊTRE TRANSPARENT, INDÉPENDANT ET DOIT ASSOCIER LES PARTIES PRENANTES.

---

Les résultats du processus d'évaluation ex post doivent être accessibles au public.

---

#### 8. LE SUIVI DES LOIS DOIT RENFORCER LE PILOTAGE DE LA SNBC VERS LA NEUTRALITÉ CARBONE.

---

Pour cela 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 celui des lois évaluées sur la même période (ex ante et ex post).

# 1. INTRODUCTION

La loi énergie climat<sup>1</sup> du 8 novembre 2019 a introduit l'objectif pour la France d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi devra également déterminer les objectifs et fixer les priorités d'action de la politique énergétique nationale sur le moyen terme, dont des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour trois périodes successives de cinq ans. Les budgets carbone et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) devront être compatibles avec ces objectifs. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) devra quant à elle être compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans les budgets carbone ainsi qu'avec la SNBC<sup>2</sup>.

De nombreuses lois, climatiques ou non, ont un impact important sur les émissions de gaz à effet de serre et sur différents leviers de la transition énergétique et écologique. Afin d'agir en cohérence avec les ambitions, il devient nécessaire d'évaluer et de prendre en

compte les impacts des lois, plans et programmes français sur les émissions et de mettre en place une évaluation des lois en regard de l'objectif de neutralité carbone et des budgets carbone de la SNBC. Cette évaluation doit concerner toutes les lois susceptibles d'avoir des effets positifs ou négatifs non négligeables sur les émissions nationales de gaz à effet de serre et sur l'empreinte carbone de la France. Elle devrait également concerner l'exposition au risque climatique et la vulnérabilité.

Une telle évaluation nécessite un cadre et des méthodologies applicables à l'ensemble des projets de lois et devrait s'appliquer aux propositions de lois, portées par les parlementaires. La SNBC pose un certain nombre d'orientations pour évaluer la cohérence des lois avec l'objectif de la neutralité carbone. Elle définit un ensemble de leviers et d'indicateurs de suivi permettant d'objectiver l'évaluation et de juger de l'alignement d'une loi avec des objectifs sectoriels et nationaux, y compris sur des aspects qualitatifs.

1. LOI n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/11/8/2019-1147/jo/texte>

2. Article L141-1 du code de l'énergie

## 2. LES PRINCIPES DE L'ÉVALUATION DES LOIS EN REGARD DU CLIMAT

### 2.1 ÉVALUER POUR AMÉLIORER LES POLITIQUES PUBLIQUES

L'évaluation des politiques publiques comporte deux grandes phases : avant (ex ante) et après (ex post) que la décision soit adoptée. Le paquet européen « mieux légiférer<sup>3</sup> » (2015) définit un cycle vertueux de l'évaluation qui contient une analyse ex ante au moment de la préparation de la loi et une analyse ex post au stade de la mesure de son impact en vue d'une nouvelle réforme législative qui fera à son tour l'objet d'une évaluation a priori et ainsi de suite.

En France, ce cycle vertueux n'est pas complètement transcrit dans la législation qui régit la fabrication de la

loi, selon le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques<sup>4</sup>. En phase d'élaboration des lois, si les études d'impact qui accompagnent les projets de loi constituent un outil privilégié d'évaluation ex ante, elles présentent toutefois un certain nombre de lacunes qui limitent leur portée comme outils d'aide à la décision publique (voir sections 3.1 à 3.4). L'évaluation ex post est quant à elle éclatée entre divers acteurs qui se saisissent ponctuellement de l'évaluation de politiques publiques ou de mesures particulières. Aucune évaluation ex post des lois n'est

3. Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14

4. Morel-à-l'Huissier, P. et Petit, V. Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques. Mars 2018. [http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-in-fo/i0771.asp#P317\\_49321](http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-in-fo/i0771.asp#P317_49321)



actuellement organisée de manière systématique (voir section 3.5).

De la même manière, l'évaluation spécifique de l'impact des lois en regard du climat devrait porter sur l'ensemble de la vie d'un texte législatif, de son élaboration pour guider l'action publique, à sa pleine effectivité pour identifier les avancées et les dérives avec la trajectoire initialement prévue, en passant par sa phase de mise en œuvre. Cela implique notamment de collecter les données nécessaires à l'évaluation. Lorsque cela est possible, il est également recommandé de pouvoir expérimenter la loi *via* un projet pilote pour évaluer ses effets ayant trait au climat, et en particulier ses déterminants en regard de la SNBC avant de décider de sa généralisation.

- L'évaluation ex ante sert à éclairer les arbitrages lors de l'élaboration de la loi en intégrant l'objectif de neutralité carbone et l'alignement avec la SNBC.
- L'évaluation ex post sert à mesurer les effets réels de la loi sur les GES vis-à-vis de la SNBC. Elle requiert au préalable de collecter les données nécessaires à l'évaluation. Il s'agit d'identifier les dérives potentielles des émissions de GES par rapport à la trajectoire visée - la SNBC - et d'apporter au plus tôt des mesures correctrices.

Certains principes sont à respecter pour réussir une évaluation des politiques publiques à la fois rigoureuse et utile<sup>5</sup>. Ils s'appliquent également à l'évaluation des lois en regard du climat. On retiendra tout particulièrement les exigences suivantes :

- **La transparence sur les critères d'évaluation et les méthodes utilisées.**  
Les hypothèses effectuées, les variables retenues, les outils d'analyses mobilisés doivent être clairement présentés. Il s'agit notamment de rendre possible un débat sur l'évaluation réalisée et de pouvoir discuter de résultats fournis par des approches alternatives.

- **L'indépendance du processus d'évaluation par rapport aux commanditaires et aux institutions gestionnaires.**

L'indépendance nécessite de confier l'évaluation à une institution indépendante, ou d'assurer une contre-expertise indépendante d'une évaluation réalisée par le porteur de loi.

- **La diffusion systématique des résultats de l'évaluation sous une forme accessible aux différentes parties prenantes.**

Il s'agit de faire en sorte que les législateurs puissent se saisir des résultats de l'évaluation et que les citoyens puissent s'informer des impacts des politiques mises en place en leur nom.

Par ailleurs, le principe de proportionnalité consiste à développer un niveau d'analyse corrélé aux effets attendus pour chaque article ou groupe d'articles. Un tel principe est souvent utilisé dans les études d'impact environnemental. En France, le code de l'environnement<sup>6</sup> stipule que « le contenu de l'étude d'impact est proportionné [...] à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ». Des principes équivalents sont en vigueur dans les autres pays (principe du raisonnable aux États-Unis, principe de proportionnalité au Royaume-Uni, etc.).

## RECOMMANDATION 1

**L'évaluation des lois en regard du climat doit respecter les grands principes d'une bonne évaluation des politiques publiques, en particulier : transparence sur les critères d'évaluation et les méthodes utilisées, indépendance de l'évaluateur ou de l'organe en charge de la contre-expertise, diffusion systématique des résultats de l'évaluation sous une forme accessible aux différentes parties prenantes. En appliquant le principe de proportionnalité, elle doit être opérationnelle et raisonnable du point de vue des ressources sollicitées.**

5. Voir par exemple : Gregoir, S. L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? Économie & prévision, 2014/1 (n° 204-205), p. 211-224. <https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2014-1-page-211.htm>

6. Article R.122-5 du code de l'environnement

## 2.2 MOBILISER LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'évaluation des politiques publiques en général s'appuie sur un ensemble de méthodes que l'on peut utiliser dans le cas de l'évaluation en regard du climat. Ces méthodes peuvent être classées en deux grandes catégories : les méthodes quantitatives et les méthodes qualitatives.

Les méthodes quantitatives ont pour principe de comparer l'effet de la politique publique à une situation contrefactuelle où elle serait absente afin de pouvoir mesurer un impact causal entre la loi et les émissions de GES. Dans le cas des émissions de GES, l'approche quantitative s'inscrit directement dans le cadre des budgets carbone définis par la SNBC. Parmi les méthodes quantitatives, on distingue les approches par simulation utilisant des modèles et les approches économétriques. Ex ante, les simulations permettent d'anticiper les effets des différentes mesures envisagées sur les émissions de GES. Ex post, les approches économétriques permettent d'estimer à partir des données collectées l'impact réel des lois sur les émissions de GES et les autres indicateurs de la SNBC.

Les méthodes qualitatives consistent à interroger et observer les acteurs et leurs productions. Entretiens avec des acteurs, observations directes par l'enquêteur, exploitation de sources documentaires<sup>7</sup>, elles permettent de mieux comprendre les mécanismes sous-jacents à l'origine des émissions de GES<sup>8</sup>. Ex ante ou ex post, ces méthodes peuvent être utilisées en complément ou en l'absence d'une approche quantitative, ou pour préparer une enquête quantitative.

Les différentes méthodes d'évaluation comportent chacune des forces et des faiblesses : potentiels biais des résultats, validité externe (possibilité ou non de généraliser les résultats de l'évaluation à d'autres situations), disponibilité des données, contraintes opérationnelles, facilité d'appropriation de la méthode, capacité à expliquer les mécanismes à l'œuvre, etc. La combinaison de plusieurs méthodes peut parfois permettre de pallier les faiblesses de méthodes utilisées de manière isolée.

**TABLEAU 1 : QUELLES MÉTHODES POUR QUELS CAS ?**

|                      | EX ANTE  | EX POST   |
|----------------------|--|---|
| <b>OBJECTIF</b>      | Évaluer pour mieux choisir   | Évaluer pour corriger et préparer l'avenir  |
| <b>MÉTHODES</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Simulation utilisant des modèles</li> <li>■ Entretiens avec des acteurs</li> <li>■ Observation de situations avant la loi</li> <li>■ Exploitation de sources documentaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Économétrie à partir de données collectées</li> <li>■ Entretiens avec des acteurs</li> <li>■ Observation directe par l'enquêteur</li> <li>■ Exploitation de sources documentaires</li> </ul> |
| <b>À QUEL MOMENT</b> | Lors de la conception de la loi  | En phase d'effectivité de la loi  |

Les principales limites de ces méthodes portent sur la sensibilité de l'analyse aux hypothèses et l'absence de prise en compte de l'hétérogénéité des effets sur les ménages et les entreprises. D'autres méthodes d'évaluation sont ainsi développées afin de mettre l'accent

sur des critères tels que l'efficacité économique ou les aspects redistributifs. L'objectif est alors de pouvoir articuler au mieux la réduction des émissions de GES avec d'autres objectifs, comme par exemple l'efficacité ou la transition juste<sup>9</sup>.

7. **Aussi connu sous** le nom d'étude de traces. Il s'agit de s'appuyer sur les « traces » induites par la loi : écrits (comme par exemple un manuel d'enseignement sur le changement climatique), supports audiovisuels, etc.

8. **Revillard A.** Quelle place pour les méthodes qualitatives dans l'évaluation des politiques publiques ? Sciences Po LIEPP Working Paper 81. Novembre 2018.

9. **Une comparaison** des effets redistributifs des taxes par rapport aux normes est ainsi réalisée dans la publication suivante : Levinson, A. Energy efficiency standards are more regressive than energy taxes: Theory and evidence. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 6(S1), S7-S36. 2019.

## 2.3 TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS PROPRES À L'ÉVALUATION DES GAZ À EFFET DE SERRE

Afin d'assurer la cohérence des lois avec la neutralité carbone, il est essentiel de prendre en compte les spécificités liées aux émissions de gaz à effet de serre (GES), cohérence avec l'objectif de neutralité carbone et avec les budgets carbone de la SNBC, mais aussi résilience au changement climatique en fonction des effets des lois évaluées sur l'exposition au risque climatique, sur la vulnérabilité et de manière globale sur les modifications des capacités d'adaptation. L'évaluation devra couvrir les effets directs sur le domaine visé par les lois, les effets indirects sur d'autres domaines et acteurs, ainsi que les effets rebond. La France a mis au point un référentiel, la SNBC, qui constitue une avancée majeure. Dans l'évaluation des lois, il est essentiel de s'appuyer sur les choix méthodologiques qui sont utilisés pour la construction de la SNBC et des budgets carbone. Ces choix pourraient faire l'objet de contre-expertise si jugé nécessaire.

Les résultats des évaluations dépendent en partie de considérations méthodologiques. Il s'agit de définir le périmètre des émissions (émissions GES considérées, exprimées en équivalent CO<sub>2</sub> ou séparées par gaz, pouvoir réchauffant global et horizon temporel, émissions nationales ou empreinte carbone) et la méthode pour déterminer les effets potentiels des lois sur les GES.

Pour accompagner les différents acteurs de l'évaluation, et en particulier les porteurs de loi, des guides méthodologiques ont été développés à l'échelle nationale et internationale, comme par exemple le GHG Protocol<sup>10</sup>, le guide sur les études environnementales stratégiques de l'Union Européenne<sup>11</sup>, ou encore le guide sur la quantification de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre du Royaume-Uni<sup>12</sup>. Ces guides développent un ensemble d'étapes à suivre qui permettent, entre autre, d'établir la chaîne de causalité des effets, d'identifier des alternatives, de déterminer les interactions avec d'autres politiques, de définir le scénario contrefactuel, de quantifier les changements d'émissions et de préparer l'évaluation ex post.

L'accord de Paris introduit les stratégies de long terme comme outils centraux des gouvernements pour ré-

duire leurs émissions de GES. Différents critères ont été mis en avant par le Deep Decarbonisation Pathway Project<sup>13</sup> pour que ces stratégies de long terme puissent être pleinement utiles à l'élaboration des politiques publiques :

- Concevoir plusieurs scénarios qui explorent les différents futurs plausibles en fonction des incertitudes nationales et internationales ;
- Fournir des éléments sectoriels transparents et détaillés permettant de décliner les changements sociaux, économiques et technologiques qui leur sont associés, en plus de la trajectoire des émissions de GES ;
- Élaborer un tableau de bord avec les principaux indicateurs sectoriels et de développement comme structure de rapport ;
- Utiliser une approche d'analyse rétrospective pour déterminer les changements structurels nécessaires.

Qu'il s'agisse de planification, d'investissement ou de législation, ces critères doivent permettre de s'assurer de la cohérence des décisions nationales à court terme avec les objectifs sociaux, économiques et environnementaux à long terme dans un contexte d'inertie des infrastructures, de risques d'actifs échoués et d'innovation dans les technologies d'atténuation.

Le changement de paradigme opéré par l'accord de Paris appelle à modifier la manière d'évaluer. Il ne s'agit plus de quantifier les émissions liées à une action et de les comparer à un scénario de référence sans action. Il s'agit d'évaluer où se situe l'action par rapport aux référentiels d'action auxquels les pays se sont engagés.

Dans ce cadre, la France s'est donné pour objectif la neutralité carbone d'ici 2050 et s'est dotée d'une stratégie bas carbone, la SNBC. Celle-ci décline les orientations des politiques publiques de la France dans les différents secteurs de l'économie pour atteindre la neutralité carbone. La SNBC constitue en ce sens une avancée majeure et propose un référentiel d'actions

10. GHG Protocol. *Policy and action standard. An accounting and reporting standard for estimating the greenhouse gas effects of policies and actions.*

World Resource Institute. <https://ghgprotocol.org/policy-and-action-standard>

11. European Commission. *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment.* 2013. <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>

12. U.K. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. *Valuation of energy use and greenhouse gas. Supplementary guidance to the HM Treasury Green Book on Appraisal and Evaluation in Central Government.* Avril 2019. [https://assets.publishing-service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/794737/valuation-of-energy-use-and-greenhouse-gas-emissions-for-appraisal-2018.pdf](https://assets.publishing-service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/794737/valuation-of-energy-use-and-greenhouse-gas-emissions-for-appraisal-2018.pdf)

13. Le Deep Decarbonization Pathways Project ([www.deepdecarbonization.org](http://www.deepdecarbonization.org)) est une collaboration mondiale qui vise à faire produire dans 16 pays, et par des équipes de recherche nationales, sur les trajectoires de réduction profonde des émissions de gaz à effet de serre contribuant à l'atteinte de l'objectif des 2°C.

privilegié au regard duquel les lois françaises devraient être évaluées. En effet, même si une loi entraîne une réduction des émissions de GES, cela peut s'avérer ni suffisant ni aligné avec la stratégie. Par contre, la SNBC s'appuie sur un scénario de transition et définit un tableau de bord de 184 indicateurs qui fournissent notamment une vision physique des transformations à mener dans chaque secteur. Il est possible de s'appuyer sur ce tableau de bord et ses indicateurs plus pertinents pour juger de la contribution d'un texte de loi à la stratégie bas carbone ou pour identifier, au contraire, de possibles effets négatifs.

La méthodologie actuelle d'évaluation des lois en regard des émissions de GES doit évoluer, dans le respect des principes mentionnés dans la recommandation 1, en reflétant le changement de contexte opéré

par l'accord de Paris et en intégrant les trajectoires et les indicateurs proposés par la SNBC.

---

#### RECOMMANDATION 4

**Une méthodologie spécifique à l'évaluation des lois en regard du climat à destination des porteurs de loi devrait être insérée – et effectivement mise en œuvre – dans le guide de légistique publié par le Secrétariat général du gouvernement et le Conseil d'État. La méthodologie porte sur l'évaluation de la cohérence avec l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC. Elle s'appuie sur les indicateurs développés dans le cadre de la SNBC et de ses révisions.**

---

---

## 3. OUVRIR LA VOIE À UNE MEILLEURE ÉVALUATION EX ANTE ET EX POST

---

### 3.1 PRÉ-SÉLECTION ET ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES : DEUX EXEMPLES ÉTRANGERS

---

Le principe de rationalité et de bon usage des moyens des administrations peut sembler s'opposer à l'évaluation systématique des lois en regard des enjeux climatiques. Si l'évidence impose que toutes les lois n'ont pas vocation à être évaluées, il n'existe pas de stricte démarcation entre celles devant l'être priori-

tairement et celles pouvant éventuellement l'être. Un processus de tri s'impose et son efficacité est garantie par l'association des parties prenantes. A ce titre, des pratiques dans d'autres pays peuvent inspirer de nouveaux processus en France.

---

#### 3.1.1 UNE GARE DE TRIAGE

---

S'agissant de la question du tri, l'exemple des États-Unis est utile. Un principe d'orientation a été mis en place qui codifie le recours ou non à une éva-

luation environnementale, ainsi que l'existence d'un impact significatif. Dans ce dernier cas, une procédure renforcée d'évaluation est établie.

## ENCADRÉ 1 : L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AUX ETATS-UNIS : UNE GARE DE TRIAGE EN TROIS ÉTAPES REQUISE PAR LA LOI

Toute agence fédérale proposant une action majeure (telle que définie au titre 40 du code de régulation fédéral) est tenue d'enclencher un processus d'évaluation environnementale, dit NEPA pour « National Environmental Policy Act<sup>14</sup> », qui implique trois niveaux d'analyse.

### Étape 1 - L'exclusion catégorique

Une politique ou action peut être catégoriquement exclue du processus d'évaluation environnementale si l'agence porteuse du projet juge que celui-ci n'a pas individuellement ou cumulativement d'impact significatif sur l'environnement. Les raisons de cette exclusion doivent être données et suivre la procédure développée au sein de l'agence en question

### Étape 2 - L'évaluation environnementale

Si l'exclusion catégorique ne s'applique pas, l'agence est tenue de préparer une évaluation environnementale afin de déterminer l'existence d'impacts significatifs sur l'environnement humain. Les évaluations environnementales suivent les procédures propres à l'agence et doivent inclure une discussion brève du besoin d'agir, des alternatives possibles, des impacts environnementaux de l'action proposée et de ces alternatives, des personnes consultées. Sur la base de cette évaluation, deux résultats sont possibles :

1. Si l'agence juge qu'aucun impact significatif n'est anticipé, elle publie un résultat d'absence d'impact significatif (« Finding Of No Significant Impact » ou FONSI).
2. Si des impacts significatifs sont anticipés, l'agence est alors tenue de préparer un énoncé d'impact environnemental (« Environmental Impact Statement » ou EIS), présentant des

analyses plus poussées et une étude détaillée et rigoureuse des impacts environnementaux.

### Étape 3 - L'EIS ou énoncé d'impact environnemental

Les EIS suivent un processus détaillé en quatre étapes

1. L'agence publie un avis d'intention au registre fédéral informant le public de l'analyse environnementale à venir et des façons dont il peut participer à son élaboration. Ceci enclenche la période de cadrage au cours de laquelle l'agence et le public collaborent afin de définir l'ensemble des problématiques et des alternatives possibles.
2. Une étude d'impact préliminaire est publiée et soumise à consultation du public pour un minimum de 45 jours. À l'issue de cette période de revue, l'agence répond aux commentaires reçus et procède à des analyses plus poussées si nécessaire.
3. Une étude d'impact finale est publiée, incluant les réponses aux commentaires reçus et la liste des agences consultées. Cette publication n'est possible qu'après une période de 30 jours minimum suivant la fermeture de la consultation publique. L'agence de protection de l'environnement publie un avis indiquant la disponibilité des études préliminaires et finales.
4. Un compte rendu de décision est publié (« Record of Decision » ou ROD) expliquant la décision de l'agence, décrivant les alternatives considérées et décrivant les mesures d'atténuation et des programmes de surveillance prévus, si nécessaire.

14. The National Environmental Policy Act of 1969, as amended (Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L. 94-52, July 3, 1975, Pub. L. 94-83, August 9, 1975, and Pub. L. 97-258, § 4(b), Sept. 13, 1982). <https://www.energy.gov/nepa/downloads/national-environmental-policy-act-1969>

Un mécanisme similaire pourrait être mis en place en France pour orienter les efforts d'évaluation des lois en regard du climat. Une évaluation systématique de l'ensemble des lois sur le climat inciterait à réduire l'ambition des évaluations pour des raisons de faisabilité si la même exigence s'appliquait uniformément. Il

s'agit donc de procéder à des évaluations détaillées et rigoureuses quand des impacts (positifs ou négatifs) potentiellement significatifs sur la trajectoire bas-carbone sont suspectés, et de ne pas encombrer le dispositif général de préparation des lois lorsque ce n'est pas le cas.

## 3.1.2 L'ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES

De nombreux pays font appel de façon systématique à des consultations du public pour l'élaboration d'études d'impact ou pour l'évaluation de textes législatifs. Comme expliqué dans l'encadré ci-dessus, la réalisation des études d'impact environnemental détaillées aux États-Unis (étape 3 du processus NEPA) fait obligatoirement l'objet d'une consultation publique, servant à nourrir l'étude d'impact finale.

Au Royaume-Uni, les commissions parlementaires (législatives ou thématiques<sup>15</sup>) jouent un rôle fort dans l'élaboration et l'évaluation des lois et incluent dans leur travail des phases de consultation publique avec des appels à contribution écrits et/ou des audiences publiques.

### ENCADRÉ 2 : LA CONSULTATION PUBLIQUE AU ROYAUME-UNI : EXEMPLE DE L'ÉVALUATION PRÉ-LÉGISLATIVE

Depuis la fin des années 1980, le gouvernement du Royaume-Uni publie des ébauches de projet de loi, afin de les soumettre à une évaluation publique. Celle-ci consiste en l'examen détaillé par une commission parlementaire thématique compétente d'une version initiale d'un projet de loi, avant sa finalisation et son dépôt au parlement.

Le gouvernement est maître du choix des textes à publier lors du processus de préparation et décide de la commission parlementaire qui se chargera de son évaluation.

La commission parlementaire est chargée de recueillir des avis des parties prenantes sur le texte et de produire un rapport avec des recommandations pour faire évoluer le texte avant dépôt.

Entre 2015 et 2018, quatorze propositions de projets de loi ont été publiées par le gouvernement. Douze de ces propositions ont été évaluées par les commissions parlementaires compétentes, dont les rapports ont été rendus publics. Ces évaluations ont donné lieu à huit rapports du gouvernement répondant aux recommandations parlementaires. Sept des projets de loi ont finalement été introduits au parlement<sup>16</sup>.

#### Exemple du projet de loi énergie de 2016<sup>17</sup>

- Une version initiale du projet de loi énergie 2016 a ainsi été soumise à évaluation par la commission énergie-climat du parlement britannique.
- Le texte a été publié en ligne le 21 janvier 2016<sup>18</sup>. Neuf articles concernaient les compteurs intelligents et six la fourniture d'électricité et les changements de fournisseurs au public.
- La commission parlementaire a publié un appel à contribution avec des réponses sollicitées de toute partie prenante avant le 11 février 2016.
- Elle a reçu 25 contributions écrites et invité 8 organismes à détailler leurs contributions lors de quatre sessions publiques
- Elle a publié 21 recommandations<sup>19</sup> sur le projet de loi en mai 2016, entraînant une réponse du gouvernement<sup>20</sup> à chaque recommandation en juillet de la même année.
- Le gouvernement a déposé le projet de loi au parlement le 18 octobre 2017.

15. Les « select committees » thématiques ont pour rôle d'évaluer les politiques et dépenses des ministères qu'elles suivent.

16. Priddy, S. *Pre-legislative scrutiny under the 2015 and 2017 Conservative Governments*. House of Commons Briefing Paper 07757. Novembre 2018. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7757#fullreport>

17. *The Energy Act 2016* (Commencement No. 4 and Transitory Provision) Regulations 2017. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/942/contents/made>

18. Secretary of State for Energy and Climate Change. *Draft Legislation on Energy*. January 2016. <https://www.gov.uk/government/publications/draft-legislation-on-energy>

19. Energy and Climate Change Committee. *Pre-legislative scrutiny of the Government's draft legislation on energy*. Sixth Report of Session 2015-16. Avril 2016. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cme-energy/776/776.pdf>

20. Available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cme-energy/581/58102.htm>

Dans une démarche similaire de publicité et d'implication en France, le porteur du texte pourrait mettre en place une consultation publique des parties prenantes, soit de façon ad hoc, soit à travers les organismes existant déjà (CESE, CNTE, etc.) qui aurait vocation à identifier les impacts possibles de la loi en

regard du climat. Il s'agirait pour les parties prenantes de pointer les effets potentiellement significatifs sur la trajectoire bas carbone en donnant une justification des mécanismes soupçonnés. Par souci de transparence, les résultats de cette consultation être rendus publics.

Sur cette base, le porteur du texte pourrait décider, en amont du dépôt au Parlement, d'une étude d'impact – similaire à celle du processus actuel – mais particulièrement détaillée en ce qui concerne le climat et l'alignement avec la SNBC. Dans le cas où une étude d'impact détaillée n'est pas retenue, le porteur du texte en explique les raisons dans une réponse à la consultation qui est rendue publique.

En application du principe d'indépendance mentionné dans la section 2.1., la qualité de cette étude d'impact détaillée serait certifiée à travers un avis public par un organisme indépendant – à l'image de l'Autorité environnementale ou de la Cour des comptes – disposant des moyens et des ressources pour le faire.

Par ce biais, le débat public et législatif serait informé de la compatibilité des lois avec la SNBC, et cela participerait de la « garantie de la prise en compte de l'objectif de réduction des émissions des GES et de conservation des puits de carbone des politiques publiques » (Rapport HCC 2019, recommandation n°1).

21. LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (1). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000020521873>

22. Secrétariat général du Gouvernement. *Guide de légistique, 3<sup>ème</sup> édition mise à jour 2017*. La documentation française. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique2>

23. Secrétariat général du Gouvernement. *Mode d'emploi : Comment renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi. Mise à jour de novembre 2017*. [https://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/IMG/pdf/Memento\\_impacts\\_2017.pdf](https://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr/IMG/pdf/Memento_impacts_2017.pdf)

24. Le guide de légistique précise que « le Gouvernement doit expliciter, le cas échéant, la méthode de calcul retenue pour procéder à ces évaluations. »

## RECOMMANDATION 2

**Toutes les lois ne nécessitent pas d'être évaluées en regard du climat. Une sélection doit être faite. Le processus d'évaluation ex ante, avant l'examen au Parlement, doit intégrer les éléments suivants :**

- **La mise en place par le porteur du texte d'une consultation publique des parties prenantes, qui identifie les effets possibles de la loi en regard du climat par un avis public.**
- **Suite à cette consultation, quand il apparaît que des dispositions de la loi ont un effet potentiellement significatif sur la trajectoire bas-carbone, qu'il soit positif ou négatif, le porteur du texte décide d'orienter le texte vers une étude d'impact détaillée relative à la SNBC.**
- **Cette étude détaillée fait l'objet d'un avis détaillé et public sur sa qualité, produit par une autorité indépendante, et en capacité de le faire.**
- **Ce processus doit se conclure avant le dépôt du texte de loi au Parlement.**

## 3.2 UNE DIMENSION CLIMATIQUE VISIBLE DÈS L'ÉLABORATION DES PROJETS DE LOI

En France, en phase d'élaboration des lois, les études d'impact constituent un outil privilégié d'évaluation ex ante. La loi organique du 15 avril 2009<sup>21</sup>, qui a suivi la réforme constitutionnelle de 2008, prévoit que les projets de loi et de décrets réglementaires doivent être accompagnés d'une étude d'impact. Réalisées par le ministère porteur du projet de loi, avec le soutien du Secrétariat général du Gouvernement, les études d'impact ont pour objectif de limiter l'in-

flation législative et de constituer un outil d'aide à la décision politique. Elles sont encadrées par le guide de légistique<sup>22</sup> et le memento<sup>23</sup>, et incluent une section portant sur l'évaluation des effets attendus sur l'environnement à court, moyen et long terme, et doivent être transparentes sur la méthode de calcul retenue pour l'évaluation<sup>24</sup>. L'objet unitaire évalué est un article ou un groupe d'article (voir encadré).

## ENCADRÉ 3 : DESCRIPTION DE L'ÉTUDE D'IMPACT ACCOMPAGNANT UN PROJET DE LOI EN FRANCE

### LE CONTENU DE L'ÉTUDE D'IMPACT EST ORGANISÉ AUTOUR DE SIX AXES :

| AXES DE L'ÉTUDE D'IMPACT                        | OBJET  |
|---|--|
| État des lieux et diagnostic                    | Démontrer la nécessité de légiférer.   |
| Objectifs poursuivis                            | Définir les objectifs poursuivis par le projet de loi.   |
| Options possibles                               | Recenser et comparer les options possibles en dehors de la norme juridique et expliciter les choix opérés par le Gouvernement. |
| Analyse des impacts des dispositions envisagées | Analyse de l'impact proprement dit. Expliciter la méthode de calcul retenue pour procéder aux évaluations.                     |
| Consultations menées                            | Définir les consultations préalables menées.   |
| Conditions de mise en œuvre                     | Préciser les suites données à l'avis du Cese. Déterminer les conditions d'application à réunir.                                |

Actuellement, les études d'impact sont généralement incomplètes sur le plan environnemental. D'une part, la sélection des articles évalués sur le plan environnemental n'est pas explicitée par le porteur de loi. D'autre part, le guide méthodologique des études d'impact comporte des éléments qui mériteraient d'être précisés, par exemple la notion de coût carbone<sup>25</sup>. Enfin, la cohérence avec la SNBC n'est pas évoquée.

In fine, lorsqu'une évaluation environnementale est réalisée, elle est généralement insatisfaisante. L'analyse des études d'impacts accompagnant les projets de loi EGALIM et LOM montre que celles-ci apportent rarement des éléments chiffrés et considèrent peu les enjeux climat (voir l'encadré sur les projets de loi EGALIM et LOM). Par exemple, dans le projet de loi EGALIM, s'il est appréciable que l'article 11 relatif à la composition des repas dans la restauration collec-

tive identifie un enjeu climat – la séquestration du carbone dans les sols induite par l'agriculture biologique – il est regrettable que l'évaluation s'appuie sur une étude qui a fait l'objet de critiques sans le mentionner et qu'elle ne propose pas d'évaluation quantifiée et détaillée de cet enjeu, ni plus largement de l'ensemble des impacts sur les indicateurs de la SNBC qui pourraient résulter des changements de consommation et de production alimentaire liés à la mesure. D'autre part, on trouve des articles qui n'ont pas été évalués sur le plan environnemental et qui présentent pourtant un impact climatique évident. Par exemple, dans le projet de loi LOM, des articles non évalués peuvent clairement affecter les émissions de GES du transport en jouant sur un ou plusieurs des cinq leviers de la Stratégie pour le Développement d'une Mobilité Propre<sup>26</sup> (voir encadré).

25. Le Mémento indique que « l'évaluation préalable du projet de loi doit faire apparaître le coût des mesures envisagées pour le climat et pour la biodiversité, y compris leur coût carbone. »

26. La Stratégie pour le Développement d'une Mobilité Propre est un document annexé à la PPE qui décline les orientations de la SNBC en matière de transport. <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Strat%C3%A9gie%20d%C3%A9veloppement%20mobilit%C3%A9%20propre.pdf>

## ENCADRÉ 4 : L'EXEMPLE DES ÉTUDES D'IMPACT DES PROJETS DE LOI EGALIM ET LOM

Les lois EGALIM (agriculture et alimentation) et LOM (orientation des mobilités), adoptées respectivement en octobre 2018 et novembre 2019, affectent significativement deux secteurs qui contribuent fortement aux émissions de GES<sup>27</sup>. Cet encadré s'intéresse à la manière dont ont été pris en compte les impacts climat de ces lois lors du processus législatif.

27. Les transports et l'agriculture représentaient 50% des émissions nationales de gaz à effet de serre en 2018 (source : CITEPA).



### Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM)<sup>28</sup>

Le projet de loi EGALIM a pour ambition de répondre à trois défis : aboutir à une répartition équitable de la valeur dans le secteur alimentaire, restaurer la confiance entre les acteurs au sein des filières, et répondre aux nouvelles attentes des consommateurs qui souhaitent s'alimenter mieux et sainement.

- Le texte de loi a évolué de manière importante depuis le projet de loi, qui comportait 18 articles, jusqu'à la loi promulguée, qui comporte 98 articles.

En phase parlementaire, un nombre important d'amendements a été adopté à chaque lecture : AN 1<sup>ère</sup> lecture (333 en Commission, 207 en Séance publique), Sénat en 1<sup>ère</sup> lecture (133 en Commission, 92 en Séance publique), AN nouvelle lecture (122 en Commission, 72 en Séance publique), Sénat nouvelle lecture (0 en Commission, 1 en Séance publique)

- Aucun article n'a été soumis pour avis au CESE.
- 4 articles voient leur évaluation environnementale différée aux ordonnances qui en découleront.
- 2 articles présentent une évaluation des impacts environnementaux : l'article 11 sur la composition des repas dans la restauration collective et l'article 14 sur les pratiques commerciales prohibées à l'occasion des ventes de produits phytopharmaceutiques.
- 1 article considère les conséquences sur le climat : l'évaluation environnementale de l'article 11 mentionne que « l'agriculture biologique contribue notamment [...] à la séquestration du carbone dans les sols ». Cette évaluation s'appuie sur les résultats d'un rapport publié fin 2016 par l'ITAB et l'INRA intitulé « Quantifier et chiffrer économiquement les externalités de l'agriculture biologique ? ».

En conclusion, l'analyse des études d'impacts accompagnant les projets de loi EGALIM et LOM montre que celles-ci considèrent peu les enjeux climatiques sur la base d'éléments scientifiques robustes. Par ailleurs, les impacts climat des futures ordonnances habilitées par la loi ne sont que partiellement considérés dans les études d'impact, leur analyse étant généralement repoussée. Enfin, en raison des évolutions majeures connues par ces projets de loi lors des débats parlementaires, les études d'impact deviennent en grande partie obsolètes au moment de l'adoption définitive de la loi.

### Projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)<sup>29</sup>

Le projet de loi LOM couvre une partie importante du secteur de la mobilité et du transport (hors rail, aérien et marchandises) et répond à une diversité de problématiques, telles l'accès à la mobilité, la gouvernance avec les autorités organisatrices de mobilité (AOM), la programmation des infrastructures, les nouvelles mobilités, les mobilités actives, et le co-voiturage.

- Le texte de loi a évolué de manière importante du projet de loi, comportant 50 articles, au texte définitif, qui en comporte 189.

- L'étude d'impact indique :

- La programmation des infrastructures a fait l'objet d'une consultation au CESE<sup>30</sup>. Celui-ci a rendu un avis sur l'ensemble de l'avant-projet de loi
- 6 articles doivent voir leur évaluation environnementale précisée suite aux ordonnances qui en découleront.
- 16 articles présentent une évaluation des impacts environnementaux dont 11 articles considèrent les conséquences sur le climat, mais sans quantification des émissions de GES.
- Des articles autres que les 11 retenus dans l'étude d'impact peuvent affecter les émissions de GES du transport en jouant sur un ou plusieurs des 5 leviers de la Stratégie pour le Développement d'une Mobilité Propre (exemple : les articles 6, 9, 11 ou 17 du projet de loi, qui concernent l'accès à la mobilité et les aides, la billettique, les données et les services multimodaux, l'encadrement du co-voiturage qui peuvent impacter la demande, le taux d'utilisation, le report modal).
- Le programme d'infrastructure (Article 30 du projet de loi) aura des effets directs et indirects sur les émissions de gaz à effet de serre, notamment *via* l'artificialisation.

28. Le dossier législatif du projet de loi EGALIM se trouve à l'adresse suivante : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/equilibre\\_relations\\_commerciales\\_agriculture?etape=15-AN1-D-EPOT](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/equilibre_relations_commerciales_agriculture?etape=15-AN1-D-EPOT)

29. Le dossier législatif du projet de loi LOM se trouve à l'adresse suivante : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi\\_orientation\\_mobilites?etape=15-S-N1-DEPOT](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_orientation_mobilites?etape=15-S-N1-DEPOT)

30. En application des articles 69 et 70 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

### RECOMMANDATION 3

Une étude d'impact détaillée relative à la SNBC répond aux principes suivants :

- Elle singularise et rend visible la dimension climatique, en considérant obligatoirement l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC.
- Elle permet de compléter l'exposé des motifs de la loi.
- Elle identifie les indicateurs pertinents de la SNBC pour l'évaluation avant le vote de la loi (ex ante), pendant sa mise en œuvre et pour l'évaluation de ses effets (ex post).

## 3.3 UNE ESTIMATION DE L'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LOI

L'étude d'impact telle qu'elle existe aujourd'hui n'est obligatoire que pour une minorité des textes de loi car seuls les projets de loi portés par le gouvernement en font l'objet. Les propositions de loi élaborées par le Parlement ainsi que les amendements insérés en phase parlementaire, qui peuvent modifier de façon substantielle l'impact d'une loi, en sont dispensés. Au total, entre octobre 2018 et septembre 2019, sur les 49 lois promulguées par le Parlement<sup>31</sup>, seul 41 % des textes<sup>32</sup> ont fait l'objet d'une étude d'impact (20 projets de loi sur les 49 textes). Ces 20 études d'impact couvrent 61 % des articles déposés (439 articles sur les 715 déposés) et 27 % des articles finaux (439 articles sur les 1 649 promulgués).

De plus, peu d'articles des projets de loi soumis à l'étude d'impact font l'objet d'une évaluation des impacts environnementaux. Parmi les 20 études d'im-

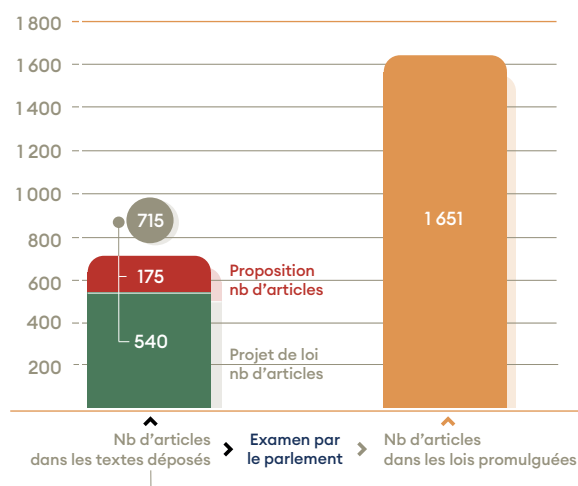
pact publiées entre octobre 2018 et septembre 2019, seules sept études indiquaient des impacts environnementaux potentiels, qui peuvent être positifs ou négatifs. Ceux-ci portaient sur seulement 10 % des articles soumis à l'étude d'impact (46 articles sur 439 articles traités). Au final, des impacts environnementaux n'ont été indiqués que pour 14 % des textes, 6 % des articles déposés et 3 % des articles finalement promulgués. Ceci ne reflète pas l'impact potentiel sur le climat des textes promulgués.

L'extension des études d'impact aux propositions de loi élaborées par le Parlement pourrait être envisageable, sous la condition que les moyens d'une telle évaluation soient mis en place.

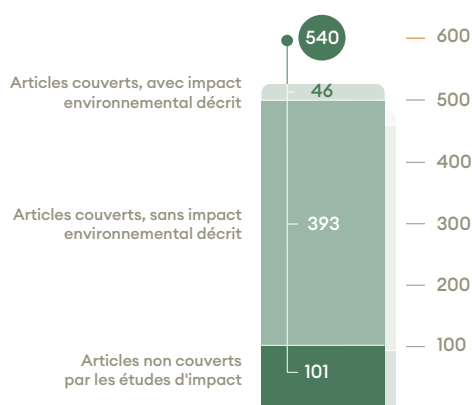
L'évaluation quantitative des amendements en regard du climat pose quant à elle un problème de délai, très

### GRAPHIQUE 1 : BILAN DES ARTICLES ÉVALUÉS PARMIS LES ARTICLES PROMULGUÉS ENTRE OCTOBRE 2018 ET SEPTEMBRE 2019

1 651 articles ont été promulgués suite à l'examen parlementaire, pour 715 déposés.



Couverture de 540 articles de projet de loi par les études d'impact



31. Sans compter les lois de ratification ou d'approbation de traités, accords, conventions, protocoles et décisions internationaux.

32. Un texte de loi peut être un projet de loi ou une proposition de loi.

court pour évaluer les amendements, et de capacité technique du secrétariat des commissions. Si une évaluation détaillée était matériellement impossible, il faudrait déterminer la faisabilité d'un dispositif d'évaluation simplifiée des amendements. Par exemple, les amendements présentés au vote pourraient identifier et signaler dans leur objet leur impact supposé quant à l'objectif de neutralité carbone, en s'appuyant par exemple sur des listes d'inclusion et d'exclusion (telle la taxonomie européenne des activités vertes<sup>33</sup>), ou sur une classification simple qui pourrait prendre modèle sur le récent travail conjoint de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement

durable (CGEDD) sur le budget vert<sup>34</sup>. Un tel mécanisme permettrait de généraliser la prise en compte systématique des enjeux climatiques pour l'ensemble des politiques publiques, permettant une efficacité accrue de l'action climatique (recommandation n°1 du rapport annuel 2019 du HCC<sup>35</sup>).

## RECOMMANDATION 2 (SUITE)

Il est suggéré au Parlement d'étendre les études d'impact détaillées relatives à la SNBC aux propositions de loi.

### 3.4 UNE NÉCESSAIRE MISE À JOUR DE L'ÉTUDE D'IMPACT UNE FOIS LA LOI PROMULGUÉE

De nombreuses dispositions introduites dans les lois ne sont mises en œuvre qu'une fois les décrets d'application publiés. Les textes de loi peuvent évoluer de manière significative en phase parlementaire (voir sous-section précédente). Or les études d'impact ne sont actualisées ni au cours de la phase parlementaire ni à son issue, ce qui les rend *de facto* incomplètes notamment lorsque le projet de loi initial est profondément modifié. L'exemple de ce qui est fait en Australie est instructif (voir encadré). Une étude d'impact peut être demandée dans les deux ans suivant la mise en application d'une loi, notamment lorsque le projet de loi initial n'en avait pas fait l'objet ou que sa qualité est jugée insuffisante par l'organe en charge de l'administration des études d'impact. Similairement, les lois promulguées qui n'ont pas fait l'objet d'une étude d'impact préalable, telles que les propositions de loi, ou celles dont le contenu a évolué de manière significative, en fonction des amendements qui seraient adoptés par chaque assemblée, pourraient faire l'objet d'une étude d'impact détaillée ou de sa mise à jour à la fin de la navette parlementaire. A cette fin, le mécanisme d'association des parties prenantes décrit en section 3.1 s'appliquerait également à cette étape.

La proposition du gouvernement de mettre en place une évaluation des grandes lois d'orientation un an après leur entrée en vigueur va dans ce sens. Les lois LOM, ELAN et EGALIM n'ont pas fait l'objet d'une évaluation en regard du climat suffisante (voir enca-

drés sur LOM et EGALIM notamment) et des amendements substantiels ont été apportés aux textes de loi par le Parlement avant leur promulgation. Une étude d'impact détaillée relative à la SNBC de ces trois lois serait l'occasion d'expérimenter le processus d'évaluation des lois en regard du climat décrit dans ce rapport, ce qui inclurait :

- l'organisation d'une consultation publique des parties prenantes,
- l'évaluation de la contribution attendue de ces lois aux objectifs de la SNBC,
- la publication d'un avis détaillé sur sa qualité par une autorité indépendante et, la préparation d'un dispositif d'évaluation ex post.

Enfin, la réalisation ou la mise à jour de l'étude d'impact une fois la loi promulguée pourrait servir à guider la préparation des décrets d'application. Les décrets peuvent porter des enjeux relatifs au climat et à la SNBC importants en plus des lois, tel qu'illustré par l'exemple du décret « tertiaire »<sup>36</sup>. Le décret « tertiaire » définit la mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire fixés par la loi ELAN (voir encadré). Ainsi ce décret est étroitement lié à la trajectoire SNBC, notamment en matière de consommation d'énergie finale et de rénovation énergétique du parc de bâtiments à usage tertiaire.

33. European Commission  
Technical Expert Group  
on sustainable finance.  
*Technical Report on EU  
taxonomy*. Juin 2019

34. Alexandre, Sylvie,  
Tordjman, Florence,  
Roucher, Dorian,  
Stroeymeyt, Louis et  
Waysand, Claire (2019).  
*Green budgeting :  
proposition de méthode pour  
une budgétisation  
environnementale*.  
Septembre 2019.  
[http://cgedd.documenta-  
tion.developpement-du-  
rable.gouv.fr/do-  
cument.xsp?id=Cgpc-CGE  
OUV00255484](http://cgedd.documenta-<br/>tion.developpement-du-<br/>rable.gouv.fr/document.<br/>xsp?id=Cgpc-CGE<br/>OUV00255484)

35. Haut conseil pour  
le climat. *Agir en cohérence  
avec les ambitions – rapport  
annuel Neutralité carbone*.  
Juin 2019.  
[https://www.haut-  
conseilclimat.fr/rap-  
port-2019/](https://www.haut-<br/>conseilclimat.fr/rap-<br/>port-2019/)

36. Décret d'application  
de l'article 175 de la loi  
ELAN.

## ENCADRÉ 5 : MISE À JOUR DE L'ÉVALUATION : LES « POST IMPLEMENTATION REVIEWS » DE L'AUSTRALIE

Le gouvernement australien a mis en place un système d'évaluation pouvant faire suite à l'adoption d'une loi au travers des « Post Implementation Reviews » (PIR). L'objectif d'un PIR est d'évaluer si la législation ou réglementation est toujours adéquate et si elle a atteint ses objectifs de façon efficace et efficiente.

Ces évaluations sont requises dans trois cas : (1) pour tout changement réglementaire ayant un impact majeur sur l'économie ; (2) pour toute réglementation introduite, abrogée ou changée de façon significative et n'ayant pas fait l'objet d'une étude d'impact, même lorsque cette absence provient d'une exemption directe du Premier ministre ; (3) lorsque l'Office of Best Practice Regulation (OBPR), l'organe en charge de l'administration des études d'impact, juge que l'analyse présentée dans l'étude d'impact diverge des meilleures pratiques<sup>37</sup>. Dans les deux derniers cas (absence d'étude d'impact ou étude d'impact insatisfaisante), l'évaluation doit être conduite dans les deux ans après la mise en application de la loi. Dans le premier cas (impact majeur sur l'économie), les agences ont cinq ans pour la finaliser.

Selon le guide de l'OBPR, les PIR doivent répondre à sept questions :

- Quel problème la réglementation en question tentait-elle de résoudre ?
- Pourquoi l'action gouvernementale était-elle nécessaire ?
- Quelles options ont été prises en compte ?
- Quels ont été les impacts de la réglementation ?
- Quelles parties prenantes ont été consultées ?

- La politique a-t-elle livré un bénéfice net ?
- Comment la politique a-t-elle été mise en œuvre et évaluée ?

Quatre-vingt-treize PIR ont été complétées et publiées à la date de septembre 2019<sup>38</sup>, dont cinq sur des textes portés par le département de l'environnement et de l'énergie. Deux de ces textes avaient été exemptés d'étude d'impact préalable et trois avaient des études jugées inadéquates.

À titre d'exemple, la loi de juin 2013 modifiant la loi sur la Protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité<sup>39</sup> avait fait l'objet d'une exemption d'étude d'impact. Le ministère était donc tenu de produire une PIR. De plus, la loi, qui porte sur une plus grande protection des ressources en eau dans le cadre d'extraction de méthane de houille des veines de charbons ou de développement de l'industrie charbonnière, prévoyait que le Ministre en charge de l'environnement commande une évaluation indépendante de la loi. L'évaluation indépendante et la PIR ont été menées et publiées de façon respectives en avril et septembre 2017. Elles examinent l'efficacité et l'efficacité de la législation en place, la pertinence des différentes alternatives qui avaient été considérées, les opportunités d'amélioration de la législation ainsi que les opportunités de simplifier la réglementation sans réduire son efficacité. Les documents mettent l'accent sur l'importance de la collecte de données et la mise en place de bases de données pour évaluer de façon itérative l'impact environnemental de projets, la transparence de la prise de décision et la nécessité de consulter les acteurs concernés<sup>40</sup>.

37. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet. Post-implementation Reviews. Guidance Note. Février 2016. [https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017\\_Post-implementation\\_reviews\\_2.pdf](https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017_Post-implementation_reviews_2.pdf)

38. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet. Post-implementation Reviews: Completed and Published. Septembre 2019. <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/files/List%20of%20Post-implementation%20Reviews%20completed%20and%20published.pdf>

39. *Environment Protection and Biodiversity Conservation (EPBC) Amendment Act 2013* <http://www.environment.gov.au/epbc/what-is-protected/water-resources>

40. Hunter, S. *Independent Review of Water Trigger Legislation*. 2017. <https://www.environment.gov.au/epbc/publications/independent-review-water-trigger-legislation>

## ENCADRÉ 6 : EVALUATION DES TEXTES D'APPLICATION : EXEMPLE DU DÉCRET D'APPLICATION DE L'ARTICLE 175 DE LA LOI ELAN

L'article 175 de la loi n°2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique<sup>41</sup>, dite « ELAN », illustre l'importance des décrets d'application sur les enjeux relatifs au climat et à la SNBC.

Cet article fixe les objectifs de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010. La loi fixe :

- La trajectoire d'économie d'énergie
- Le principe de modulation, et les critères
- l'obligation de transmettre les infos permettant le suivi
- Les modalités d'information de l'acquéreur ou du locataire vis-à-vis du respect de l'obligation.

Le décret en conseil d'État décline ces objectifs selon différentes situations des bâtiments soumis à l'obligation. Il détermine :

- Les bâtiments ou parties de bâtiments concernés par l'obligation, en fonction de la destination, de sa surface, de l'activité
- Les modalités de suivi et de contrôle de l'obligation
- Les modalités selon lesquelles il sera déterminé si l'obligation est respectée
- Les modalités d'information des salariés et du public sur les consommations d'énergie annuelles du bâtiment.

Les bâtiments tertiaires représentent un enjeu majeur au sein du secteur du bâtiment (41 % des émissions de GES du secteur du bâtiment en 2018). Avec le dispositif retenu pour l'article 175, le décret revêt une importance significative vis-à-vis du climat et de la SNBC, vu qu'il définit notamment l'assiette sur laquelle s'appliquent les objectifs, les modulations effectives des objectifs et les exemptions. Cet exemple illustre l'importance des décrets d'application sur les enjeux relatifs au climat et à la SNBC.

### RECOMMANDATION 5

**Si le texte de loi avait fait l'objet d'une première étude d'impact détaillée relative à la SNBC, ou à la propre initiative du gouvernement, la loi promul-**

**guée voit son étude d'impact détaillée mise à jour, ainsi que l'avis de l'autorité indépendante. Cette étude d'impact mise à jour pourra notamment servir à guider la préparation des décrets d'application.**

41. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/11/23/TER-L1805474L/jo/article\\_175](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/11/23/TER-L1805474L/jo/article_175)

42. Assemblée Nationale. *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron »*. Novembre 2018. <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/73680/753886/version/1/1/file/i1454-ti.pdf>

## 3.5 UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION EX POST PRÉVU DANS LE TEXTE DE LOI

En France, l'évaluation ex post est éclatée entre divers acteurs qui se saisissent ponctuellement de l'évaluation de politiques publiques ou de mesures particulières. Toutefois, aucune évaluation ex post des lois n'est actuellement organisée de manière systématique.

Différents acteurs jouent un rôle dans l'évaluation des politiques publiques. En premier lieu, le Parlement dispose d'une légitimité constitutionnelle dans l'évaluation des lois, assisté par la Cour des comptes (Ar-

ticle 47-2 de la Constitution). En pratique, l'Assemblée nationale produit des rapports sur l'évaluation de l'impact d'une loi trois ans après leur entrée en vigueur (article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale). Ces rapports incluent un état des conséquences environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable. C'est le cas par exemple de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015, dite « loi Macron<sup>42</sup> ».

Par ailleurs, il existe des lois pour lesquelles la constitution d'un comité de suivi et d'évaluation est prévu dès leur conception, comme cela a été le cas pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) voté dans la loi de finance rectificative pour 2012.

Des administrations procèdent aussi à de l'évaluation des politiques publiques, comme France Stratégie, l'INSEE, des corps d'inspection, ou la Direction interministérielle de la transformation publique. Et enfin, les universitaires, organismes de recherche ou les think-tanks se saisissent souvent de questions d'évaluation des politiques publiques.

Introduit en 2014, le dispositif d'évaluation d'impact trois ans après l'entrée en vigueur par l'Assemblée nationale n'a donné lieu qu'à peu de rapports, et le seul identifié comme tel et rendu public concerne la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015, dite « loi Macron ». La dimension environnementale y est insuffisamment traitée (voir encadré). De manière plus générale, les évaluations produites par l'Assemblée nationale sont rarement quantifiées. Dans ce cadre, le rôle de la Cour des comptes pourrait par exemple être renforcé afin de garantir la prise en compte du climat dans l'ensemble des évaluations auxquelles elle contribue

## ENCADRÉ 7 : L'ÉVALUATION EX POST DE LA LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES DE 2015, DITE « LOI MACRON »

Le projet de loi « Macron » pour son ambition<sup>43</sup> de réformer substantiellement la mobilité, l'urbanisme et la politique industrielle, trois secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre<sup>44</sup>. Si la volonté d'une évaluation environnementale a bien été présente, son contenu s'est avéré in fine insatisfaisant et reste à renforcer.

- Un seul groupe d'articles de cette loi, relatifs à l'ouverture à la concurrence du transport interurbain de voyageurs par autocar, a fait l'objet d'une évaluation environnementale (il s'agit des articles 1, 2, 3, 5 et 6). Or d'autres articles, tels que l'ouverture dominicale des commerces ou la régulation des concessions des autoroutes, peuvent avoir un impact sur les émissions de gaz à effet de serre.
- Publiée fin 2018, l'évaluation de ce groupe d'articles ne fait que reprendre les résultats principaux d'une étude publiée deux ans auparavant, mais n'apporte pas d'éléments nouveaux sur le plan environnemental. Elle s'est appuyée sur un rapport réalisé par l'Ademe en 2016 qui était prévu par l'article 9 de cette même loi afin d'évaluer l'impact du développement du transport par autocar sur l'environnement, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre<sup>45</sup>.
- Le bilan environnemental est progressivement amélioré de l'étude de l'Ademe à la synthèse du rapport de l'Assemblée nationale. L'évaluation quantifiée des GES a été réalisée

par l'Ademe en prenant en compte le report modal, le niveau de consommation de carburant et d'émissions de polluants de la flotte d'autocars et le taux d'occupation des autocars. Si l'Ademe préconise qu'il convient « de rester prudent quant à l'interprétation des données présentées dans son rapport », la commission Développement Durable de l'Assemblée nationale qualifie le bilan de « globalement positif » tout en admettant son caractère « prématuré ». L'introduction du rapport de l'Assemblée nationale indique quant à lui que le « bilan environnemental est très positif, compte tenu du fort taux d'occupation des autocars ».

- Le rapport d'évaluation de l'Assemblée nationale préconise la remise d'un nouveau rapport au Parlement sur l'impact environnemental du transport par autocar à une échéance de trois ans une – fois le marché stabilisé – qui se pérenniserait ensuite sous la forme d'un rapport triennal. Le second rapport attendu pour 2019 (trois ans après le premier rapport de l'Ademe) n'a pas été publié à ce jour.

En conclusion, les velléités d'évaluation environnementale de la loi « Macron » sont à ce jour fortement déçues. Les effets de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en regard des émissions de GES restent aujourd'hui très mal connues alors qu'ils sont potentiellement importants.

43. Voir l'exposé des motifs du projet de loi <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl2447.pdf>

44. Transports, bâtiments et industrie représentaient 68 % des émissions nationales de gaz à effet de serre en 2018 (source : CITEPA)

45. ADEME. *Évaluation de l'impact environnemental du développement du transport par autocar. Rapport d'étude. Décembre 2016.* [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/etude\\_autocar\\_1216.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/etude_autocar_1216.pdf)

L'engagement du gouvernement d'évaluer les grandes lois un an après leur entrée en vigueur constitue un premier pas dans la bonne direction vers une meilleure institutionnalisation de l'évaluation ex post. Cela ouvre cependant la question du délai nécessaire entre l'entrée en vigueur d'une loi et sa possible évaluation, notamment en termes d'émissions de GES. A ce titre, l'exemple de la loi « Macron » est instructif. L'évaluation environnementale de l'ouverture à la concurrence des autocars, prévu par l'article 9 de cette loi dans un délai d'un an après la promulgation de la loi, est qualifiée de prématurée dans le rapport correspondant. Celui-ci préconise de rester prudent quant à l'interprétation des données présentées et recommande une pérennisation de cette évaluation sous la forme d'un rapport triennal. De même, l'exemple du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est informatif (voir encadré). Dans ce cas

précis, le comité de suivi n'a pu réaliser une évaluation que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi.

D'autre part, la possibilité d'évaluer des lois dépend de la fréquence de collecte des données nécessaires à l'évaluation afin de permettre une évaluation dans un délai raisonnable. Or ce délai peut s'avérer long dans les cas où les données disponibles ne sont collectées qu'à des intervalles de temps long comme pour le logement (l'enquête nationale logement du SDES est réalisée tous les 4 à 6 ans) ou la mobilité (l'enquête nationale transports et déplacements du SDES est réalisée tous les 10 ans). Il convient donc d'assurer une collecte suffisamment régulière des données permettant l'évaluation des lois en regard du climat. Le besoin en données supplémentaires doit être identifié dès la phase de conception des lois.

46. Voir par exemple <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F31326>

47. Article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000026857857&categorieLien=id#JORFARTI000026858441>

48. Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2013 (p.9) <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cice-rapport-2013.pdf>

49. Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2014 (p.10) [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapportcice2014\\_1211014.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapportcice2014_1211014.pdf)

50. Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2015 (p.8) [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport\\_cice\\_2015-09-22\\_bat\\_0.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_cice_2015-09-22_bat_0.pdf)

51. Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016 (p.28) [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport\\_cice2016\\_28095016\\_ok.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_cice2016_28095016_ok.pdf)

## ENCADRÉ 8 : LA TEMPORALITÉ DE L'ÉVALUATION EX POST – L'EXEMPLE DU CICE

Cet encadré illustre, à travers l'exemple du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les délais substantiels qu'il peut y avoir avant d'être en mesure de réaliser une évaluation ex post satisfaisante. Si l'évaluation du CICE ne porte pas sur le climat, l'exemple n'en demeure pas moins éclairant car les problématiques rencontrées sont en grande partie transposables à l'évaluation en regard du climat.

- Le CICE était un avantage fiscal envers les entreprises soumises à un régime réel d'imposition et employant des salariés. Voté dans la loi de finance rectificative pour 2012, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le CICE a été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (sauf pour Mayotte) et remplacé par un allègement des cotisations sociales pour les employeurs<sup>46</sup>.

- Un comité de suivi du CICE a été mis en place dès 2013 pour évaluer l'effet du CICE. Ce comité de suivi était prévu dans la loi instaurant le CICE<sup>47</sup>.

- De 2013 à 2015, le comité a déclaré ne pas être en mesure de réaliser une évaluation ex post. Cela s'expliquait d'une part par le délai pour que les données soient disponibles, d'autre part par le temps nécessaire pour que le dispositif soit pleinement à l'œuvre.

- **2013** : « Ce premier rapport intervient neuf mois à peine après l'entrée en vigueur du CICE. Il ne saurait donc être question d'évaluer, à proprement parler, cette mesure<sup>48</sup>. »

- **2014** : « nous ne sommes pas encore à l'heure de l'évaluation ex post d'une politique publique. Ce rapport s'inscrit toujours dans une logique de suivi et d'appréciation du déploiement du CICE et de son appropriation par les entreprises<sup>49</sup>. »

- **2015** : « notre rapport 2015 ne comporte pas encore de résultats d'évaluation ex post des effets du CICE<sup>50</sup>. »

Il faut attendre 2016 pour avoir les premiers résultats d'évaluation ex post du CICE, soit trois ans après l'entrée en vigueur de la loi<sup>51</sup>. Toutefois, les résultats ne portent que sur la période 2013-2014 où la mesure venait d'être mise en place.

L'exemple du CICE montre qu'un délai de plusieurs années est bien souvent nécessaire pour réaliser l'évaluation ex post d'une loi. Ce délai s'explique en partie par le temps nécessaire à ce que la loi produise pleinement ses effets. De plus, il dépend également de la réactivité du système de collecte des données.

Pour répondre à l'ensemble de ces lacunes, plusieurs solutions sont envisageables. Tout d'abord, toute loi dont l'impact a été jugé assez important pour mériter une étude d'impact détaillée relative à la SNBC doit prévoir, dans le texte de loi, un dispositif d'évaluation ex post. D'autre part, il est essentiel qu'au sein de ce dispositif soient identifiés les indicateurs SNBC pertinents et organisée la collecte de données qui permettra de faire le suivi de la loi (voir les principes discutés dans la section 2).

Enfin, la multiplicité des acteurs réalisant de l'évaluation ex post rend difficile d'évaluer, sur l'ensemble des lois existantes, la part de celles qui ont fait l'objet d'une évaluation ex post à proprement parler sur le climat, et ne permet pas une bonne appropriation de leurs résultats. Ces évaluations doivent être publiques et accessibles, par exemple sur le dossier législatif de chaque loi ou au sein d'une plateforme dédiée qui pourrait notamment permettre à différents acteurs –

décideurs publics, mais aussi médias et citoyens – de s'en approprier les résultats.

## RECOMMANDATIONS 6 ET 7

**Le dispositif d'évaluation ex post doit être prévu dans le texte de loi, qui doit notamment assurer la collecte et la disponibilité des données nécessaires. Une évaluation ex post significative nécessite un temps de déploiement des mesures votées, mais son processus doit être engagé et planifié dès l'entrée en vigueur pour assurer la collecte des données et les indicateurs pertinents. Cette évaluation peut être l'occasion d'ajuster le dispositif réglementaire en cas de divergence avec les évolutions anticipées.**

**Le processus d'évaluation ex post des lois doit être transparent, indépendant, et doit associer les parties prenantes. Les résultats du processus d'évaluation ex post doivent être accessibles au public.**

## 3.6 UN BILAN ANNUEL DE L'IMPACT CLIMATIQUE DES LOIS ADOPTÉ AU CONSEIL DE DÉFENSE ÉCOLOGIQUE

La SNBC fait aujourd'hui l'objet d'un suivi annuel piloté par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Ce suivi comprend la mise à jour et la publication des 184 indicateurs dont 19 indicateurs de résultat, et un ensemble d'indicateurs sectoriels et transversaux. Lors de ce suivi, la valeur des indicateurs est comparée aux objectifs, leur évolution est analysée, et des facteurs d'explication sont fournis.

Le déficit d'évaluation des lois en regard du climat restreint significativement l'analyse des déterminants de l'évolution des indicateurs de la SNBC. Le développement de l'évaluation des lois vis-à-vis de la trajectoire SNBC doit donc permettre d'étoffer le suivi annuel de la SNBC. Il s'agit notamment de s'appuyer sur l'ensemble des évaluations réalisées pour mieux décrire la contribution de l'action publique à l'atteinte des objectifs de la SNBC.

Le Conseil de défense écologique « définit les orientations en matière de transition écologique, et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte dans l'ensemble des champs d'action de la politique du

Gouvernement et du suivi de leur mise en œuvre<sup>52</sup> ». Il semble être le lieu approprié pour établir un bilan, une fois l'an, de l'ensemble des évaluations des lois réalisées au cours de l'année écoulée. De plus, le Conseil de défense écologique représente l'occasion d'effectuer un suivi interministériel de la SNBC, qui est le bon niveau pour une action publique efficace, et d'assurer la cohérence des lois et grands projets nationaux avec la SNBC, tel que recommandé par le Haut conseil pour le climat dans son rapport annuel de juin 2019 (recommandation n°1<sup>53</sup>). Le suivi annuel de la SNBC, étoffé des résultats des évaluations de l'année passée, pourrait donc être présenté et discuté lors d'un Conseil de défense écologique qui y serait consacré. Ce rendez-vous annuel doit permettre d'informer au plus haut niveau la décision publique au regard du climat dans son ensemble.

## RECOMMANDATION 8

**Afin de 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 celui des lois évaluées sur la même période (ex ante et ex post).**

52. Décret n° 2019-449 du 15 mai 2019 relatif au conseil de défense écologique

53. Haut conseil pour le climat. *Agir en cohérence avec les ambitions – rapport annuel Neutralité carbone*. Juin 2019. <https://www.haut-conseilclimat.fr/rapport-2019/>



# GLOSSAIRE .

| MOT   | DÉFINITION  |
|---|---|
| AMENDEMENT  | <p>➤ Un amendement est une modification, soumise au vote d'une assemblée, en vue de corriger, compléter ou annuler tout ou une partie d'un projet ou d'une proposition de loi en cours de délibération. Un amendement peut être d'origine parlementaire ou gouvernementale.</p>   |
| AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE                             | <p>➤ L'Autorité environnementale (AE) est une instance publique qui émet des avis sur les plans, programmes et projets soumis à évaluation environnementale et décide, pour des plans, programmes et projets de moindre ampleur si ceux-ci doivent être soumis à une telle évaluation. Elle veille à la juste compensation du dommage environnemental.</p>  |
| AVANT-PROJET DE LOI                                   | <p>➤ Un avant-projet de loi un texte de loi d'initiative gouvernementale avant qu'il ne soit examiné en Conseil des ministres. Un texte de loi examiné en Conseil des ministres devient un projet de loi. Par abus de langage, il peut arriver d'utiliser le terme "projet de loi" pour évoquer un avant-projet de loi.</p>   |
| BUDGET CARBONE  | <p>➤ Un budget carbone est un plafond d'émissions de gaz à effet de serre à ne pas dépasser sur une période donnée. En France les budgets carbone sont fixés dans la stratégie nationale bas-carbone par période de cinq ans. Ils doivent être compatibles avec les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sont inscrits dans la loi et aussi établis sur des périodes de cinq ans.</p>   |
| CONSEIL DE DÉFENSE ÉCOLOGIQUE                         | <p>➤ Le Conseil de défense écologique est un Conseil des ministres restreint réunissant les principaux ministres chargés de la transition écologique, présidé par le président de la République et ayant pour but de fixer des priorités en matière de transition écologique, de les inclure dans l'action des ministères concernés et de vérifier leur mise en œuvre.</p>  |
| CONSEIL D'ÉTAT  | <p>➤ Le Conseil d'État est une institution publique française qui a deux missions : conseil au gouvernement et juge administratif suprême. Dans le cadre du processus législatif, le Conseil d'Etat examine les projets de loi et d'ordonnance avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres. Le Conseil d'État émet un avis sur la régularité juridique des textes, sur leur forme et sur leur opportunité administrative.</p>   |
| CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTAL (CESE) | <p>➤ Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée constitutionnelle française composée de représentants sociaux (patronat, syndicats, associations). Dans le cadre du processus législatif, le CESE, saisi par le gouvernement, donne son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance, ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Son avis est obligatoire pour les projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.</p> |
| CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE          | <p>➤ Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) est une commission administrative à caractère consultatif regroupant divers représentants de parties prenantes. Il est consulté sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie et sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises et la stratégie bas-carbone</p>  |
| COUR DES COMPTES                                      | <p>➤ La Cour des comptes est une juridiction financière de l'ordre administratif en France. Indépendante, elle possède quatre missions : juger les comptes des comptables publics, contrôler la gestion de l'argent public partout où il est engagé, certifier les comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale, et enfin assister le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques.</p>   |

# GLOSSAIRE

| MOT  | DÉFINITION   |
|--|--|
| ÉMISSIONS DOMESTIQUES / NATIONALES / TERRITORIALES | ➤ Les émissions produites sur le territoire français.  |
| EMPREINTE CARBONE                                  | ➤ La somme des émissions produites sur le territoire français et des émissions liées aux produits importés et consommés, moins les émissions liées aux produits exportés.  |
| ÉVALUATION <i>EX ANTE</i>                          | ➤ Évaluation en amont du vote d'une loi ou de la mise en place d'une mesure ou d'une politique publique. Cette évaluation a pour but d'éclairer la prise de décision en analysant les effets anticipés de la loi, la mesure ou la politique publique envisagées.   |
| ÉVALUATION <i>EX POST</i>                          | ➤ Évaluation en aval du vote de la loi ou de la mise en place d'une mesure ou d'une politique publique. Cette évaluation mesure et analyse les effets réels de la loi, la mesure ou la politique publique mises en place. Elle contribue à corriger les éventuels dérives identifiées. Elle informe l'action publique à venir.   |
| NEUTRALITÉ CARBONE                                 | ➤ L'atteinte d'un équilibre entre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre et les absorptions anthropiques de ces mêmes gaz sur une période donnée ou à compter d'une certaine date. Ceci correspond à la neutralité tous gaz, ou l'atteinte de zéro émission nette. La neutralité carbone concerne tous les gaz à effet de serre et est de ce fait différente de la neutralité CO <sub>2</sub> , qui ne concerne que le dioxyde de carbone.   |
| PARTIE PRENANTE                                    | ➤ Une partie prenante est un acteur, individuel ou collectif (groupe ou organisation), activement ou passivement concerné par une décision ou un projet ; c'est-à-dire dont les intérêts peuvent être affectés positivement ou négativement à la suite de son exécution (ou de sa non-exécution).  |
| PRINCIPE DU RAISONNABLE ET DE PROPORTIONNALITÉ     | ➤ Dans le cadre de l'évaluation, le principe du raisonnable ou de proportionnalité consiste à mettre en cohérence l'effort d'évaluation avec l'ampleur des effets potentiels. Plus les effets potentiels, en l'occurrence sur les émissions de gaz à effet de serre, sont importants, plus l'effort d'évaluation, et en particulier la précision dans la mesure et l'analyse des effets identifiés, doit être grand.   |
| PROJET DE LOI                                      | ➤ Un projet de loi un texte de loi déposé par le gouvernement.   |
| PROPOSITION DE LOI                                 | ➤ Une proposition de loi un texte de loi déposé par un ou plusieurs parlementaires.  |
| STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE                    | ➤ La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) décrit la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre la transition vers une économie bas-carbone dans tous les secteurs d'activités et atteindre la neutralité carbone en 2050. Elle définit des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la France à court/moyen terme – les budgets-carbone – ainsi qu'un ensemble d'indicateurs de suivi. |
| TRANSITION BAS-CARBONE                             | ➤ Une transition vers une économie et une société « décarbonée » dans tous les secteurs d'activité.  |

# INDEX

## ÉVALUATION EN REGARD DU CLIMAT

|   |                        |
|---|------------------------|
| Empreinte carbone                           | 8,11                   |
| Étude d'impact détaillée relative à la SNBC | 15, 18, 21, 24         |
| Évaluation en regard du climat              | 8-9,12,13, 19, 23      |
| Ex ante                                     | 8-9, 10, 15, 18        |
| Ex post                                     | 8-9, 10, 18, 21, 23,24 |
| Méthodes                                    | 9, 10, 15, 16          |
| Processus de sélection                      | 12-13, 15, 16          |
| Risque climatique                           | 8, 1                   |
| Vulnérabilité                               | 8, 11                  |

## GRANDS PRINCIPES

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| Autorité indépendante     | 15, 19, 21            |
| Consultation publique     | 13, 14, 15, 19        |
| Contribution des lois     | 11, 12, 19, 24        |
| Diffusion systématique    | 9                     |
| Disponibilité des données | 9, 10, 23, 24         |
| Gare de triage            | 12, 13                |
| Indépendance              | 9, 15, 24             |
| Méthodologie              | 11-12                 |
| Parties prenantes         | 9, 12, 15, 19, 23, 24 |
| Raisonnable               | 9, 14, 24             |
| Transparence              | 9, 13, 19             |

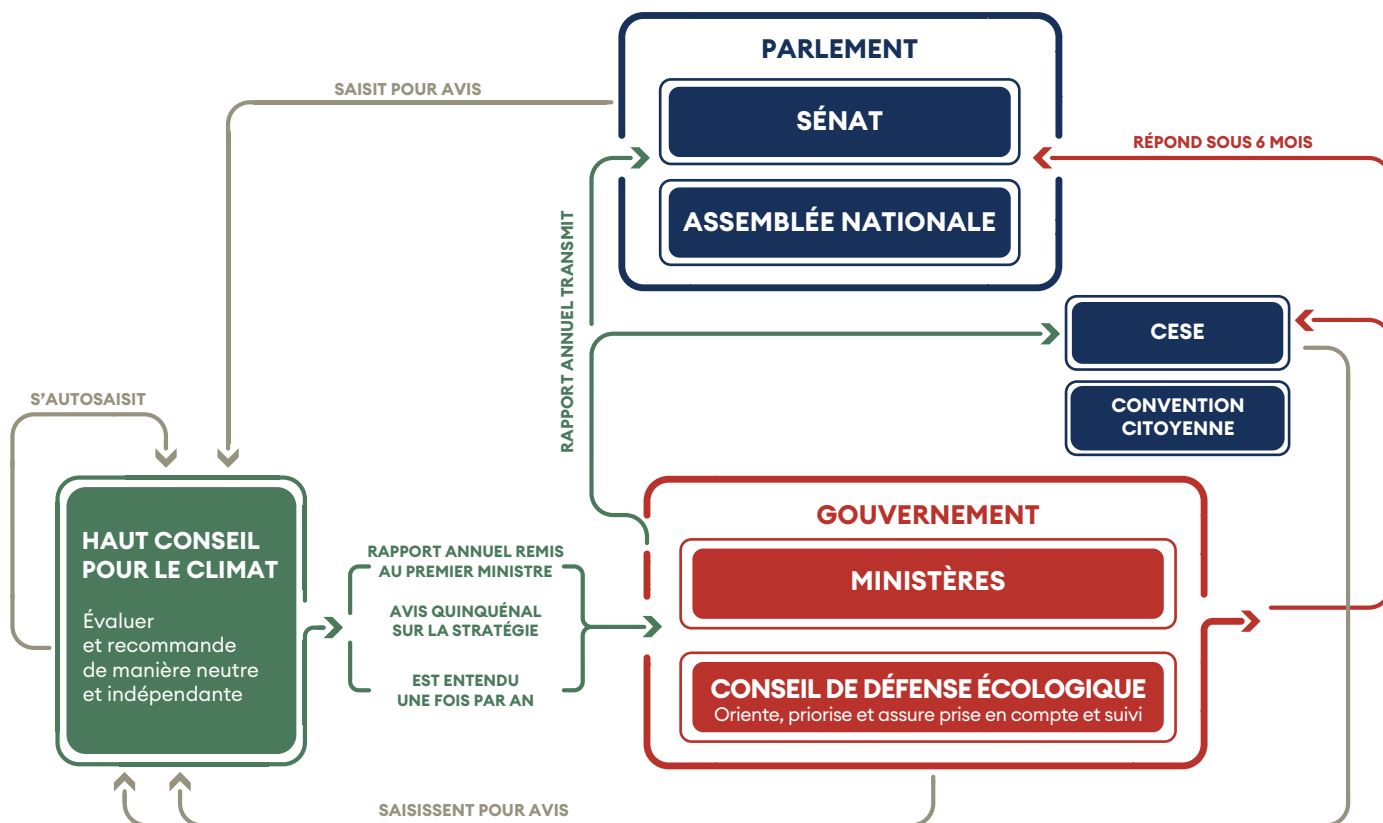
## PROCESSUS LÉGISLATIF

|                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| Amendements           | 17, 18, 19           |
| Décrets d'application | 19, 21               |
| Dépôt du texte        | 15, 18               |
| Élaboration           | 8, 9, 11, 14, 15, 18 |
| Exposé des motifs     | 18, 19               |
| Loi promulguée        | 17, 18, 19, 21       |
| Projets de loi        | 8, 9, 16, 17,18, 19  |
| Propositions de loi   | 18, 19               |

## SNBC

|                    |                             |
|--------------------|-----------------------------|
| Budgets carbone    | 8, 10, 11, 12, 18           |
| Indicateurs        | 10, 11, 12, 16, 18, 24      |
| Neutralité carbone | 8-9, 11, 12, 16, 18, 24     |
| Empreinte carbone  | 8, 11                       |
| SNBC               | 8-9, 11, 12, 15, 18, 19, 24 |

# QU'EST-CE QUE LE HCC ?



Le Haut conseil pour le climat est un organisme indépendant chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France. Il a vocation à apporter un éclairage indépendant sur la politique du gouvernement en matière de climat. Le Haut conseil pour le climat a été créé par le décret du 14 mai 2019, après avoir été installé le 27 novembre 2018 par le Président de la République. Son existence a été inscrite dans la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Ses membres sont choisis pour leur expertise dans les domaines de la science du climat, de l'économie, de l'agronomie et de la transition énergétique.

Aux termes du décret portant sa création, le Haut conseil pour le climat a deux missions principales :

- Il rend chaque année un rapport consultatif sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre et la bonne mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et développer les puits de carbone, réduire l'empreinte carbone et développer l'adaptation au changement climatique.
- Il rend un avis tous les 5 ans sur les projets de stratégie nationale bas-carbone et de budgets carbone et sur la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre sur laquelle s'engage la France. Il évalue la cohérence de la stratégie bas-carbone vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'accord de Paris et de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

Pour ces deux missions, le Haut conseil pour le climat prend en compte les impacts socio-économiques de la transition pour les ménages et les entreprises, les enjeux de souveraineté et les impacts environnementaux.

Ses rapports, fondés sur des analyses, évaluent les politiques et mesures en place et prévues et formulent des recommandations et propositions pour aider la France à atteindre ses objectifs. Il donne un éclairage indépendant, factuel et rigoureux sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre de la France et sur ses politiques publiques. Il offre une perspective à long-terme. Tous les avis et rapports du Haut conseil pour le climat sont rendus publics.

# LES MEMBRES

## DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT



Corinne Le Quéré est une climatologue franco-canadienne, professeure en science du changement climatique à l'Université d'East Anglia. Elle a initié le 'global carbon budget', elle a dirigé le centre Tyndall sur les Changements climatiques et a été auteure du Groupe Intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Elle est membre de l'Académie des Sciences du Royaume-Uni et siège au sein du 'Committee on Climate Change'.

**Corinne LE QUÉRÉ** - présidente



Michel Colombier est ingénieur et économiste. Il est directeur scientifique de IDDRI, directeur du Club d'Ingénierie Prospective et professeur associé à Sciences Po Paris. Il a été directeur général de l'ICE (International Consulting on Energy), conseiller auprès du cabinet du ministre de l'Énergie, chef du département « stratégie et évaluation » de l'Ademe. Il a été président du Comité d'Experts pour la Transition Énergétique en France.

**Michel COLOMBIER**



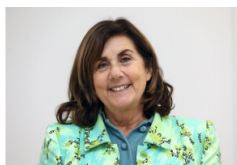
Sophie Dubuisson-Quellier est docteur en sociologie de l'École des Mines de Paris, directrice de recherche au CNRS et directrice adjointe du Centre de Sociologie des organisations (CSO), unité mixte de recherche de Sciences Po et du CNRS. Elle conduit un programme de recherche en sociologie économique sur la fabrique sociale des comportements de consommation.

**Sophie DUBUISSON-QUELLIER**



Alain Grandjean est diplômé de l'École polytechnique, de l'Ensaë et docteur en économie de l'environnement. Il est le co-fondateur et associé de Carbone 4, cabinet de conseil en stratégie climat. Il est membre du comité scientifique de la Fondation Nicolas Hulot. En 2016, il a remis avec Gérard Mestrallet et Pascal Canfin à la présidente de la COP21 un rapport sur le prix du carbone.

**Alain GRANDJEAN**



Marion Guillou est présidente du conseil d'AGREENIUM (l'institut agronomique, vétérinaire et forestier de France), conseillère d'État en service extraordinaire et membre de conseils d'administration nationaux (IFRI) et internationaux (Bioversity, CIAT). Auparavant chercheuse, elle a été présidente directrice générale de l'INRA et présidente du conseil d'administration de l'École polytechnique.

**Marion GUILLOU**



Céline Guivarch est directrice de recherches à l'École des Ponts, économiste au CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement). Elle travaille à la fois sur les impacts économiques du changement climatique et sur les trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle fait partie de l'équipe des auteurs du 6ème rapport d'évaluation du GIEC.

**Céline GUIVARCH**



Jean-Marc Jancovici est diplômé de l'École polytechnique et de Télécom ParisTech. Il est associé fondateur de Carbone 4, cabinet de conseil en stratégie climat, président fondateur de l'association The Shift Project. Il est professeur à Mines ParisTech depuis 2008. Ses spécialités sont la lecture physique de l'économie, la comptabilité carbone (il est l'auteur principal du Bilan Carbone), et l'approvisionnement énergétique.

---

**Jean-Marc JANCOVICI**



Benoît Leguet est ingénieur de l'École polytechnique et de l'ENSTA ParisTech. Il est le directeur général d'I4CE – Institute for Climate Economics, le think tank sur l'économie de la transition énergétique fondé par la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement. Il est également membre du Conseil économique pour le développement durable et du Comité scientifique de la Fondation Goodplanet.

---

**Benoît LEGUET**



Valérie Masson-Delmotte est chercheuse en sciences du climat (directrice de recherches au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, CEA) au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement de l'Institut Pierre Simon Laplace. Elle est co-présidente du groupe de travail sur les bases physiques du changement climatique du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) depuis 2015.

---

**Valérie MASSON-DELMOTTE**



Magali Reghezza-Zitt est une ancienne élève de l'École normale supérieure (ENS), agrégée de géographie, docteur en géographie et aménagement. Elle est maître de conférences habilitée à diriger des recherches à l'ENS, où elle dirige le centre de formation sur l'environnement et la société (CERES). Membre du laboratoire de géographie physique de Meudon, ses recherches portent sur la géographie politique et sociale de l'environnement.

---

**Magali REGHEZZA-ZITT**



Katheline Schubert est professeur d'économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et chaire associée à l'École d'économie de Paris. Ses travaux portent sur l'économie des ressources naturelles et de l'environnement et sur la croissance.

---

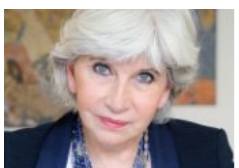
**Katheline SCHUBERT**



Jean-François Soussana est ingénieur agronome et docteur en physiologie végétale de formation. Il est directeur de recherche et vice-président de l'INRA en charge de la politique internationale, après avoir été directeur scientifique environnement. Membre du GIEC en tant qu'auteur principal depuis 1998, il a partagé avec les auteurs du GIEC le prix Nobel de la Paix en 2007 et a reçu plusieurs prix nationaux et internationaux.

---

**Jean-François SOUSSANA**



Laurence Tubiana est présidente de la Fondation européenne pour le climat (ECF). Elle est également présidente du conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD) et professeur à Sciences Po Paris. Elle a été ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique et représentante spéciale pour la COP 21, et de ce fait, elle a été nommée championne de haut niveau pour le climat.

---

**Laurence TUBIANA**

# REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par : **Olivier FONTAN** (Directeur exécutif du Haut conseil pour le climat), **Jean FOURÉ** (Responsable des études), **Audrey BERRY**, **Marion FERRAT**, **Jacques PORTALIER**, **Paul-Hervé TAMOKOUÉ KAMGA**.

L'équipe du Haut conseil pour le climat souhaite remercier :

- **Michel BADRÉ**, membre du CESE et ancien Président de l'Autorité environnementale, **Ingrid PECHINGER et ses collègues** du Department for Business, Energy & Industrial Strategy (UK), pour avoir accordé leur temps et leur expertise.

Les organisations ayant bien voulu apporter des éclairages et des connaissances utiles à la réalisation de ce rapport lors de l'atelier organisé le 8 novembre 2019 :

- l'Agence française de développement (**AFD**),
  - l'Assemblée Nationale,
  - l'Autorité environnementale (**AE**),
  - le Conseil économique, social et environnemental (**CESE**),
  - la Direction générale de l'énergie et du climat (**DGEC**),
  - la Direction générale du Trésor (**DGT**),
  - la Direction interministérielle de la transformation publique (**DITP**),
  - **France Stratégie**,
  - l'Institut du développement durable et des relations internationales (**IDDRI**),
  - l'Institut national de la statistique et des études économiques (**INSEE**),
  - l'Institut national de la recherche agronomique (**INRA**),
  - l'Institut des politiques publiques (**IPP**),
  - l'Organisation de coopération et de développement économique (**OCDE**),
  - le Réseau action climat (**RAC**)
  - et la Société française d'évaluation (**SFE**).
- Le personnel de France Stratégie pour leur soutien logistique et technique.
  - L'agence COM&O pour la création graphique de ce document.  
[www.agence-comeo.com](http://www.agence-comeo.com)

---

ÉVALUER LES LOIS  
EN COHÉRENCE ■  
**AVEC LES AMBITIONS**

---