



---

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

**OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES**

---

<b>I.</b>	<b>SUR L'INSUFFISANCE DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE.....</b>	<b>4</b>
<b>I.A</b>	<i>Sur l'impossibilité de respecter la trajectoire et les objectifs fixés par la SNBC.....</i>	<b>4</b>
I.A.1	Sur le caractère insuffisant de la dynamique actuelle de réduction des émissions ..	4
I.A.2	Sur l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi.....	11
(i)	S'agissant des mesures d'évaluation .....	11
I.A.3	Sur l'insuffisance des financements .....	15
(i)	Des investissements publics insuffisants.....	15
(ii)	Des investissements incompatibles avec les objectifs climatiques de la France	19
I.A.4	Sur l'insuffisance des mesures mises en œuvre dans les secteurs les plus émetteurs	22
a)	Sur l'insuffisance des mesures adoptées .....	23
(i)	Dans le secteur des transports .....	23
(ii)	Dans le secteur des bâtiments.....	35
(iii)	Dans le secteur de l'agriculture.....	45
b)	Sur les mesures non adoptées.....	53
c)	Sur l'insuffisance des mesures en cours d'élaboration.....	58
(i)	Pour le secteur des transports .....	61
(ii)	Pour le secteur du bâtiment.....	64
(iii)	Pour le secteur de l'agriculture .....	67
<b>I.B</b>	<i>Sur l'insuffisance et l'incohérence de la trajectoire établie par la SNBC révisée.....</i>	<b>69</b>
I.B.1	Sur l'incohérence de la SNBC .....	69
I.B.2	Sur le périmètre de la SNBC et les GES comptabilisés.....	74
I.B.3	Sur l'aggravation programmée des objectifs européens .....	79
<b>I.C</b>	<i>Conclusion .....</i>	<b>82</b>
<b>II.</b>	<b>SUR LA DEMANDE D'INJONCTION .....</b>	<b>92</b>
<b>II.A</b>	<i>Sur l'urgence climatique.....</i>	<b>92</b>
<b>II.B</b>	<i>Sur la réparation et la prévention de l'aggravation du préjudice écologique.....</i>	<b>94</b>

1.

Par son jugement du 3 février 2021, le Tribunal administratif de Paris a ordonné, « *avant de statuer sur les conclusions des quatre requêtes introduites [par les associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous, Greenpeace France et la Fondation Nicolas-Hulot pour la Nature et l'Homme] tendant à ce que le tribunal enjoigne à l'État, afin de faire cesser pour l'avenir l'aggravation du préjudice écologique constaté, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, un supplément d'instruction afin de soumettre les observations non communiquées des ministres compétents à l'ensemble des parties* ».

Pour ce faire, il a d'abord relevé que « *les injonctions demandées par les associations requérantes [...] sont recevables [...] en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice [écologique imputable à l'État, tiré de l'aggravation des émissions de gaz à effet de serre résultant du non-respect du premier budget carbone] ou à prévenir, pour l'avenir son aggravation* » (§ 39).

Ceci posé, il a considéré que « *l'état de l'instruction ne [lui] permet[tait] pas [...] de déterminer avec précision les mesures qui doivent être ordonnées à l'État à cette fin* ».

Et dans ces conditions, il a jugé qu'« *il y a lieu d'ordonner, avant-dire droit, un supplément d'instruction afin de communiquer à l'ensemble des parties les observations non communiquées des ministres compétents, qui avaient été sollicitées par le tribunal le 29 octobre 2020 dans le délai d'un mois, et n'ont été transmises à celui-ci que le 8 janvier 2021* ».

Dans ce cadre, les organisations de l'Affaire du Siècle ont pris connaissance des mémoires produits le 8 janvier 2021 par la Ministre de la transition écologique et le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Sans revenir sur les éléments d'ores et déjà tranchés par le Tribunal administratif dans son jugement du 3 février 2021, ces mémoires appellent, de la part des organisations de l'Affaire du Siècle, les observations suivantes.

2.

Aux termes de ses écritures, la Ministre de la transition écologique prétend, d'abord, que « *la trajectoire [de réduction des émissions de GES] prévue [serait] respectée à ce stade et [qu']il [serait] extrêmement probable que les objectifs fixés à la France pour 2020 seront largement atteints* ».

À la suivre, en effet, « *les émissions de 2019 [seraient] en-deçà de la part annuelle indicative du 2<sup>e</sup> budget carbone fixé par le décret n° 2020-456 (443 Mt CO<sub>2</sub>eq), et [l']on [pourrait] anticiper que les émissions de 2020 seront encore largement en-deçà eu égard à la crise du Covid-19* ».

Elle soutient, ensuite, que « *l'atteinte des objectifs fixés pour 2030 sera permise par la poursuite des politiques dans le cadre desquelles sont adoptées, mises en œuvre et régulièrement suivies [des] mesures structurantes dans les secteurs les plus concernés* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 7).

Dans ce cadre, elle propose, à l'instar du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation (mémoire du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, p. 2), une sélection d'« *actions conduites* », auxquelles devraient s'ajouter « *celles résultant de la transcription des mesures suggérées par la Convention* ».

*citoyenne pour le climat, en particulier dans le cadre [du] projet de loi*» actuellement débattu par l'Assemblée nationale (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 8).

De sorte que « *les politiques ainsi mises en œuvre [montreraient] la cohérence des actions de l'État avec les objectifs que s'est fixés la France pour l'horizon 2030* », et que « *les conclusions des associations requérantes tendant à ce que [le] tribunal adresse des injonctions à l'État [devraient] être rejetées* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 10).

3.

Les arguments ainsi avancés par la Ministre de la Transition écologique et le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation ne résistent pas à l'analyse.

Et pour cause : l'action de l'État apparaît, à ce stade, radicalement insuffisante pour permettre à la France de respecter les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES (I). De sorte que la demande d'injonction formulée, à ce titre, par les quatre associations et fondation requérantes est parfaitement fondée (II).

## **I. SUR L'INSUFFISANCE DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE**

### **I.A Sur l'impossibilité de respecter la trajectoire et les objectifs fixés par la SNBC**

4.

Contrairement à ce que la Ministre de la transition écologique tente de faire accroire, l'analyse révèle que l'action de l'État ne lui permettra pas de s'inscrire dans une trajectoire susceptible d'assurer le respect des objectifs fixés, tant par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, que par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

Ainsi, au-delà de l'insuffisance du rythme actuel de réduction des émissions de GES, dont découle la méconnaissance certaine des objectifs généraux fixés par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie (I.A.1), l'examen des dispositifs mis en œuvre par l'État confirme l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi (I.A.2), l'insuffisance des financements alloués à la réduction des émissions de GES (I.A.3) et l'insuffisance des mesures récemment adoptées, ou projetées, dans les secteurs les plus émetteurs (I.A.4).

#### **I.A.1 Sur le caractère insuffisant de la dynamique actuelle de réduction des émissions**

5.

Aux termes de l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, la France s'est fixé un objectif consistant à réduire les émissions totales de GES de 40 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990, et diviser par un facteur supérieur à six les émissions de GES entre 1990 et 2050 afin d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'article L. 100-4 précité a renvoyé aux budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du Code de l'environnement le soin de préciser la trajectoire de réduction des émissions.

L'article L. 222-1 A du Code de l'environnement prévoit ainsi que, « pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé "budget carbone" est fixé par décret ».

En application de ces dispositions, le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone avait fixé le budget carbone, pour la période 2015-2018, à 442 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an puis, pour les périodes 2019-2023 et 2024-2028, à respectivement 399 et 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an.

6.

Or, comme l'a constaté le Tribunal administratif de Paris dans son jugement du 3 février 2021 – suivant en cela l'analyse du Conseil d'État dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 19 novembre 2020 (CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, publié au recueil Lebon) –, « la France a substantiellement dépassé, de 3,5 %, le premier budget carbone qu'elle s'était assignée [...], réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1,1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 1,9 % par an, l'ensemble des secteurs d'activité affichant un dépassement de leurs objectifs pour cette même durée, mais plus particulièrement ceux des transports, de l'agriculture, du bâtiment et de l'industrie, qui représentent plus de 85 % des émissions » (TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'homme, Association Greenpeace France*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976).

Pour ce faire, le Tribunal s'est appuyé, comme le Conseil d'État, sur les rapports annuels publiés en 2019 et 2020 par le Haut Conseil pour le Climat (**Productions n° 53 et 54**) dont il résultait notamment que :

*« Le réchauffement climatique induit par les activités humaines continue de s'aggraver, alors que les actions climatiques de la France ne sont pas à la hauteur des enjeux ni des objectifs qu'elle s'est donnés. [...]*

*La réduction des émissions de gaz à effet de serre continue à être trop lente et insuffisante pour permettre d'atteindre les budgets carbone actuels et futurs. [...]*

*Le premier budget carbone a été dépassé de 61 Mt éqCO<sub>2</sub> cumulés sur la période 2015-2018.*

*[...] La comparaison des émissions réalisées avec le premier budget carbone de la SNBC1 (2015-2018) indique un dépassement du premier budget carbone de 61 Mt éqCO<sub>2</sub> cumulés sur les quatre années, comparée au 62 Mt éqCO<sub>2</sub> estimés précédemment. Les budgets sectoriels indicatifs ont été dépassés sur la période du premier budget carbone pour le transport, les bâtiments, l'agriculture et l'industrie, qui constituent aussi les quatre secteurs les plus émetteurs en France [...]. Ils ont été respectés pour la transformation d'énergie et les déchets. [...]*

*Les secteurs du transport et des bâtiments restent les deux secteurs ayant accumulé les plus gros retards vis-à-vis de la trajectoire fixée par la SNBC1. Le dépassement le plus important porte sur le transport avec 40*

*Mt éqCO<sub>2</sub>, suivi par les bâtiments avec un dépassement de 34 Mt éqCO<sub>2</sub>, mais évalué à 44 Mt éqCO<sub>2</sub> après correction des variations climatiques.*

*Les secteurs de l'agriculture et de l'industrie ont également accumulé du retard, avec un dépassement estimé à 7 Mt éqCO<sub>2</sub> et 4 Mt éqCO<sub>2</sub> respectivement. Le dépassement du secteur de l'agriculture est plus important suite aux données d'inventaires actualisées » (**Production n° 54**, p. 5 et p. 21).*

En définitive, il apparaît que l'État, qui « doit être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone », n'a pas « réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre » (TA de Paris, 3 février 2021, Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'homme, Association Greenpeace France, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976).

7.

Pour autant, plutôt que d'accélérer « la dynamique de réduction des émissions [...] sur la période du deuxième budget carbone » (**Production n° 54**, p. 22) et de « revoir à la baisse le niveau du deuxième budget carbone [...], en cohérence avec la trajectoire à long terme » (**Production n° 53**, p. 25) – comme le préconisait le Haut Conseil pour le Climat –, le Gouvernement a fait le choix de réviser à la hausse le budget carbone pour la période 2019-2023.

Ainsi, l'article 2 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 prévoit que « les budgets carbone des périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 sont fixés respectivement à 422, 359 et 300 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, hors émissions et absorptions associées à l'usage des terres et à la foresterie ».

Autrement dit, ce décret acte une « baisse d'ambition » (**Production n° 54**, p. 22) par rapport aux objectifs initialement fixés par le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 précité, synthétisée, pour la période 2019-2023, dans le tableau suivant :

		Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015	Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020
<b>Budget carbone 2019-2023</b>		399	422
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2019</b>	417	443
	<b>2020</b>	407	436
	<b>2021</b>	399	423
	<b>2022</b>	391	410
	<b>2023</b>	383	397

8.

Dans ces conditions, la circonstance que les émissions de 2019, évaluées à 437 Mt CO<sub>2</sub>eq, aient respecté la part annuelle fixée, pour 2019, par l'article 6 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, ne traduit nullement une accélération de la dynamique de réduction des émissions de GES.

Bien au contraire, elle résulte uniquement du rehaussement des objectifs opéré par ce décret, contrairement aux préconisations du Haut Conseil pour le Climat.

Ainsi, force est de constater que le niveau des émissions de GES constaté pour l'année 2019 – 437 Mt CO<sub>2</sub>eq – reste largement en-deçà de l'objectif initialement fixé par la première SNBC – 417 Mt CO<sub>2</sub>eq.

9.

De même, la forte baisse attendue pour l'année 2020 – de l'ordre de 9 % par rapport à 2019 – ne résulte que d'une situation conjoncturelle, liée à la crise sanitaire, et ne saurait s'analyser comme le résultat d'une évolution structurelle, ou d'une accélération déterminante et durable du rythme de diminution des émissions de GES.

En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat relevait, dans son rapport annuel pour 2020, que :

*« La crise de la Covid-19 entraîne une baisse abrupte mais temporaire des émissions françaises au début de 2020.*

*[...] Sur l'ensemble de l'année 2020, les émissions de GES nationales pourraient diminuer d'environ 9 % (-5 % et -15 %) ou 39 Mt CO<sub>2</sub>eq par rapport à 2019 (-21 à -64 Mt CO<sub>2</sub>eq).*

*Cette baisse temporaire d'émissions est inédite. [...]*

*La baisse absolue des émissions attendue est estimée à 39 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2020 par rapport à 2019 (-21 à -64 Mt CO<sub>2</sub>eq). Cela représente environ 2/3 du déficit accumulé sur la période du premier budget carbone fixé par la SNBC1 sur 2015-2018 (62 Mt CO<sub>2</sub>eq), mais cette baisse n'est pas structurelle et ne persistera pas au-delà des mesures de confinement. Un rebond trop fort pourrait compenser une part plus ou moins importante de cette réduction, voire l'annuler et la dépasser, suivant les mesures de sortie de crise – d'où l'enjeu de la décarbonation des mesures de reprise » (**Production n° 54**, p. 23 et suiv., soulignement ajouté).*

Plus encore, il a souligné, dans son avis portant sur le projet de loi « Climat et résilience », que :

*« La baisse des émissions en 2019 (-1,7 %) respecte le budget carbone annuel indicatif fixé par la SNBC, dont le plafond a cependant été relevé, contre l'avis du HCC, reportant ainsi l'effort à accomplir.*

*La baisse d'activité résultant de la pandémie de COVID-19, affectant notamment les transports, a entraîné une diminution importante des émissions de CO<sub>2</sub> en 2020 (de l'ordre de 9 %). Celle-ci est néanmoins transitoire, sujette à des rebonds et ne reflète pas de changements durables vers la neutralité carbone, en particulier dans le secteur des transports, première source d'émissions de GES en France » (**Production n° 55**, p. 5 ; soulignement ajouté).*

10.

Bien au contraire, la dynamique actuelle de réduction des émissions de GES continue d'être largement insuffisante.

Ainsi, tel que l'a récemment constaté le Haut Conseil pour le Climat dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », publié au mois de février 2021, « *les émissions [n']ont baissé [que] de 1,2 % par an en moyenne sur les cinq dernières années, alors que la diminution attendue des émissions devrait être de 1,5 % par an sur la période du deuxième budget carbone (2019 à 2023) et de 3,2 % par an dès 2024* » (**Production n° 55**, p. 5).

De même, il soulignait, dans son rapport annuel pour 2019, que :

*« Le rythme de cette transformation est actuellement insuffisant, car les politiques de transition, d'efficacité et de sobriété énergétiques ne sont pas au cœur de l'action publique. Ainsi, le 1er budget carbone fixé en 2015 et couvrant la période 2015-2018 a été dépassé, et la réduction réelle des émissions de GES, de 1,1 % [- taux ultérieurement ramené à 1,2 % -] par an en moyenne pour la période récente, est quasiment deux fois trop lente par rapport au rythme nécessaire pour la réalisation des objectifs.*

*Tant que la stratégie nationale bas-carbone restera à la périphérie des politiques publiques, les budgets carbone établis et la neutralité carbone ont peu de chances d'être atteints. [...]*

*La baisse des émissions de 1,1 % par an en moyenne pour la période 2015-2018 est beaucoup trop faible et très inférieure à la décroissance visée de 1,9 % par an (quasiment deux fois trop lente par rapport au rythme nécessaire pour la réalisation des objectifs) ; elle doit démarrer ou changer d'échelle dans pratiquement tous les grands secteurs de l'économie pour dépasser les 3 % par an d'ici 2025 afin de s'engager vers la neutralité carbone conformément à la trajectoire du projet de SNBC2 » (**Production n° 53**, p. 14 et 27).*

Enfin, le Conseil économique, social et environnemental relevait, dans son avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, que « *la situation actuelle, l'objectif intermédiaire 2030, et la cible 2050, éclairent le besoin de mesures réellement structurantes* ». En effet, « *partant d'un montant initial de 548 Mt CO<sub>2</sub>eq en 1990, la baisse d'émissions a été un peu supérieure à 100 Mt CO<sub>2</sub>eq depuis trente ans* ». Or, « *pour atteindre l'objectif intermédiaire de -40% en 2030, il faudrait en faire autant en trois fois moins de temps, donc tripler le rythme annuel de réduction* » (**Production n° 56**, p. 22).

Autrement dit, il apparaît que « *la réduction des émissions de GES continue à être trop lente et insuffisante pour permettre d'atteindre les budgets carbone actuels et futurs* » (**Production n° 54**, p. 6).

11.

Dans ces conditions, le respect de l'objectif global de réduction de 40 % des émissions de GES à l'horizon 2030, fixé par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, apparaît pour le moins incertain, voire totalement illusoire.

12.

A cet égard, les quatre associations requérantes produisent une étude établie, à leur demande, par Carbone 4 – cabinet de conseil spécialisé sur la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique – ayant pour objet de déterminer si l'État sera en capacité de tenir l'objectif qu'il s'est fixé pour 2030 en matière de réduction des émissions de GES (**Production n° 57**).

Pour répondre à cette interrogation, l'étude constate, d'abord, que les objectifs de long terme, fixés par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, ne s'accompagnent pas de résultats satisfaisants à court terme. En particulier, elle observe que « *le dépassement du premier budget (2015-2018) et la décision de réviser à la hausse le suivant (2019-2023) dans le cadre de la SNBC révisée [...] posent la question de la capacité du pays à atteindre l'objectif contraignant qu'il s'est fixé pour 2030* » (**Production n° 57**, p. 5).

Ensuite, elle relève que, si le respect de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES à l'horizon 2030 dépend de plusieurs facteurs, structurels et conjoncturels, « *les baisses conjoncturelles d'émissions [...] ne peuvent constituer une réponse satisfaisante à l'urgence climatique* » (**Production n° 57**, p. 5). Ainsi, s'agissant de la baisse des émissions résultant de la pandémie de Covid-19, elle souligne que « *cette baisse brutale, temporaire et non maîtrisée n'est pas à l'image de la transition bas-carbone à mener : elle n'est pas durable, ses effets collatéraux sont indésirables et négatifs, et elle repose entièrement sur une sobriété imposée et temporaire des mobilités et de la consommation* » (**Production n° 57**, p. 12).

Partant, elle considère que l'atteinte de l'objectif est « *intimement liée à la capacité [de la France] d'atteindre [...] les bons niveaux sur des indicateurs physiques "structurants"* » (**Production n° 57**, p. 5).

Ceci posé, partant de l'examen de la SNBC, l'étude identifie, pour chacun des trois plus grands secteurs contributeurs des émissions de GES de la France – transport de personnes, logement et agriculture – les principaux leviers de réduction des émissions, qualifiés de « *paramètres structurants* » (**Production n° 57**, p. 6).

Puis elle vérifie, pour chacun de ces paramètres, « *si les mesures engagées par l'État* » – c'est-à-dire les mesures prises au cours des dernières années, ainsi que les mesures actuellement envisagées – « *seront suffisantes pour [les] faire évoluer [...] conformément au respect de la trajectoire de réduction d'émissions fixée dans la SNBC* » (**Production n° 57**, p. 6).

Le résultat de l'analyse est sans appel : « *sur les onze paramètres structurants des trois secteurs clés, seuls deux [...] ont une chance d'atteindre la valeur cible de 2030. Les neuf autres manquent leur objectif* » (**Production n° 57**, p. 8).

Plus encore, l'étude démontre que le retard pris dans chacun des secteurs clés ne pourra pas être compensé par les autres secteurs de l'économie, « *toute possibilité d'une surperformance de ces secteurs vis-à-vis de leurs objectifs GES à 2030 [étant] exclue* » (**Production n° 57**, p. 8).

Par conséquent, elle conclut, sans ambiguïté, que « *les mesures adoptées ou envisagées par l'État ne permettront pas d'atteindre l'objectif global de réduction de 40 % des émissions de GES à 2030 par rapport à 1990* » (**Production n° 57**, p. 9).

13.

Enfin, force est de souligner qu'une étude réalisée, à la demande du Gouvernement, par le cabinet de conseil Boston Consulting Group, aboutit aux mêmes conclusions.

En effet, cette étude – dont l’objet était de chiffrer l’impact des mesures prises depuis 2017 en termes d’émissions de GES – indique que, si l’ensemble des mesures d’ores et déjà adoptées, ainsi que celles proposées par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, est « *globalement à la hauteur de l’objectif de 2030* », c’est uniquement « *sous réserve de leur exécution intégrale et volontariste* » ce qui supposerait « *d’engager des moyens inédits et une mobilisation massive et pérenne de l’ensemble des composantes de la Nation* » (**Production n° 58**, p. 4).

Plus encore, elle souligne que :

*« Force est de constater que la réduction des gaz à effet de serre ne pourra donc passer que par une multitude de mesures activant de nombreux leviers. [...]*

*Si les mesures actuelles couvrent déjà une bonne part du spectre des leviers documentés, et l’atteinte du potentiel issu de ces mesures permet uniquement de s’approcher de l’objectif, il serait a fortiori difficile d’aller bien au-delà à horizon 2030, comme cela est discuté dans les scénarios européens, sans changement de paradigme.*

*Un tel changement de paradigme requiert des investissements massifs dans des ordres de grandeurs bien supérieurs à ceux actuellement envisagés [...].*

*De tels changements demandent une mobilisation politique et sociétale de très grande ampleur, ainsi qu’une forte acceptabilité de la nécessité de cette transition. [...]*

*Seule une faible partie du potentiel, représentant ~21Mt de réduction de CO<sub>2</sub>e, paraît probablement atteinte. Il s’agit essentiellement des tendances déjà enclenchées comme l’interdiction d’installation de chaudières au fioul qui sur le résidentiel suppose de maintenir le rythme de 150 à 200 000 chaudières remplacées par an. L’atteinte de ce potentiel suppose néanmoins de ne pas modifier les mesures en place ni de créer de dérogations qui en limitent le périmètre adressable.*

*La majorité du potentiel, ~57 Mt de réduction de CO<sub>2</sub>e, suppose un accompagnement volontariste à la mise en œuvre et est possiblement atteint, ce qui n’est pas surprenant au regard des disruptions significatives que les mesures concernées sont censées induire.*

*Un potentiel de l’ordre de ~29 Mt de réduction de CO<sub>2</sub>e semble difficilement atteignable compte tenu des mesures actuelles. Il couvre essentiellement les questions de décarbonation des poids lourds (pour lesquels rien n’indique que les objectifs significatifs de déploiement de motorisations alternatives puissent être atteints d’ici 2030 compte tenu des calendriers des industriels), d’industrie (où les leviers envisagés ne semblent pas permettre de combler l’écart avec l’ambition, à production égale et hors réforme en profondeur de l’EU-ETS y compris pour les domaines à risque de fuite de carbone), de rénovation (où les moyens - financements et pénalités - ne paraissent pas suffisamment incitatifs en particulier dans le tertiaire), et les incitations à la réduction du trafic aérien qui semblent insuffisantes pour infléchir la tendance. Dans un scénario volontariste et tenant compte des mesures existantes, on estime que seuls ~13Mt de réduction de CO<sub>2</sub>e issus de ces mesures sont vraiment atteignables (soit moins de la moitié du potentiel affiché).*

*Ainsi, dans un scénario volontariste, on estime que l’on pourrait atteindre ~339 MtCO<sub>2</sub>e à horizon 2030, soit une réduction de 38% par rapport au niveau de 1990, proche de l’objectif affiché par le gouvernement » (**Production n° 58**, p. 4 et suiv. ; soulignement ajouté).*

Le constat opéré par cette étude est donc clair : les mesures actuelles ne permettront pas d'atteindre les objectifs, mais seulement, au mieux, de s'en approcher.

Ainsi, même à supposer que ces mesures fassent l'objet d'une exécution intégrale et volontariste, et que l'État mobilise des moyens financiers sans précédent – ce qui demeure pour le moins incertain – la France ne pourrait atteindre que 38 % de réduction des émissions de GES – soit un taux inférieur à l'objectif de réduction de 40 % fixé par la loi.

14.

Par conséquent, les conclusions de ces deux études confortent, s'il en était besoin, l'analyse opérée par l'ensemble des observateurs qui, tous, mettent en évidence l'insuffisance des politiques publiques et des mesures adoptées par le Gouvernement pour atteindre les objectifs qu'il s'est lui-même fixés.

### ***I.A.2 Sur l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi***

#### ***(i) S'agissant des mesures d'évaluation***

15.

En matière d'évaluation, l'article L. 222-1 B du Code de l'environnement dispose que :

*« III. – L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.*

*Dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics sont définis par décret ».*

En application de ces dispositions, le pouvoir réglementaire est tenu d'évaluer et de prendre en compte l'impact de ses décisions sur les émissions de GES, mais également d'adapter les règles relatives à l'évaluation des projets bénéficiant de financements publics, au regard de leurs impacts en termes d'émission de GES ou de leur compatibilité avec la SNBC.

Par ailleurs, la loi a instauré une obligation de suivi des objectifs de la SNBC, qui s'exprime à travers plusieurs dispositions du Code de l'environnement et, notamment, ses articles L. 222-1 D, L. 229-95 et R. 229-47 (en ce sens, voir : mémoire complémentaire, p. 48 et suiv.).

Tel que le résume la doctrine, le respect de ces obligations est nécessaire pour assurer l'efficacité et l'effectivité des mesures mises en œuvre par l'État. En effet, *« aucune intervention [de l'État] ne sera réellement aboutie si elle n'est accompagnée d'actions d'animation ou d'accompagnement et de mesures de surveillance, de suivi, de contrôle et d'ajustement, assurées directement ou assumées (c'est-à-dire sous son contrôle*

quand les acteurs privés sont sollicités en cette matière) par la puissance publique » (L. FONBAUSTIER, « L'État face au changement climatique », *Dalloz*, 2015, p. 2269).

Or, force est de constater que les outils d'évaluation et de suivi demeurent, à ce stade, largement insuffisants.

16.

En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat a souligné, dans son rapport annuel pour 2020, que si « les politiques climatiques ont vu leur gouvernance se renforcer, [...] l'évaluation des lois en regard du climat a peu progressé ». Ainsi, alors que « la redevabilité des politiques climatiques et leur transparence reposent sur une évaluation des lois et politiques en regard du climat, [celle-ci] n'a pratiquement pas progressé ». Et « la nouvelle SNBC, [qui] entérine un affaiblissement de l'ambition de court terme en relevant les budgets carbone, [...] n'est [de ce point de vue] pas plus précise sur ses moyens d'action » (**Production n° 54**, p. 6).

De même, il a pu regretter que les mesures n'ayant pas d'effet direct sur l'environnement ne fassent pas systématiquement l'objet d'une évaluation au regard de la SNBC, permettant de s'assurer de leur compatibilité et de leur contribution à l'atteinte de ses objectifs.

Aux termes de son rapport pour 2019, il indiquait ainsi que :

*« Au niveau national, la SNBC est isolée et peu opérationnelle. La première SNBC n'a pas permis de respecter le premier budget carbone que la France s'était fixé. Juridiquement, la SNBC n'est contraignante que pour la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), ce qui limite son effet structurant dans le développement d'autres lois et programmes, restreignant de fait son impact. [...] »*

*[Pourtant,] les lois hors climat ont un impact potentiel majeur sur les émissions de GES [...] même si elles ne relèvent pas du domaine de l'énergie ou de l'environnement. En effet, ces lois vont impacter des leviers majeurs pour l'évolution des émissions de GES des différents secteurs mais leurs impacts positifs ou négatifs sur le respect des budgets carbone ne sont généralement pas pris en considération.*

*[...] Un dispositif d'analyse ex ante et ex post des projets de loi ayant un impact potentiel sur les trajectoires d'émissions de GES et d'évaluation de leur compatibilité avec la SNBC et ses budgets carbone doit être défini et mis en place afin de :*

*- S'assurer que les mesures proposées n'engendreront pas d'évolutions qui s'opposeraient aux transformations structurelles nécessaires à la mise en œuvre de la SNBC.*

*- Évaluer l'impact en termes d'émissions de GES de ces mesures (au sein du secteur mais aussi d'un point de vue systémique) et de la compatibilité avec les budgets carbone » (**Production n° 53**, p. 19 et 46-47 ; soulignement ajouté).*

17.

Partant, il conviendrait d'« améliorer les méthodologies d'évaluation au regard du climat » (**Production n° 59**, p. 7) en suivant les recommandations formulées, dès 2019, par le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport relatif aux enjeux de l'évaluation des lois – qui n'ont, à ce stade, « donné lieu à aucun suivi » (**Production n° 54**, p. 14). Or, il résulte notamment de ces recommandations que :

- En premier lieu, « 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 deuxième lieu, « le processus d'évaluation ex ante, avant l'examen au Parlement, doit intégrer [...] 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 ». Et « 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 » ;
- En troisième lieu, « une étude d'impact détaillée doit être réalisée par rapport à la SNBC » afin de rendre « visible la dimension climatique, en considérant obligatoirement l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone de la SNBC », et d'« identifier[r] 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) » ;
- En quatrième lieu, « une méthodologie spécifique à l'évaluation des lois en regard du climat doit être publiée » ;
- En cinquième lieu, « l'étude d'impact [doit être] mise à jour une fois les lois promulguées » afin, notamment, de « servir à guider la préparation des décrets d'application » ;
- En sixième lieu, le texte de loi doit prévoir un « dispositif d'évaluation ex post » en vue d'« assurer la collecte des données », de « prévoir les indicateurs pertinents » et « d'ajuster le dispositif réglementaire en cas de divergence avec les évolutions anticipées » ;
- En septième lieu, « le processus d'évaluation ex post des lois doit être transparent, indépendant et doit associer les parties prenantes » ;
- En huitième lieu, « le suivi des lois doit renforcer le pilotage de la SNBC vers la neutralité carbone » (**Production n° 60**, p. 6 et suiv.).

18.

Par ailleurs, s'agissant des dispositifs de suivi, le Conseil économique, social et environnemental regrettait, dans sa résolution intitulée « *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?* », adoptée au mois de mars 2020, que le non-respect du premier budget carbone n'ait pas donné lieu à l'adoption de mesures effectives de suivi, qui permettraient d'ajuster les politiques publiques et d'en améliorer l'efficacité. Ainsi relevait-il, notamment, que :

*« Au vu de l'ampleur des mutations à opérer, le risque de non-respect des objectifs fixés est majeur. Avérée dès la première période d'application de la SNBC, de 2016 à 2018, l'existence de ce risque impose de se doter des moyens de constater rapidement les dérapages éventuels, d'en dresser le diagnostic, et de mettre en œuvre aussitôt les moyens correctifs nécessaires. Pour le CESE, dans une telle situation de non-respect des objectifs, le seul fait de repousser à la période suivante le soin de rattraper le retard pris, sans en avoir recherché et éliminé les causes, met en doute la crédibilité d'ensemble de la politique suivie. [...] »*

*Le suivi des émissions doit permettre une réactivité suffisante en cas de non-respect des objectifs, sans attendre l'échéance quinquennale de la SNBC suivante. Le CESE recommande donc au gouvernement de mettre en place, avec l'appui du HCC, un dispositif de suivi annuel des émissions de GES et de l'empreinte carbone qui lui permettrait d'ajuster les politiques publiques aux budgets carbone alloués annuellement [...]» (**Production n° 61**, p. 5 et 9).*

De même, dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », en date du 27 janvier 2021, il soulignait que, « pour éviter de repousser à nouveau sur les périodes suivantes, en raison de trajectoires non tenues, un effort de réduction d'émissions plus important lors des prochaines éditions de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), [il conviendrait] de mettre en place un dispositif de suivi en continu des performances de réduction des émissions et de leur conformité aux trajectoires prévues, permettant la mise en œuvre rapide des mesures correctrices nécessaires, au vu d'une analyse des raisons des écarts constatés » (**Production n° 56**, p. 64).

Plus largement, le Haut Conseil pour le Climat insistait, dans son rapport annuel pour 2019, sur la nécessité de renforcer l'évaluation et le suivi des politiques publiques, à différents stades – élaboration, mise en œuvre et échéance – afin d'assurer l'efficacité des mesures adoptées, et d'accélérer le rythme de réduction des émissions de GES. En ce sens, il observait que :

*« Sans évaluation avant, pendant, et suivant la mise en œuvre de politiques et mesures, des investissements majeurs risquent d'être peu efficaces et des opportunités peuvent être manquées. Un suivi régulier permet de prendre en compte les risques de non-respect des objectifs et de faire des ajustements. [...]»*

*La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la SNBC doivent être plus cohérents et systématiques. Les indicateurs de la SNBC doivent être en nombre réduit, quantifiés, exprimés avec un calendrier précis et stables vis-à-vis des révisions de la SNBC. [...] Il est important de [...] suivre les indicateurs avant d'en développer de nouveaux. Ceci permettra de comprendre les causes structurelles des retards pris et d'opérationnaliser la stratégie pour les rattraper. Il est également important de contrôler les travaux et investissements déjà faits et d'évaluer précisément leurs résultats pour réduire les émissions de GES. [...]*

*Les changements structurels nécessaires pour accélérer la baisse des émissions de gaz à effet de serre sont insuffisants et peu suivis. [...] Leur suivi est plus difficile que celui des émissions, faute de données et indicateurs. Une approche systématique devrait être développée couvrant tous les secteurs, ainsi que les facteurs sous-jacents tels que les investissements, les grands projets, ou les entreprises gouvernées par l'État.*

*Afin de permettre un suivi et une prise de décision adaptée, la conduite d'évaluations quantifiées d'une politique publique doit être renforcée et systématisée aux différents stades :*

- *Lors de l'élaboration, pour arbitrer les directions et mesures structurelles proposées, avec une prise en compte adaptée des enjeux GES associés.*
- *Pendant la mise en œuvre, pour s'assurer des transformations effectives et de leur rythme.*
- *À maturité, afin de faire évoluer efficacement les politiques publiques de manière cohérente avec les objectifs de la SNBC en utilisant un retour d'expérience réel» (**Production n° 53**, p. 15, 27, 38, et 49).*

Ces préconisations sont toutefois restées vaines.

Ainsi, à titre d'illustration, le Haut Conseil pour le Climat a regretté, dans son avis relatif au projet de loi « Climat et résilience », que ce dernier « *n'utilise pas les indicateurs pertinents de la SNBC pour l'évaluation ex ante, ni ne prévoit un suivi pendant sa mise en œuvre pour ajuster les dispositifs selon leurs effets et une évaluation ex post permettant d'en tirer les enseignements* » (**Production n° 55**, p. 10 et 12).

19.

En définitive, force est de constater que ni l'évaluation préalable des mesures envisagées par le Gouvernement, ni le suivi des mesures adoptées, ne sont assurés de façon satisfaisante.

En dépit des préconisations du Haut Conseil pour le Climat et du Conseil économique, social et environnemental, les dispositifs de suivi et d'évaluation demeurent ainsi largement insuffisants pour garantir le respect de la trajectoire définie par la SNBC et, *in fine*, permettre l'atteinte de l'objectif fixé par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

### **I.A.3 Sur l'insuffisance des financements**

20.

La lutte contre le changement climatique – et, précisément la réduction des émissions de GES – suppose, notamment, que les ressources privées soient progressivement redirigées par l'État vers des activités compatibles avec les objectifs climatiques. Elle implique également que les ressources publiques soient allouées de manière cohérente avec la trajectoire et les objectifs adoptés par l'État français.

En ce sens, l'article 2, 1, c) de l'accord de Paris préconise d'ailleurs de « [rendre] *les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* ».

Or, tel n'est pas le cas.

En effet, tandis que les moyens consacrés à la lutte contre le changement climatique restent dérisoires (i), l'État continue de financer, directement ou indirectement, des mesures et des activités incompatibles avec les objectifs climatiques de la France (ii).

#### **(i) Des investissements publics insuffisants**

21.

Bien que les observateurs insistent, tous, sur la nécessité de mettre en place des financements publics adéquats, permettant d'assurer le respect des trajectoires affichées, force est de constater que les moyens financiers alloués par l'État à la réduction des émissions de GES demeurent insuffisants.

Et cette insuffisance, qui constitue l'une des causes principales de l'échec du premier budget carbone menace, à plus long terme, l'atteinte des objectifs assignés à la France pour 2030 et 2050.

22.

Ainsi, le Conseil économique, social et environnemental, tout en insistant sur l'influence des financements publics sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES, évalue à 20 milliards d'euros les financements supplémentaires indispensables au « *respect durable* » des trajectoires et des objectifs fixés par la SNBC. En ce sens, il soulignait, dans sa résolution de mars 2020, que :

*« La question du financement des actions à mener pour respecter l'objectif 2050 ne peut être éludée. Le gel de la progression de la taxe carbone décidé en 2018 ne peut exonérer d'assurer la progression indispensable des financements globaux, par des budgets publics, des financements privés dédiés ou des mesures réglementaires, ni de reporter la charge financière sur les acteurs tenus de les appliquer. »*

*Le CESE rappelle que la mise en place de ces financements supplémentaires, évalués à 20 milliards d'euros par an dès la période 2019-2023, est indispensable au respect durable des trajectoires ambitieuses affichées.*

*L'inaction, ou l'insuffisance des moyens alloués pendant cette période, reporterait sur les périodes suivantes un coût plus élevé, en augmentant l'intensité des efforts à faire pour rejoindre une trajectoire compatible avec l'objectif visé pour 2050 » (**Production n° 61**, p. 5).*

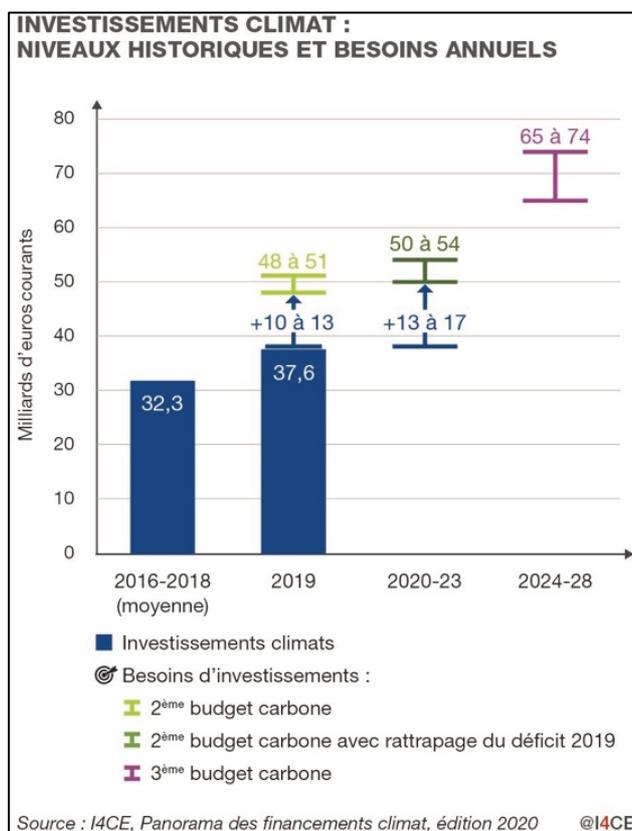
23.

Plus récemment, l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE – Institute for Climate Economics), a diagnostiqué un déficit d'investissements endémique, menaçant le respect de la trajectoire définie par la SNBC.

Ainsi a-t-il constaté qu'en 2019, malgré la progression des investissements favorables au climat depuis 2015, « *il a manqué entre 10 et 13 milliards d'euros pour respecter la trajectoire du second budget carbone de la SNBC, qui requiert des investissements annuels entre 48 à 51 milliards d'euros* » (**Production n° 62**, p. 13).

Et pour rattraper ce retard, l'I4CE considère qu'il faudrait investir « *chaque année 13 à 17 milliards d'euros de plus qu'en 2019 et jusqu'en 2023* », pour les seuls secteurs des transports, des bâtiments et des énergies renouvelables » (**Production n° 62**, p. 13).

Au-delà, ces besoins d'investissements se feront toujours plus importants, compte tenu de l'accélération de la trajectoire définie par la SNBC, et du report de l'essentiel des efforts à fournir sur les budgets carbone 2024-2028 et 2029-2033, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



(**Production n° 62**, p. 13).

Certes, les investissements attendus ne sont pas tous du ressort de l'État.

Pour autant, compte tenu de son « rôle de régulateur des activités et [des] comportements émetteurs de GES » (concl. A. FORT-BESNARD sur TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'homme, Association Greenpeace France*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976), il appartient à l'État d'encourager les financements privés vertueux, tant par ses propres investissements, que par l'instauration d'un cadre fiscal et réglementaire favorable.

Or, comme le relève l'I4CE, l'intervention publique, pourtant « cruciale », reste d'une ampleur « modeste » en matière climatique alors que, dans le même temps, « des montants bien plus importants ont été engagés dans des réformes récentes ou dans la sauvegarde de l'économie » (**Production n° 62**, p. 16).

Pour satisfaire à ses engagements, l'État devrait ainsi considérablement augmenter les financements publics alloués à l'action climat.

À court terme, ce besoin d'investissements publics supplémentaires est évalué à la somme de « 9 milliards d'euros par an », qui permettrait de « déclencher 21 milliards d'euros d'investissement climat supplémentaires chaque année » (**Production n° 62**, p. 16).

Toutefois, « *pour atteindre les objectifs climatiques à moyen terme* », les pouvoirs publics devront encore augmenter leur contribution au financement des investissements favorables au climat, « *de 22 milliards d'euros par an par rapport à leur niveau historique* » (**Production n° 62**, p. 16).

À cette seule condition, les investissements climat pourraient atteindre « *89 milliards d'euros par an entre 2024 et 2028, à proximité des niveaux de besoins d'investissements estimés à partir de la Stratégie nationale bas-carbone* » (**Production n° 62**, p. 16).

En revanche, à défaut de tels investissements supplémentaires, la trajectoire définie par la SNBC ne pourra pas être respectée, et les objectifs que la France s'est fixés ne pourront pas être atteints.

24.

Du reste, l'analyse sectorielle confirme ce constat d'une insuffisance patente des financements publics alloués à la transition bas-carbone (voir *infra*).

25.

À cet égard, c'est en vain que le Gouvernement pourrait tenter de tirer argument du plan de relance adopté dans le cadre de la loi de finances n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

En effet, l'avis rendu par le Haut Conseil pour le Climat au mois de décembre 2020 permet de mettre en évidence l'insuffisance des investissements publics consacrés à la transition bas-carbone dans le cadre de ce plan, dit « France Relance ».

Cet avis relève, en effet, que les mesures favorables à l'environnement – c'est-à-dire les mesures « *permettant de rapprocher la France de la trajectoire bas-carbone* » (**Production n° 59**, p. 5) – « *représentent un budget de [seulement] 27,7 milliards d'euros* », sur les 100 milliards d'euros du plan de relance (**Production n° 59**, p. 13).

Certes, « *ces actions rapprochent la France de la trajectoire SNBC* » (**Production n° 59**, p. 5). Toutefois, comme le souligne, dans le même temps, le Haut Conseil pour le Climat, « *l'effort français [devrait encore] être rehaussé pour répondre aux recommandations de la Commission européenne, qui impliquent qu'un minimum de 37 Md€ soient dédiés à la transition climatique* » (**Production n° 59**, p. 9).

Surtout, force est de constater que le budget additionnel alloué à la transition bas-carbone par le plan « France Relance » – soit « *environ 15 Md€ par an sur deux ans* » (**Production n° 59**, p. 10) –, non pérenne, demeure de surcroît largement insuffisante par rapport aux besoins supplémentaires de financements publics que le Conseil économique, social et environnemental, comme l'I4CE, jugent nécessaires à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES.

De surcroît, il conviendrait de « *maximiser les bénéfices du plan de relance pour la transition bas-carbone* », ce qui supposerait, notamment, de l'« *accompagner [...] par des politiques non-budgétaires [permettant d']enclencher les ruptures attendues par la SNBC* », de « *sanctuariser et [d']augmenter les niveaux de dépenses favorables à l'atténuation, qui demeurent inférieurs aux besoins communément évalués* », de « *rehausser les aides aux secteurs à forts enjeux pour l'atténuation et l'adaptation, actuellement peu soutenus par le plan de relance, en particulier l'agriculture et les puits de carbone* », de « *suivre et évaluer [sa] mise en œuvre* », et de « *développer un*

*pilotage capable d'ajustements en fonction des résultats de l'évaluation afin de réorienter les financements vers les actions les plus efficaces et justes* » (**Production n° 59**, pp. 6-7).

À défaut, le plan de relance mis en œuvre par le Gouvernement paraît insuffisamment ambitieux pour permettre à la France d'attendre ses objectifs en matière de réduction des émissions de GES, et ne suffit pas à pallier l'insuffisance des investissements publics alloués, jusqu'alors, à la transition bas-carbone.

26.

Le Conseil économique, social et environnemental partage ce constat.

Dans son avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, il relève ainsi que, si « *le plan "France Relance" adopté fin 2020 apporte une contribution* » au développement des financements publics nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC, ces derniers, bien que « *significatifs, [demeurent] non pérennes* » (**Production n° 56**, p. 61).

À cet égard, le Conseil économique, social et environnemental constate que, si le plan de relance apporte une contribution en matière de transports et de rénovation des logements – qu'il évalue, respectivement, à 9,4 milliards d'euros et 7 milliards d'euros, dont 4,6 sont « *considérés comme ayant un effet positif sur la trajectoire de réduction des émissions* » –, cette contribution reste largement en deçà des 20 milliards d'euros annuels supplémentaires jugés nécessaires, « *dès la période 2019-2023, pour atteindre les objectifs de la SNBC* » (**Production n° 56**, pp. 60-61).

27.

En définitive, à défaut de financements publics suffisants, dédiés à la transition bas-carbone, les objectifs assignés à l'État ne pourront manifestement pas être atteints.

Par ailleurs, au-delà du manque d'investissements publics, les observateurs soulignent régulièrement l'incohérence des choix budgétaires et financiers opérés par l'État qui, soit ne soutiennent pas suffisamment la lutte contre le réchauffement climatique, soit encouragent des investissements privés incompatibles avec les objectifs climatiques de la France.

**(ii) Des investissements incompatibles avec les objectifs climatiques de la France**

28.

Dans le prolongement des stipulations précitées de l'Accord de Paris, qui soulignent la nécessité d'assurer l'efficacité des financements et d'éloigner les flux financiers des investissements défavorables au climat, la SNBC révisée contient un certain nombre d'orientations, parmi lesquelles figurent :

*« a) Orientation ECO 1 : adresser les bons signaux aux investisseurs, notamment en termes de prix du carbone, et leur donner la visibilité nécessaire sur les politiques climatiques*

[...] • *Supprimer progressivement les "subventions" publiques dommageables à l'environnement (notamment les exemptions de taxes environnementales ou de soumission au prix du carbone).* [...]

d) *Orientation ECO 4 : favoriser les investissements dans des projets favorables à la transition bas-carbone, en développant les outils financiers permettant de limiter la prise de risque des investisseurs et en définissant des critères robustes pour déterminer quels sont les projets favorables à la transition bas-carbone.* [...]

e) *Orientation ECO 5 : développer l'analyse des impacts climatiques des actions financées par les fonds publics et des politiques publiques, afin d'en faire un critère de décision. S'assurer que les actions contraires à l'atteinte de nos objectifs climatiques ne bénéficient pas de financement public.*

[...] • *Supprimer progressivement les dépenses identifiées comme défavorables à l'atténuation du changement climatique, en accompagnant de façon ciblée les secteurs et acteurs concernés dans le cadre d'un débat démocratique transparent* » (**Production n° 63**, p. 65 et suiv.).

Conformément à ces orientations, le Haut Conseil pour le Climat insistait, dans son rapport annuel pour 2020, sur la nécessité d'éviter tout soutien aux secteurs carbonés, en particulier dans le cadre des mesures de relance adoptées à l'occasion de la crise sanitaire. Aux termes de ce rapport :

*« Si une seule recommandation devait être conservée de ce rapport, elle serait de bannir tout soutien aux secteurs carbonés du plan de reprise et de l'orienter le plus possible sur des mesures efficaces pour la baisse des émissions de gaz à effets de serre. D'abord, ne pas nuire ; ensuite, construire pour la transition bas-carbone. C'est un impératif nécessaire – car l'urgence climatique et ses impacts se renforcent ; possible – les solutions sont connues et accessibles ; utile – car elle porte de nombreux co-bénéfices pour l'emploi ou la santé ; et inéluctable – l'anticiper sera source de compétitivité.*

*Les plans de sortie de crise doivent intégrer les enjeux du climat afin d'accélérer la mutation inéluctable de l'économie face au changement climatique, en anticipant les évolutions des marchés. Cette réorientation des investissements est compatible avec l'action pour l'emploi. Les solutions et les secteurs favorables à l'emploi et à la transition bas-carbone sont clairement identifiés, au niveau mondial, depuis la crise de 2008 – tout comme ceux qui lui sont néfastes. Ces secteurs d'avenir, comme la rénovation énergétique des bâtiments, la décarbonation des transports, et l'évolution du système alimentaire sont, aujourd'hui encore, évalués comme étant les mieux à même de réorienter les investissements vers une économie décarbonée, et de répondre aux attentes économiques et sociales, tout en apportant des bénéfices en matière de qualité de l'air et de santé publique. L'urgence climatique croissante commande que la définition du plan de reprise du gouvernement se concentre sur ces mesures et, surtout, évite celles considérées comme néfastes. Par ailleurs, la France a un rôle à jouer pour inscrire les plans de reprise internationaux dans le cadre des nouvelles contributions nationales à l'accord de Paris attendues en 2020* » (**Production n° 54**, p. 6).

Toutefois, ces orientations et préconisations n'ont, une nouvelle fois, pas été suivies d'effet.

29.

Et pour cause : dans son avis sur le plan « France Relance », publié au mois de décembre 2020, le Haut Conseil pour le Climat souligne que ce dernier « *ne respecte pas certaines orientations de la SNBC en matière de politique économique, du fait que des financements publics soutiennent des activités qui pourraient être non compatibles avec l'atteinte de nos objectifs climatiques [...]* et que le plan n'adresse pas les bons signaux aux investisseurs » (**Production n° 59**, p. 25).

Ainsi, ce plan de relance « *inclut des mesures de politique économique contraires à la SNBC* » (**Production n° 59**, p. 19). À ce titre, le rapport du Haut Conseil pour le Climat relève, notamment, que :

*« [...] Les deux tiers du plan soutiennent l'activité économique dans la continuité des pratiques actuelles. Elles pourraient avoir un effet significatif à la hausse sur les émissions de GES par rapport à la trajectoire de réduction de la France et font courir le risque d'un verrouillage dans des activités fortement émettrices à long terme. [...] »*

*Contrairement à certains pays, l'État français ne soutient pas directement les industries des énergies fossiles (charbon, gaz et pétrole) dans son plan de relance. Des montants importants sont toutefois dédiés aux secteurs de l'aérien et de l'automobile, très intensifs en gaz à effet de serre, aux contreparties environnementales insuffisantes. [...]*

*La majorité des mesures des volets compétitivité et cohésion du plan de relance ne répond pas à l'orientation ECO 5 de la SNBC, dont l'objectif est "Développer l'analyse des impacts climatiques des actions financées par les fonds publics et des politiques publiques, afin d'en faire un critère de décision. S'assurer que les actions contraires à l'atteinte de nos objectifs climatiques ne bénéficient pas de financement public". [...]*

*Le plan de relance ne répond pas non plus à l'orientation ECO 1 qui vise à "adresser les bons signaux aux investisseurs, notamment en termes de prix du carbone, et leur donner la visibilité nécessaire sur les politiques climatiques", du fait notamment de l'absence d'un renforcement de la tarification des gaz à effet de serre et d'une visibilité limitée à deux ans sur les mesures de transformation. [...]*

*Trois mesures du plan relatives aux transports sont qualifiées de "continuité" pour un montant de 2,3 Md€. Elles soutiennent des pratiques de mobilité émettrices et ne sont, en ce sens, pas compatibles avec la SNBC. Il s'agit d'une partie du budget affectée aux plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile (1,1 Md€), ainsi que des mesures de "modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts" (0,35 Md€) et des anticipations de "commandes militaires" dans le cadre du plan aéronautique (0,83 M€). [...] » (**Production n° 59**, p. 5, 8, 19 et 21 ; soulignement ajouté)*

De même, l'étude de Carbone 4 distingue, dans la loi de finances pour 2021 et le plan de relance, plusieurs mesures catégorisées comme « *défavorables à l'environnement* », dont le coût est évalué, pour les plus significatives d'entre elles, à la somme de 9,5 milliards d'euros (**Production n° 57**, p. 102).

Plus largement, l'État a lui-même identifié, dans son rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, publié au mois de septembre 2020, plus de 10 milliards d'euros de dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat. Il résulte ainsi de ce rapport que :

*« Les dépenses au moins une fois favorables à l'environnement en 2021 atteignent ainsi 42,8 Md€.*

*Enfin, 10,0 Md€ de dépenses ont un impact défavorable sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs, contre 11,0 Md€ en LFI pour 2020. Ce périmètre recouvre principalement des dépenses fiscales (7,2 Md€), en particulier les exonérations ou taux réduits sur les taxes intérieures de consommation (TIC) des produits énergétiques relative aux carburants (5,1 Md€) ou encore les dispositifs de défiscalisation dans le logement neuf qui génèrent en partie de l'artificialisation des sols (0,5 Md€). En matière budgétaire, on distingue notamment les dépenses de soutien à la production d'énergie dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (1,5 Md€) ou encore les dépenses*

*d'investissement en faveur de l'aérien financées à travers le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (0,3 Md€) » (**Production n° 64**, p. 16 et 18).*

30.

En définitive, la politique budgétaire et financière de l'État apparaît manifestement insuffisante, incohérente, voire incompatible avec ses engagements climatiques.

De sorte que le respect de la trajectoire fixée par la SNBC et, plus largement, des objectifs définis par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, semble une nouvelle fois compromis, sinon impossible à tenir.

#### ***I.A.4 Sur l'insuffisance des mesures mises en œuvre dans les secteurs les plus émetteurs***

31.

Selon le Gouvernement, les mesures adoptées depuis 2017 seraient suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC et, *in fine*, l'objectif global de réduction des émissions de réduction de GES de 40 % à l'horizon 2030. Il relève ainsi que :

*« La révision à la hausse du deuxième budget carbone ne remet cependant pas en cause la capacité de la France à tenir ses engagements européens et internationaux. [...] »*

*« À l'horizon du troisième budget carbone, le plan climat de juillet 2017 et les mesures adoptées dans le cadre de différentes initiatives sectorielles ou thématiques (plan de rénovation énergétique des bâtiments, loi d'orientation sur les mobilités, loi énergie-climat, feuille de route pour l'économie circulaire et projet de loi économie circulaire...) devront être mis en œuvre de manière pleine et effective, avec un suivi régulier, pour revenir sur les niveaux du budget adopté en 2015. Ceci sera possible grâce par exemple à l'élan donné au développement des véhicules n'émettant pas de gaz à effet de serre ou à l'accent mis sur la lutte contre les passoires thermiques » (**Production n° 63**, p. 40).*

Mais l'analyse sectorielle contredit cette affirmation. Elle révèle, à l'inverse, l'insuffisance des mesures d'ores et déjà adoptées **(a)** mais également des mesures en cours d'élaboration **(b)**.

À ce titre, au-delà de l'étude établie par Carbone 4 (**Production n° 57**), les organisations de l'Affaire du Siècle entendent ainsi formuler les observations suivantes.

a) Sur l'insuffisance des mesures adoptées

(i) Dans le secteur des transports

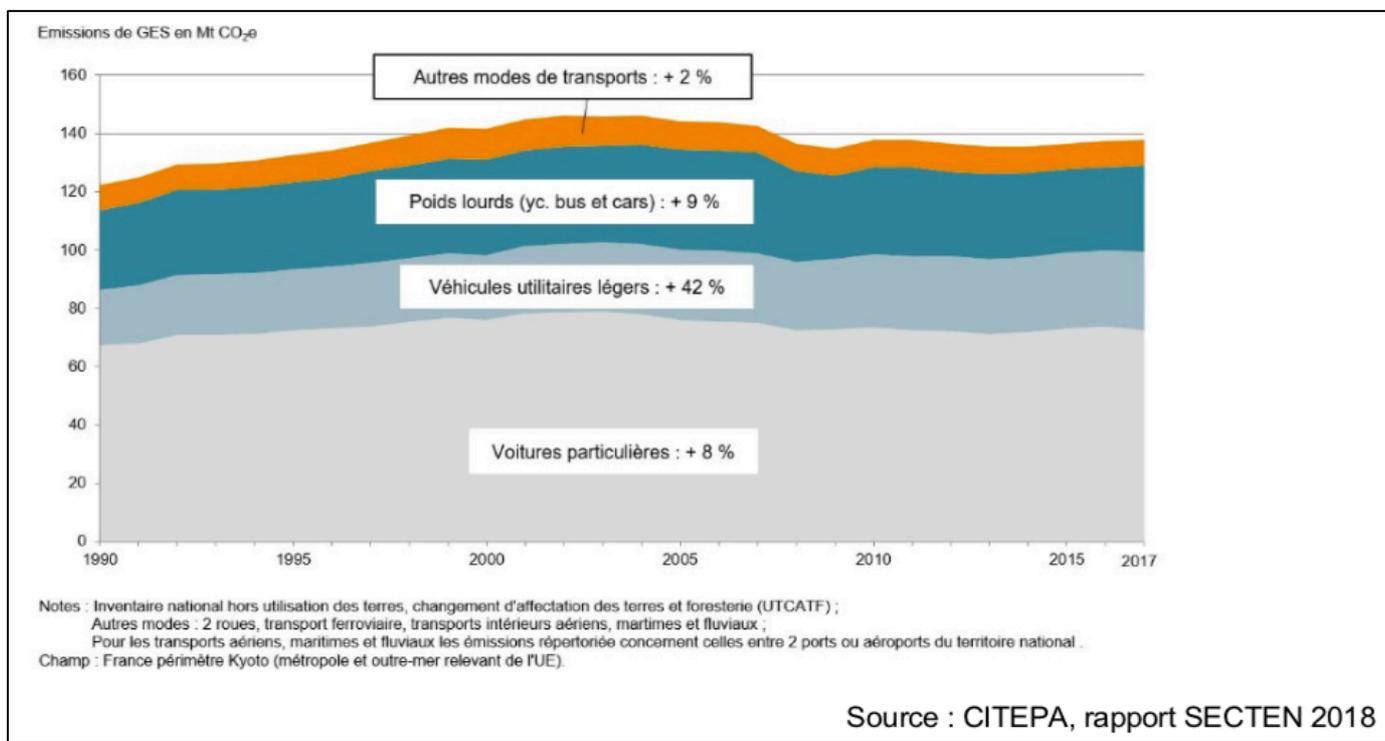
32.

À titre liminaire, il importe de rappeler que le secteur des transports constitue non seulement « le seul secteur dont les émissions de GES ont augmenté depuis 1990 », mais également « le premier secteur émetteur sur le territoire français » (**Production n° 54**, p. 52). Tel que le résume le Ministère de la transition écologique :

« Les transports, avec 136 MtCO<sub>2e</sub>, restent depuis 1998, le secteur qui émet le plus de GES. En 2019, les transports représentent 31% des émissions nationales de GES, une contribution relative plus forte qu'en 1990 (23%). En effet, entre 1990 et 2019 les GES dus aux transports ont progressé de 9% (+0,3% en moyenne annuelle) alors que tous les autres secteurs ont réduit leurs niveaux d'émissions » (**Production n° 65**, p. 5).

Selon les données disponibles, ces émissions proviennent essentiellement du transport routier : elles découlent « pour 53 % des voitures particulières, pour 22 % du transport par poids lourds (camions ou cars), pour 20 % des véhicules utilitaires légers et pour moins de 6 % du transport aérien, maritime, ferroviaire et fluvial intérieur » (**Production n° 56**, p. 23).

Et le graphique suivant permet de mieux appréhender l'évolution des émissions du secteur :



(**Production n° 56**, p. 23)

33.

Ces données illustrent le caractère incontournable du secteur et, plus précisément, du transport routier, parmi les leviers de la politique publique de réduction des émissions de GES. À cet égard, le Conseil économique, social et environnemental soulignait, dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », que :

*« L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle donc un effort tout particulier dans le secteur des transports : une inversion de tendance, puis une baisse très forte sont indispensables, pour le respect de la trajectoire définie par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) » (Production n° 56, p. 23).*

Plus encore, ces données démontrent que le rythme de réduction des émissions de GES du secteur des transports demeure largement insuffisant pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC. En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat n'a d'ailleurs pas manqué de relever que « *si la tendance d'évolution des émissions [du secteur] se poursuit, le respect du prochain budget carbone paraît [...] compromis* » (Production n° 54, p. 47).

Or, malgré ce constat, les mesures adoptées se révèlent insuffisantes pour permettre de réaliser les objectifs fixés par la SNBC.

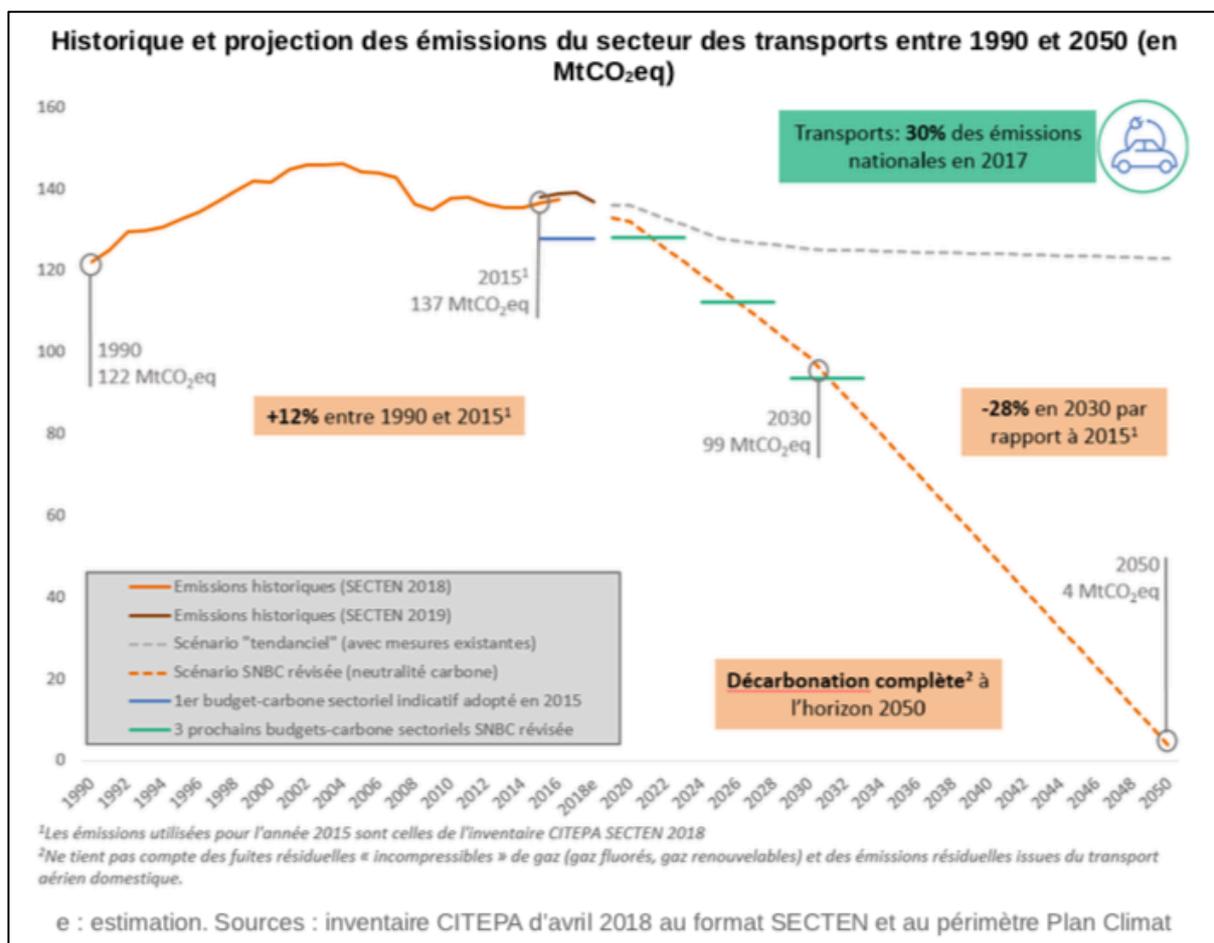
34.

En premier lieu, les objectifs assignés au secteur des transports ne sont pas les plus ambitieux.

Ainsi, bien qu'il s'agisse du premier secteur émetteur, la SNBC révisée n'attribue au secteur des transports qu'un objectif de réduction de 32 % par rapport au scénario tendanciel – dit scénario « avec mesures existantes » (AME) – contre des objectifs respectifs de 55 % et 35 % pour les secteurs de la production d'énergie, et des bâtiments et de l'industrie, pourtant moins émetteurs.

Autrement dit, l'intensité de l'effort de réduction d'émissions attendu n'est pas corrélée au poids déterminant du secteur des transports dans le volume global des émissions produites sur le territoire national.

De surcroît, l'évolution de la répartition de l'effort de réduction des émissions du secteur des transports – représentée sur le graphique ci-dessous – permet de douter de la crédibilité de la trajectoire dessinée par la SNBC révisée :



(**Production n° 63**, p. 80)

35.

En 2015 – année de référence pour calculer les réductions d'émissions – le secteur des transports représentait 137 Mt CO<sub>2</sub>eq.

Dans sa première version, la SNBC avait défini la trajectoire de réduction suivante : 127 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le premier budget carbone (2015-2018), 110 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone (2019-2023) et 96 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone (2024-2028) (**Production n° 17**, p. 96).

Or, à l'issue de la révision de la SNBC, l'effort de réduction s'est trouvé décalé dans le temps, repoussant à des périodes plus lointaines les réductions nécessaires pour atteindre l'objectif sectoriel final qui, lui, est demeuré fixé à 28 % de réduction des émissions du secteur en 2030.

Désormais, le secteur des transports se voit attribuer un objectif d'émissions annuelles moyennes de 128 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone – soit un objectif d'ores et déjà supérieur à celui initialement fixé pour le premier budget carbone –, de 112 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le troisième

budget carbone et de 94 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le quatrième budget carbone (2029-2032), créé par le Gouvernement lors de l'adoption de la SNBC révisée (**Production n° 63**, p. 43).

Ce faisant, l'objectif fixé pour le quatrième budget carbone correspond à celui qui aurait dû être atteint, aux termes de la première SNBC, dès le troisième budget carbone.

Autrement dit, la SNBC révisée acte une baisse d'ambition par rapport aux objectifs initialement fixés, synthétisée dans le tableau suivant :

		SNBC 1	SNBC révisée	Émissions constatées (en Mt CO <sub>2</sub> eq)
<b>Budget carbone 2015-2018</b> (émissions annuelles moyennes)		127	-	138
<b>Année de référence (2015)</b>		-	-	137
<b>Total ajusté</b>		512	-	552
<b>Budget carbone 2019-2023</b> (émissions annuelles moyennes)		110	128	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2019</b>	-	133	135,9
	<b>2020</b>	-	132	-
	<b>2021</b>	-	129	-
	<b>2022</b>	-	125	-
	<b>2023</b>	-	122	-

<b>Budget carbone 2024-2028</b> (émissions annuelles moyennes)		96	112	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2024</b>	-	119	-
	<b>2025</b>	-	116	-
	<b>2026</b>	-	112	-
	<b>2027</b>	-	109	-
	<b>2028</b>	-	106	-
<b>Budget carbone 2029-2033</b> (émissions annuelles moyennes)		-	94	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2029</b>	-	102	-
	<b>2030</b>	-	99	-
	<b>2031</b>	-	94	-
	<b>2032</b>	-	89	-
	<b>2033</b>	-	84	-

36.

Ceci posé, il importe de rappeler que l'évolution de la trajectoire fait suite au constat d'un dépassement massif de l'objectif de réduction fixé par la SNBC 1 pour le premier budget carbone.

En effet, alors que le secteur des transports aurait dû émettre 512 Mt CO<sub>2</sub>eq sur l'ensemble de la période, les émissions du secteur ont atteint 552 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un surplus de 40 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 54**, p. 22).

Ainsi, le niveau moyen des émissions du secteur n'a pas diminué sur la période du premier budget carbone ; il a même légèrement augmenté, pour passer de 137 Mt CO<sub>2</sub>eq à 138 Mt CO<sub>2</sub>eq.

En outre, pour l'année 2019, le niveau d'émissions est évalué à 135,9 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 66**, p. 80), soit un niveau dépassant l'objectif annuel indicatif fixé par la SNBC révisée – 133 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 63**, p. 46) – comme l'objectif moyen initialement fixé par la première SNBC pour l'ensemble de la période 2015-2018 – 128 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 17**, p. 96).

Au total, les émissions n'ont diminué, entre 2015 et 2019, que de 1,1 Mt CO<sub>2</sub>eq – soit une diminution moyenne de 0,22 Mt CO<sub>2</sub>eq par an entre 2015 et 2019.

Dans ces conditions, le respect du deuxième budget carbone tel qu'issu de la SNBC révisée – qui impliquerait d'atteindre un niveau moyen de 128 Mt CO<sub>2</sub>eq sur la période 2019-2023 – supposerait un rythme de réduction jamais atteint jusqu'alors.

Il en irait de même pour les budgets carbone suivants, puisque, au regard des objectifs annuels fixés par la SNBC, les réductions attendues sont de 13 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2024 et 2028, et de 18 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2029 et 2033 (**Production n° 63**, p. 46). De sorte que l'atteinte de ces objectifs impliquerait un rythme de réduction toujours plus soutenu – et bien éloigné de celui constaté jusqu'alors.

Le Haut Conseil pour le Climat opère un constat similaire : en effet, alors que le rythme de baisse constaté en 2019 n'est que de 0,2 % par rapport à 2018, il observe que le rythme planifié par la SNBC pour le troisième budget carbone est de 2,6 % par rapport au deuxième budget carbone et, pour le quatrième budget carbone, de 3,5 % par rapport au troisième budget carbone (**Production n° 54**, p. 23).

37.

Ce constat peut être interprété de deux manières.

D'une part, il fragilise la crédibilité de la trajectoire de réduction des émissions du secteur et, plus largement, outre la possibilité d'atteindre l'objectif de réduction assigné au secteur à l'horizon 2030, celle de satisfaire à l'objectif global de réduction de 40 % des émissions de GES.

D'autre part, à supposer la trajectoire crédible – ce dont il est permis de douter –, il illustre l'insuffisance des politiques publiques menées jusqu'alors, et confirme la nécessité d'adopter des mesures plus ambitieuses, pour espérer atteindre les objectifs futurs.

38.

En deuxième lieu, force est de constater que les politiques actuelles ne conduiront pas à une réduction des émissions suffisante pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC révisée.

Ce constat est celui du Gouvernement lui-même. Il est ainsi indiqué, dans le rapport d'accompagnement de la SNBC révisée, que :

*« Le dépassement [du premier budget carbone] pourrait s'aggraver pour le deuxième budget carbone (2019-2023) adopté en 2015 au vu de l'inertie du système, et notamment des émissions des transports qui, spontanément, croissent plus vite que le PIB. Des actions efficaces pour réduire sur le court terme les émissions sont donc indispensables pour limiter au maximum ce dépassement. [...] »*

*Les résultats nettement moins bons que prévu sur les secteurs des transports et des bâtiments sur la période 2015-2018 ont des causes structurelles qui ne pourront pas être entièrement corrigées ou compensées à l'horizon du deuxième budget carbone. Les faiblesses de l'amélioration des performances des véhicules neufs et du report modal dans le secteur des transports de marchandises ont été prises en compte dans le nouveau scénario de référence de la SNBC » (**Production n° 67**, p. 12 et 40 ; soulignement ajouté).*

Autrement dit, atteindre l'objectif fixé par le second budget carbone supposerait, de l'aveu même du Gouvernement, de nouvelles actions de court terme visant à réduire les émissions de GES du secteur des transports, sous peine de ne pas respecter le deuxième budget carbone et, par suite, d'aggraver le préjudice écologique né du surplus d'émissions.

Dans le même sens, bien que le Haut Conseil pour le Climat ait constaté une baisse des émissions du secteur de « 0,2 Mt CO<sub>2</sub>eq ou 0,2 % en 2019 par rapport à 2018 », il a, dans le même temps, souligné que, « si la tendance d'évolution des émissions antérieure à la crise sanitaire se poursuit, le respect du prochain budget carbone paraît également compromis » (**Production n° 54**, p. 17 et 47).

Du reste, envisager que les politiques publiques décidées sur la période couverte par le second budget carbone permettront d'atteindre, à l'horizon 2030, un objectif d'émissions de 99 Mt CO<sub>2</sub>eq – soit une baisse de 36,9 Mt CO<sub>2</sub>eq par rapport à 2019 – n'est pas cohérent avec l'ensemble des analyses récemment produites.

39.

Pour rappel, la SNBC révisée vise une réduction de 28 % des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015.

À la suivre, l'atteinte de cet objectif impliquerait « une décarbonation complète des transports terrestres, maritimes (domestiques) et fluviaux, soit par le passage à des motorisations électriques peu émettrices (sur leur cycle de vie), soit par le passage aux carburants alternatifs fortement décarbonés (en analyse du cycle de vie) ».

Et pour ce faire, la SNBC identifie cinq « grands leviers d'action » qu'elle juge « impératif de mobiliser conjointement » : la « décarbonation de l'énergie consommée par les véhicules et adaptation des infrastructures associées », l'« amélioration de la performance énergétique des véhicules », la « maîtrise de la croissance de la demande (pour le transport de voyageurs et de marchandises) », le « report modal (pour le transport de voyageurs et de marchandises) vers les modes les plus économes en énergie et les moins émetteurs » et l'« optimisation de l'utilisation des véhicules (pour le transport de voyageurs et de marchandises) » (**Production n° 63**, p. 81).

Or, l'action de l'État ne se caractérise pas – loin s'en faut – par la mobilisation conjointe des leviers d'actions identifiés par la SNBC pour le secteur des transports.

Bien au contraire, ces leviers demeurent insuffisamment exploités. Ainsi, la défaillance du pilotage de la trajectoire de réduction des émissions de GES et de la politique d'investissements en matière de transport est régulièrement mise en évidence, et ce pour l'ensemble des leviers d'action identifiés par la SNBC (voir, notamment, **Production n° 57**, p. 33 et suiv.).

L'examen des mesures adoptées en matière de développement du fret ferroviaire, de renforcement de l'efficacité énergétique des véhicules et de gestion du trafic est, de ce point de vue, particulièrement révélateur.

40.

D'abord, et pour illustration, le développement du fret ferroviaire constitue une priorité pour encourager le report modal vers les mobilités actives, les transports collectifs et les transports massifiés.

Ainsi, selon les hypothèses de la SNBC, le report modal du transport de marchandises vers le fret ferroviaire doit croître pour atteindre 20 % du trafic en 2030, voire 27 % dans le cadre du scénario « avec mesures supplémentaires » de la SNBC révisée.

Or, cet objectif est loin d'être atteint, et la capacité d'y parvenir à l'horizon 2030 paraît s'éloigner.

Ainsi, dans son rapport de 2019, l'Autorité de régulation des transports relevait que, sur la période 2017-2019, le fret ferroviaire n'a pas vu sa part modale augmenter, en dépit de l'augmentation du transport de marchandises. Au contraire, cette part modale a diminué « *de 0,3 points depuis 2018, malgré une croissance globale du transport de marchandises de 2,6 % sur la même période* ». De sorte que le « *transport routier reste ainsi le mode largement privilégié pour l'activité de transport de marchandises, avec une part modale de près de 89 %* » (**Production n° 68**, p. 8).

Ce décalage de trajectoire et d'ambition résulte, plus largement, du faible pilotage et de l'insuffisance des financements de la politique publique en matière ferroviaire.

41.

En particulier, le Schéma national des infrastructures de transports, prévu par l'article 17 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, apparaît insatisfaisant.

Et pour cause : le pouvoir réglementaire s'est abstenu de le réviser depuis 2013, de sorte que les orientations qu'il a lui-même définies dans la SNBC n'y sont pas intégrées.

En revanche, le Gouvernement n'a pas manqué de mettre un terme à l'expérimentation d'un mécanisme de suivi et d'évaluation de la politique ferroviaire de l'État, introduite par l'article 17, II de la loi Grenelle 1, sans toutefois lui substituer de dispositif comparable (article 4 du décret n° 2015-1469 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif).

42.

Plus encore, l'ensemble des observateurs s'accorde pour souligner l'insuffisance du niveau des investissements publics en matière de transport ferroviaire.

Certes, le plan « France Relance » a prévu de nouvelles dotations, à hauteur de 4,7 milliards d'euros sur deux années, pour le secteur du transport ferroviaire. Mais l'orientation de cette augmentation ponctuelle de l'investissement public – qui, du reste, demeure largement inférieure aux estimations des besoins d'investissement du secteur – est discutable.

À cet égard, le Haut Conseil pour le Climat a souligné que « *ces mesures doivent [encore] faire l'objet d'une évaluation détaillée au regard des changements structurels et comportementaux attendus par la SNBC* ». Surtout, « *le caractère additionnel de certaines mesures est [...] questionnable* ». Ainsi, « *des projets de modernisation du réseau ferroviaire étaient déjà prévus avant la crise sanitaire, notamment la mise en place de plans d'action régionaux sur les petites lignes ferroviaires et le verdissement du matériel roulant* ». Dès lors, « *il s'agirait de préciser en quoi le plan de relance vient accélérer les projets par rapport à ce qui était initialement prévu sans plan de relance* ». Et ce d'autant plus que « *le report modal vers le fret ferroviaire est peu soutenu par le plan de relance dans son ensemble* » (**Production n° 59**, p. 20 et suiv.).

Dans le même sens, une étude récemment publiée par le Réseau Action Climat constate l'insuffisance de l'effort d'investissement issu du plan de relance pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC. Elle précise que :

*« Les annonces du plan de relance concernant le ferroviaire ne permettront d'infléchir qu'à la marge cette situation. En effet, sur les 4,75 mds € annoncés, seuls 650 mds € constituent, selon les informations fournies à ce jour, de nouveaux crédits d'investissement. Ces nouveaux crédits seront répartis entre des opérations à destination du fret ferroviaire, des petites lignes et des trains de nuit. Les 4,1 mds € restants iront à SNCF Réseau afin de préserver les capacités d'investissement du contrat de performance et donc de maintenir les travaux de régénération déjà programmés pour les deux prochaines années, ceci sans augmenter l'endettement du gestionnaire. Ce qui a été présenté comme un "plan de relance du ferroviaire" doit donc être présenté à plus juste titre comme un plan de soutien à SNCF Réseau, certes indispensable, mais insuffisant au regard des besoins d'investissements dans le secteur »* (**Production n° 69**, pp. 4-5)

L'analyse opérée par Carbone 4 est identique. Il en résulte, en effet, qu'« un accroissement du trafic ferré compatible avec les objectifs de la SNBC ne pourrait être atteint qu'en ajoutant 2 à 3 milliards d'investissement supplémentaires par an aux 2 milliards d'euros annuels déjà annoncés par l'État, soit un total de 4 à 5 milliards d'euros par an » (**Production n° 57**, p. 34 et suiv.).

Et plus largement, dans le prolongement du rapport d'audit sur l'état du réseau ferré national remis, le 19 mars 2018, à SNCF Réseau<sup>1</sup>, et du rapport établi par le Préfet Philizot sur les lignes de desserte fine du territoire<sup>2</sup>, le Réseau Action Climat observe que « le mode ferroviaire souffre depuis plusieurs décennies d'un manque d'investissement sur son réseau dont les effets se font sentir, en particulier sur le réseau secondaire », et que « le niveau d'investissement annuel [...] reste insuffisant pour répondre aux enjeux de régénération et de modernisation du réseau » (**Production n° 69**, p. 4). De sorte qu'« en l'état, la trajectoire d'investissements ne permet pas d'atteindre l'objectif de développement du trafic fixé par la SNBC à horizon 2030 » (**Production n° 69**, p. 27).

43.

Ensuite, selon le scénario initialement défini par la SNBC, l'objectif de diminution des émissions du secteur des transports s'appuyait également sur un « renforcement de l'efficacité des véhicules routiers (véhicules particuliers + petits véhicules utilitaires légers et poids lourds) ». Ainsi, « pour les véhicules particuliers et petits véhicules utilitaires légers, les consommations moyennes des véhicules neufs [étaient] supposées atteindre 2L au 100 km en 2030 ». De même, le scénario fixait un objectif de « développement des véhicules hybrides rechargeables (de l'ordre de 2,5 millions en 2030), électriques (1,9 millions en 2030) et roulant au gaz (pour ces derniers, les parts de marché en 2030 atteignent 5 % pour les véhicules utilitaires légers, 2,5 % pour les poids lourds et 1 % pour les véhicules particuliers) » (**Production n° 17**, p. 18).

Ces objectifs ont été rabaissés par la SNBC révisée, et pour partie différés.

Pour les véhicules particuliers, la SNBC prévoit désormais une consommation des véhicules thermiques neufs de 4 L/100 km à partir de 2030, et fixe un objectif de 12,5 kWh/100 km pour les véhicules électriques neufs à l'horizon 2050. Pour les poids lourds, elle prévoit un objectif de

---

<sup>1</sup> Audit sur l'état du réseau ferré national, 19 mars 2018, disponible sur : [https://www.fnfp.fr/sites/default/files/content/publication/2018-09\\_audit\\_du\\_reseau\\_ferre\\_national\\_imdm.pdf](https://www.fnfp.fr/sites/default/files/content/publication/2018-09_audit_du_reseau_ferre_national_imdm.pdf).

<sup>2</sup> Rapport Philizot, « Devenir des lignes de desserte fine des territoires », février 2020, disponible sur : [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200220\\_JBD\\_DP\\_Petites\\_lignes\\_vf.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200220_JBD_DP_Petites_lignes_vf.pdf).

consommation réelle de « 21 L/100 km pour les véhicules neufs roulant au diesel, [de] 15 kg/100 km pour les véhicules neufs roulant au gaz naturel véhicule (GNV) [et de] 129 kWh/100 km pour les véhicules roulant à l'électricité » (**Production n° 63**, p. 82).

Dans ce cadre, l'action publique s'articule autour de quatre politiques publiques clés, censées permettre d'atteindre les objectifs fixés pour les véhicules légers :

- un bonus écologique (décret n° 2019-1526 du 30 décembre 2019 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants) ;
- une prime à la conversion (décret n° 2020-1526 du 7 décembre 2020 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants) ;
- un malus écologique (article 1011 bis du Code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ; article 1012 ter A.-I du Code général des impôts pour le malus au poids, issue de la loi de finances n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021) ;
- des obligations d'achat d'une part minimale de véhicules à faibles émissions pour l'État, les collectivités territoriales et les entreprises nationales (article L. 224-7 du Code de l'environnement, issu de la loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte).

Or, ces politiques publiques se révèlent insuffisantes pour atteindre les objectifs du secteur.

Tel est d'abord le constat opéré par le Haut Conseil pour le Climat. Dans son avis sur le plan de relance, il relève ainsi que les aides à l'achat de véhicules propres – et, précisément, la prime à la conversion – ne sont que partiellement compatibles avec les objectifs de la SNBC :

*« La mesure de prime à la conversion est qualifiée d'ambiguë du fait qu'elle peut financer des véhicules émettant jusqu'à 137 gCO<sub>2</sub>/km, ce qui est bien supérieur au seuil de 50 gCO<sub>2</sub>/km généralement retenu pour un véhicule bas-carbone, mais aussi supérieur à la norme européenne imposant une moyenne d'émissions des véhicules neufs à 115 gCO<sub>2</sub>/km<sup>13</sup> pour 2020 et 2021. Son effet réellement défavorable ou pas sur les émissions des GES dépendra des véhicules qui en feront effectivement l'objet. Le seuil d'éligibilité actuel est néanmoins totalement incohérent avec le signal d'une transition bas-carbone rapide »* (**Production n° 59**, p. 21).

Dans le même sens, Carbone 4 relève, dans son étude, que « la prime à la conversion a financé 98 % de véhicules thermiques en 2019 », confirmant la nécessité de mieux « flécher les dispositifs existants » et de les orienter, « en priorité [...] vers les véhicules électriques et hybrides légers » (**Production n° 57**, p. 42).

Plus largement, Carbone 4 observe que, si les dispositifs précités pourraient conduire à l'acquisition de 125 000 véhicules à faibles émissions chaque année sur la période 2020-2030, « cette évaluation annuelle moyenne [...] est à mettre en regard avec les 9 années restantes et un parc total estimé à 37 millions de voitures en 2030 ». Ainsi, « en tenant compte des mesures, [...] la part des VFE atteindrait seulement 3 % du parc en 2030 soit un niveau cinq fois inférieur à l'objectif 2030 de la SNBC ». Dès lors, « tout retard dans les premières années [étant] un retard pour les années suivantes », il faudrait « sensiblement augmenter les moyens publics pour accélérer sur l'électrique » et permettre ainsi d'atteindre la part de 15 %

de véhicules à faibles émissions, nécessaire au respect des objectifs fixés par la SNBC (**Production n° 57**, pp. 41-42).

44.

Enfin, et plus largement, la problématique de l'augmentation de la demande de transport est particulièrement révélatrice du manque de mobilisation conjointe des leviers d'actions identifiés par la SNBC.

Les objectifs de la SNBC s'avèrent, ici, particulièrement ambitieux : il s'agit de viser, « *en 2050, une croissance du trafic de voyageurs tous modes confondus limitée à 26 % (en voyageurs-km)* » et de limiter à 40 % la « *croissance du trafic de marchandises* » (**Production n° 63**, p. 85).

Et pour ce faire, la SNBC prévoit, notamment, de « *prendre en compte les impacts en termes de trafics générés par tout nouveau projet d'infrastructure dans les décisions publiques, dans une optique de "bilan carbone global" [...] cohérent avec les politiques climatiques* » (**Production n° 63**, p. 84).

Or, les termes de cette prise en compte demeurent incertains.

Ainsi, là où le Conseil économique, social et environnemental recommandait – dans le prolongement des orientations de la SNBC – de mettre en place « *un dispositif permanent d'évaluation précise des réductions d'émissions susceptibles d'être obtenues, à court, moyen ou long terme, par [les] mesures de réduction des besoins de mobilité* », permettant d'« *apprécier en continu [...] si l'effort consenti est compatible avec les trajectoires de réduction des émissions* », (**Production n° 56**, p. 6), force est de constater que la vérification de la cohérence des trafics générés par les nouveaux projets d'infrastructures avec les politiques climatiques ne s'est pas imposée comme un motif guidant l'action des autorités administratives.

Plus largement, cette carence s'illustre par l'absence de mise en place de règles systémiques ou de lignes directrices, imposant, de façon systématique, l'examen de la cohérence de l'action publique au regard de la SNBC, parmi les conditions d'appréciation de l'opportunité des mesures ou projets considérés.

45.

En définitive, et de façon plus générale, une diversité d'études atteste, ou permet de constater, que les politiques publiques actuelles n'actionnent pas suffisamment les leviers pourtant identifiés par la SNBC – et donc le Gouvernement lui-même – comme déterminants.

Tel est le point de vue exprimé par le Haut Conseil pour le Climat. Dans son rapport pour 2020, il relève ainsi que :

*« Le secteur des transports est le premier secteur émetteur. Les plans de soutien à l'automobile annoncés à ce jour ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale compatible avec la SNBC et omettent des critères comme celui du poids des véhicules. S'agissant de l'aérien, il est nécessaire de redéfinir ses perspectives de façon concertée, rigoureuse et évaluée. Une meilleure évaluation des effets directs et indirects du télétravail permettra de valoriser ce levier dans les déplacements du quotidien. Quant au transport ferroviaire, porteur de fortes réductions d'émissions, il doit rattraper le retard d'investissement structurel qu'il a subi »* (**Production n° 54**, p. 7).

Dans le même sens, le Conseil économique, social et environnemental souligne, dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », que :

*« Alors que les émissions nationales globales de la France diminuent depuis 1990 (-19% en 2018 par rapport à 1990) celles du seul secteur des transports ont augmenté (+12% environ), globalement et pour chacune des sources : + 8% pour les voitures particulières, + 9% pour les poids lourds, + 42% pour les véhicules utilitaires légers et +2% pour les autres modes de transport.*

*L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle donc un effort tout particulier dans le secteur des transports : une inversion de tendance, puis une baisse très forte sont indispensables, pour le respect de la trajectoire définie par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) »* (**Production n° 56**, p. 23).

Et dans ce cadre, il insiste sur la nécessité d'adopter des mesures structurelles et transversales, permettant d'enclencher les évolutions attendues, en conformité avec les objectifs fixés par la SNBC :

*« La logique privilégiant l'évitement de déplacements et pour ceux qui ne peuvent être évités, le choix des modalités ou des techniques les moins émissives, devrait conduire aux priorités d'action suivantes :*

- *maîtriser et réduire la mobilité contrainte par l'aménagement du territoire qui prend insuffisamment en compte ses impacts climatiques (transport de marchandises, liaison entre urbanisme et besoins de transport, éloignements des domiciles des lieux de travail, accès aux services essentiels, etc.): le droit à la mobilité, reconnu à tous, doit s'accompagner d'actions des autorités publiques et des entreprises commençant par la réduction des besoins de mobilité notamment par des politiques différentes d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de transports, d'organisation du travail dans l'industrie et les services, etc. ;*
- *pour les besoins de mobilité subsistant après ces efforts de réduction à la source, favoriser les reports modaux de l'aérien et de la route vers les modes moins émissifs : transports en commun urbains ou vélos, avec hubs de stationnement, transport ferroviaire de personnes ou de marchandises... ;*
- *pour le transport routier résiduel, favoriser une meilleure utilisation des véhicules et les évolutions techniques vers des véhicules moins émetteurs »* (**Production n° 56**, p. 25).

Dans ces conditions, en l'absence d'une telle évolution, et compte tenu de l'insuffisance des mesures existantes, les objectifs de la SNBC ne pourront être atteints.

(ii) Dans le secteur des bâtiments

46.

Les émissions de GES du secteur résidentiel et tertiaire – qui proviennent « pour 40 % des bâtiments du secteur tertiaire, et 60 % des logements » – représentaient, en 2018, la deuxième source d'émissions françaises, avec 19 % du total national – voire 24 %, en tenant compte des émissions indirectes, liées à la production d'électricité et de chaleur (**Production n° 56**, p. 33). En 2019, elles représentaient 18 % des émissions territoriales françaises, et 28 % en tenant compte des émissions indirectes (**Production n° 70**, p. 10).

L'évolution de ces émissions s'est traduite par une hausse moyenne de 0,6 % par an entre 1990 et 2010, puis une diminution moyenne de 2,3 % depuis lors, malgré des pics observés en 2015, 2016 et 2017 (**Production n° 56**, p. 33).

Dans ces conditions, le secteur du bâtiment constitue – à l'instar des transports – un levier essentiel de la politique de réduction des émissions de GES. En ce sens, le Conseil économique, social et environnemental relève notamment que :

*« L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle un effort soutenu dans le secteur du bâtiment, qui a accumulé un retard important sur la trajectoire de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) avec un dépassement du premier budget carbone (2015-2018) de 34 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit environ 11 % »* (**Production n° 56**, p. 33).

De même, le Haut Conseil pour le Climat constate que :

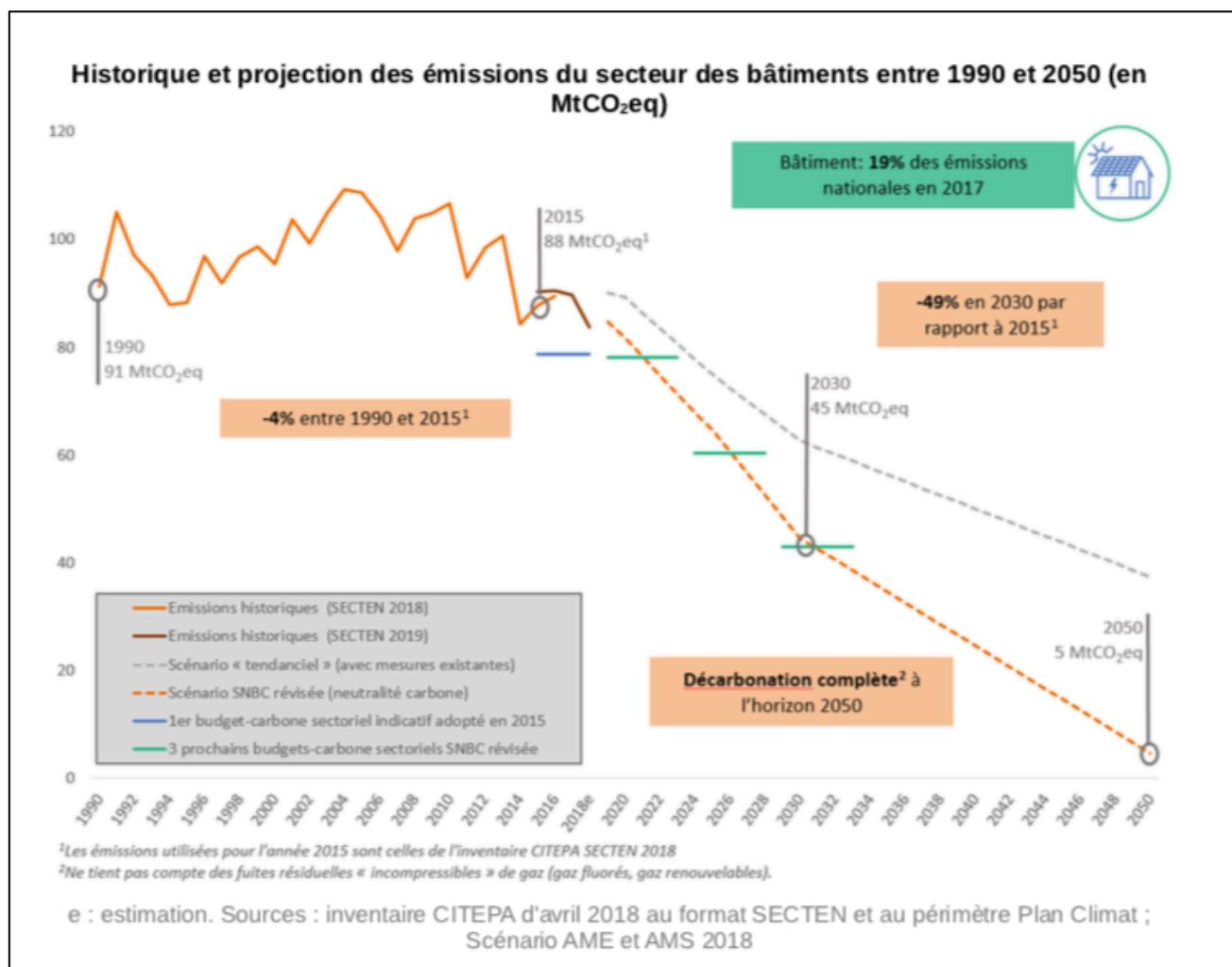
*« L'atteinte de la neutralité carbone implique une décarbonation complète du secteur des bâtiments d'ici à 2050. Agir sur ce secteur de façon structurelle et pérenne présente des opportunités uniques de répondre au triple enjeu de reprise économique, de réduction des inégalités et de lutte contre le changement climatique. Il s'agit donc d'un secteur à mobiliser en priorité dans les mois et années à venir pour relancer l'économie tout en accélérant l'action pour le climat »* (**Production n° 54**, p. 52).

Pour autant, l'analyse révèle, une nouvelle fois, l'insuffisance des mesures adoptées, au regard des objectifs fixés par la SNBC.

47.

En premier lieu, l'examen de la trajectoire de réduction des émissions de GES définie par la SNBC souligne le manque de cohérence des objectifs assignés au secteur des bâtiments.

En particulier, la confrontation de la trajectoire de réduction des émissions, définie par la SNBC révisée – et reproduite sur le graphique ci-dessous –, avec les données existantes permet, à elle seule, de douter de la crédibilité de l'atteinte des objectifs.



(**Production n° 63**, p. 90).

48.

En 2015, les émissions du secteur des bâtiments représentaient 88 Mt CO<sub>2</sub>eq.

Sur cette base, la SNBC avait, dans sa première version, défini la trajectoire de réduction suivante : 76 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le premier budget carbone (2015-2018), 61 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone (2019-2023) et 46 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone (2024-2028) (**Production n° 17**, p. 96).

Or, à l'issue de la révision de la SNBC, opérée au mois de mars 2020, l'effort de réduction s'est – comme pour les transports – trouvé décalé dans le temps, repoussant d'autant les réductions nécessaires à l'atteinte de l'objectif final, fixé à -49 % en 2030 par rapport à 2015.

Désormais, le secteur des bâtiments se voit attribuer un objectif d'émissions annuelles moyennes de 78 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone – soit un objectif supérieur à celui initialement

fixé pour le premier budget carbone –, de 60 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone, et de 43 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le quatrième budget carbone (2029-2033) (**Production n° 63**, p. 43). Ce faisant, l'objectif fixé pour le quatrième budget carbone correspond, peu ou prou, à celui qui, selon la première SNBC, aurait dû être atteint dès le troisième budget carbone.

Ces différentes données – confrontées aux émissions effectivement constatées – sont synthétisées dans le tableau suivant :

		<b>SNBC 1</b>	<b>SNBC révisée</b>	<b>Émissions constatées (en Mt CO<sub>2</sub>eq)</b>
<b>Budget carbone 2015-2018</b> (émissions annuelles moyennes)		76	-	87,5
<b>Année de référence (2015)</b>		-	-	88
<b>Total ajusté</b>		316	-	350
<b>Budget carbone 2019-2023</b> (émissions annuelles moyennes)		61	78	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2019</b>	-	85	81
	<b>2020</b>	-	82	-
	<b>2021</b>	-	78	-
	<b>2022</b>	-	75	-
	<b>2023</b>	-	71	-

<b>Budget carbone 2024-2028</b> (émissions annuelles moyennes)		46	60	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2024</b>	-	68	-
	<b>2025</b>	-	64	-
	<b>2026</b>	-	60	-
	<b>2027</b>	-	56	-
	<b>2028</b>	-	53	-
<b>Budget carbone 2029-2033</b> (émissions annuelles moyennes)		-	43	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2029</b>	-	49	-
	<b>2030</b>	-	45	-
	<b>2031</b>	-	43	-
	<b>2032</b>	-	41	-
	<b>2033</b>	-	39	-

49.

Ainsi, il apparaît que la révision de la trajectoire est intervenue à la suite du non-respect des objectifs fixés pour le premier budget carbone. En effet, alors que les émissions du secteur du bâtiment auraient dû s'élever, selon les données ajustées, à 316 Mt CO<sub>2</sub>eq sur la période 2015-2018, elles ont atteint 350 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un surplus de 34 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 54**, p. 22).

Par la suite, le niveau d'émissions a certes baissé en 2019, pour atteindre – selon les évaluations du CITEPA (**Production n° 66**, p. 80) – 81 Mt CO<sub>2</sub>eq, c'est-à-dire un niveau inférieur à l'objectif annuel indicatif – de 85 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 63**, p. 46) – fixé par la SNBC révisée.

Toutefois, force est de constater qu'il demeure toujours supérieur à l'objectif moyen initialement fixé, par la première SNBC, pour le premier budget carbone, et reste largement en-deçà de l'objectif moyen que cette dernière avait assigné au deuxième budget carbone – 61 Mt CO<sub>2</sub>eq.

Partant, alors que les émissions du secteur n'ont baissé que de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2015 et 2019 – soit un rythme moyen de 1,4 Mt CO<sub>2</sub>eq/an –, le respect de l'objectif fixé par la SNBC pour la

période 2019-2023 impliquerait un rythme de réduction des émissions jamais atteint jusqu'alors, de 2,8 Mt CO<sub>2</sub>eq par an.

Et pour la période 2024-2028, le rythme de réduction nécessaire à l'atteinte des objectifs du secteur s'éloignerait encore du rythme de réduction constaté jusqu'alors, puisqu'il s'élèverait à 3 Mt CO<sub>2</sub>eq par an.

Le Haut Conseil pour le Climat opère un constat similaire, en soulignant le décalage persistant entre le rythme de réduction et le rythme fixé par la SNBC :

*« La France a déjà accumulé un retard important sur la trajectoire de la SNBC dans ce secteur, avec un dépassement du premier budget carbone (2015-2018) de 34 Mt éqCO<sub>2</sub> pour les bâtiments, soit environ 11 %. En 2019, les bâtiments ont émis 81 Mt éqCO<sub>2</sub> sur les 441 Mt éqCO<sub>2</sub> émis dans tous les secteurs d'activité. Le secteur a enregistré une baisse des émissions de 2,7 % en 2019 par rapport à 2018 à climat réel et de 2,9 % lorsque les variations météorologiques d'une année à l'autre sont prises en compte. Le rythme de baisse des émissions sur la période du premier budget carbone est de 2,2 % en moyenne par rapport à la période 2011-2014. Ces progrès sont encourageants mais le rythme de réduction demeure plus de deux fois inférieur au rythme fixé par la SNBC, qui anticipait une baisse de -5,4 % sur la même période » (**Production n° 70**, p. 19 ; voir également : **Production n° 57**, p. 46).*

Ce constat interroge, une nouvelle fois, sur la crédibilité de la trajectoire de réduction des émissions du secteur. Plus encore, il traduit l'insuffisance des mesures adoptées jusqu'alors pour espérer atteindre les objectifs, sectoriels comme globaux, que la France s'est fixés.

50.

En deuxième lieu, il importe – au-delà des retards d'ores et déjà avérés – de constater que les mesures actuelles ne permettront manifestement pas d'atteindre le niveau moyen d'émissions de 45 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2030, conformément à l'objectif fixé par la SNBC révisée.

Ce constat est, d'abord, celui de la SNBC elle-même, qui relève que :

*« Par rapport aux objectifs de réduction des émissions, on constate que le secteur résidentiel/tertiaire est en retard sur le court terme, avec, selon un bilan provisoire, des dépassements des parts annuelles indicatives 2015 à 2018 du budget carbone (cf. chapitre 3.2. Solde du budget carbone 2015-2018) et un risque réel de ne pas tenir les objectifs nationaux et européens à 2030 si la trajectoire n'était pas rapidement infléchie.*

*Ce retard s'explique notamment par un écart important sur le rythme et la performance énergétique des rénovations au regard du scénario envisagé dans le cadre de la stratégie adoptée en 2015. Cela conduit à devoir accélérer la baisse des émissions à court terme, et ce dans un contexte global où l'objectif de neutralité carbone fixé en 2017 conduit à accentuer le rythme et l'intensité des objectifs fixés par la première SNBC.*

*Cela nécessite, sans délai, une nette accélération du rythme de la transition énergétique du secteur via la modification des règles et incitations qui encadrent la rénovation et la construction » (**Production n° 63**, p. 87 et 90).*

Autrement dit, atteindre l'objectif fixé par la SNBC supposerait, de l'aveu même du Gouvernement, une forte accélération du rythme de la transition énergétique du secteur, et

l'adoption de mesures fortes dans ce domaine, permettant d'encadrer la construction et la rénovation des bâtiments.

51.

Ceci posé, la SNBC révisée, tout en soulignant que le premier enjeu du secteur est « *la rénovation thermique radicale du parc existant* » et, dans une moindre mesure, « *le renforcement de la performance énergétique et climatique dans la construction neuve* », identifie quatre grandes orientations à mettre en œuvre « *sans délai* » (**Production n° 63**, pp. 90-91) :

- Premièrement, « *guider l'évolution du mix énergétique sur la phase d'usage des bâtiments existants et neufs vers une consommation énergétique totalement décarbonée* » (**Production n° 63**, p. 91) ;
- Deuxièmement, « *inciter à une rénovation du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc* » (**Production n° 63**, p. 92) ;
- Troisièmement, « *accroître les niveaux de performance énergie et carbone sur les bâtiments neufs dans les futures réglementations environnementales* » (**Production n° 63**, p. 93) ;
- Quatrièmement, « *viser une meilleure efficacité énergétique des équipements et une sobriété des usages* » (**Production n° 63**, p. 94).

Selon le Haut Conseil pour le Climat, « *chacun [de ces] leviers [devrait] être activé pour augmenter le rythme de baisse des émissions et atteindre les objectifs de la SNBC* » (**Production n° 54**, p. 53).

Pour autant, force est de constater que tel n'est pas le cas.

52.

En la matière, l'insuffisance des mesures adoptées dans le secteur des bâtiments se manifeste, d'abord, en matière de rénovation thermique des bâtiments.

En la matière, et pour rappel, l'article 3 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (L'ITECV) a prévu – dans le prolongement du Plan de rénovation énergétique de l'habitat adopté en 2013 – un objectif de rénovation énergétique de 500 000 logements par an à compter de 2017, « *dont au moins et la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes* » (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 43 et suiv.).

Pour sa part, la SNBC retient que « *le premier enjeu est la rénovation thermique radicale du parc existant, pour aboutir au niveau assimilable aux normes bâtiment basse consommation (BBC) en moyenne sur la totalité de ce parc en 2050, avec des exigences thermiques et énergétiques ambitieuses ainsi que des exigences fortes en matière d'émissions de gaz à effet de serre* » (**Production n° 63**, p. 90).

Et dans ce cadre, l'objectif de la SNBC révisée est d'atteindre « *un parc 100 % BBC (Bâtiments Basse Consommation) en moyenne en 2050* » (**Production n° 63**, p. 24), en visant un « *objectif minimal de 370 000 rénovations complètes équivalentes par an après 2022, puis au minimum 700 000 rénovations complètes équivalentes sur le long terme dans le secteur résidentiel, afin de rénover radicalement l'ensemble du parc existant à l'horizon 2050* » (**Production n° 63**, p. 92).

Or, les mesures actuelles sont insuffisantes pour permettre l'atteinte de ces objectifs.

53.

À cet égard, le Rapport d'information parlementaire déposé, le 10 février 2021, par la Mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments, au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, souligne que « *le nombre de rénovations est décevant* » (**Production n° 71**, p. 33).

Et pour cause : tel que le souligne le Haut Conseil pour le Climat, « *le rythme des rénovations énergétiques – en moyenne de 0,2 % par an – doit [encore] fortement s'accélérer pour atteindre 1 % par an après 2022 et 1,9 % par an d'ici 2030* ». En particulier, « *pour le secteur résidentiel, il s'agit de passer des 60-70 000 rénovations profondes effectuées annuellement (2012-2016), à 370 000 rénovations complètes par an à minima après 2022 et 700 000 par an à partir de 2030, conformément aux objectifs fixés dans la SNBC* » (HCC, Communiqué de presse « Rénover mieux : leçons d'Europe », nov. 2020<sup>3</sup>).

Surtout, indépendamment du nombre de rénovations réalisées, leur efficacité est remise en cause faute, notamment, de critères clairs portant sur le niveau de performance attendu.

Ainsi, le Haut Conseil pour le Climat constate, sur la base d'une enquête effectuée par l'ADEME, que « *75 % des gestes de rénovation enregistrés entre 2014 et 2016, sur près d'1,3 million de logements par an, n'ont permis aucun saut de catégorie de DPE* » (**Production n° 70**, p. 47) – c'est-à-dire aucune amélioration du diagnostic de performance énergétique, qui renseigne sur la performance énergétique d'un bâtiment au regard de deux critères, la consommation d'énergie et l'impact sur les émissions de GES.

De même, le Rapport d'information parlementaire sur la rénovation thermique des bâtiments précise que « *seuls 5 % des projets de rénovation réalisés entre 2014 et 2016, soit environ 260 000 maisons concernées, ont eu un impact important sur la consommation d'énergie, c'est-à-dire un saut d'au moins deux classes énergétiques du DPE* ». Or, « *ce gain énergétique ne signifie pas pour autant que les logements ont atteint un niveau BBC : une passoire thermique étiquetée G qui gagne deux classes n'atteint que le niveau D, soit le niveau moyen des logements en France* » (**Production n° 71**, p. 35).

De sorte que l'« *atteinte du niveau BBC pour l'ensemble du parc résidentiel en 2050 semble donc impossible si le rythme et la qualité actuels des rénovations restent inchangés* » (**Production n° 71**, p. 35).

54.

Au-delà de ce constat – qui traduit, à lui seul, l'insuffisance des mesures adoptées jusqu'alors par l'État –, est régulièrement pointé le manque de suivi des politiques menées en la matière.

À cet égard, les observateurs pointent, en particulier, la difficulté, pour la puissance publique comme pour les acteurs de la filière, de disposer de données fiables sur l'état du parc et sur les résultats des politiques de rénovation, ainsi que l'insuffisance des moyens alloués à l'Observatoire national de la rénovation énergétique au regard des tâches qui lui sont confiées.

---

<sup>3</sup> Disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/11/communiquede-presse-renover-mieux-lecons-deurope.pdf>.

En ce sens, le Rapport d'information parlementaire précité souligne que :

*« L'outil de suivi de la politique de rénovation thermique est encore à inventer.*

*[...] Si les données sur les bâtiments ne manquent pas, leur exploitation s'avère complexe, car elles sont loin de présenter une qualité et une fiabilité équivalentes, ce qui amène à effectuer des travaux de redressement et d'analyse préalable des données très conséquents. [...]*

*Afin de pallier un manque criant de suivi des données, le Plan de rénovation énergétique des bâtiments avait proposé la création d'un Observatoire national de la rénovation énergétique, afin de disposer d'un outil de suivi et de contrôle de l'état thermique du parc immobilier.*

*Annoncé en 2019, cet observatoire a débuté ses travaux en 2020. Pour assurer sa mission d'information et de suivi, un immense travail de compilation, vérification, redressement et consolidation des données disponibles a commencé à être effectué. Ce travail repose à l'heure actuelle sur des moyens extrêmement réduits au regard de la complexité des opérations à mener. Lors de leur audition, les représentants de l'observatoire ont indiqué que seuls deux emplois étaient dévolus à cette tâche.*

*[...] Les moyens de l'Observatoire national de la rénovation énergétique sont nettement insuffisants par rapport à la complexité et à l'importance de la tâche. [Or,] la fiabilité des données pour la rénovation thermique est une condition indispensable pour arrêter des politiques publiques s'inscrivant dans le temps long. Il faut donc augmenter les capacités d'analyse de l'observatoire afin de disposer au plus tôt d'indicateurs utiles et diversifiés.*

*[...] Au-delà des améliorations matérielles et techniques de l'observatoire, il serait utile de créer un organisme chargé à la fois de l'analyse des données et du contrôle de la performance énergétique des bâtiments » (**Production n° 71**, p. 37).*

55.

Enfin, l'efficacité des financements est régulièrement remise en cause compte tenu, notamment, de l'absence de véritable marché de la rénovation performante.

De ce point de vue, le Haut Conseil pour le Climat estime que :

*« Malgré des financements importants, le marché de la rénovation performante est cependant aujourd'hui quasi-inexistant : entre 2014 et 2016, seules 87 000 maisons individuelles (les maisons individuelles constituant plus de la moitié du parc résidentiel) par an ont fait l'objet de rénovations permettant un saut de deux classes énergétiques ou plus. Le marché demeure embryonnaire, avec un taux de rénovations globales extrêmement bas (0,2 %/an pour le résidentiel et le tertiaire sur la période 2012- 2016) » (**Production n° 54**, p. 52).*

Plus encore, les financements restent largement inférieurs aux besoins du secteur.

Tel que le relève le Conseil économique, social et environnemental :

*« [...] Le CESE a déjà souligné que "le financement de la transition reste très flou", en s'appuyant notamment sur le "Panorama des financements climat" d'I4CE : les financements publics considérés nécessaires pour que la totalité du parc de résidences principales atteigne le niveau bâtiment basse*

consommation (BBC), à raison d'un million de rénovations par an, sont de 8 Mds € par an entre 2022 et 2050 (soit environ un tiers des 24 Mds € annuels nécessaires, en incluant les financements privés). Le Haut conseil pour le climat (HCC), pour sa part, estime que l'effort public actuel doit être quadruplé, pour atteindre un montant d'environ 16 Mds€ par an.

Ces montants sont à mettre en regard de ceux collectés en application de la contribution climat énergie (CCE) : bloquée à 44,6 €/t CO2 depuis la crise des "Gilets Jaunes", elle représente environ 9 Mds € par an de financement pour la transition énergétique (dont environ 2 Mds € à la charge des ménages au titre du chauffage de leur logement). [...]

Par ailleurs, en complément aux financements publics, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 a posé le cadre juridique du tiers-financement, mais seules quatre sociétés de tiers-financement sont en activité dans quatre régions à l'heure actuelle. Le partage des risques, la rentabilité, et l'acceptabilité du mécanisme sont des points qui restent à améliorer » (**Production n° 56**, p. 35).

De même, le Rapport d'information parlementaire précité insiste sur la nécessité pour l'État de « se doter d'une stratégie financière et budgétaire adéquate », destinée à « piloter la trajectoire financière d'ensemble » (**Production n° 71**, p. 101).

Ainsi, après avoir fait état de « l'inadéquation des moyens », jugés « notoirement insuffisants pour atteindre les objectifs très ambitieux [...] fixés dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » (**Production n° 71**, p. 9), il constate que les estimations du « chiffre des financements pour la rénovation thermique des logements et des bâtiments tertiaires privés [...] font toutes le constat d'un besoin s'élevant à plusieurs dizaines de milliards d'euros d'investissement supplémentaires par an ». Plus encore, il observe que, « quelles que soient les hypothèses retenues, même minimales, le besoin est donc de plusieurs dizaines de milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an dans la rénovation, entre 15 et 25 milliards d'euros pour donner une fourchette large, ce qui est bien supérieur aux montants actuellement alloués à la rénovation ». Dans ce cadre, il précise que « l'effort financier effectué par l'État [...] reste encore en deçà des besoins d'aide publique constatés » (**Production n° 71**, p. 101 et suiv.).

Et Carbone 4 relève, dans le même sens, que « l'investissement annuel total en rénovation énergétique devrait être multiplié au moins par deux par rapport à aujourd'hui, et le soutien public quadruplé » ; toutefois, « rien n'indique pour l'instant l'existence d'une telle volonté de massification de la part de l'État pour les années à venir » (**Production n° 57**, pp. 60-61).

56.

Un constat similaire peut être dressé s'agissant des mesures récemment adoptées dans le cadre du plan de relance.

Ainsi, bien que « six mesures [de ce plan] soutiennent la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires », le Haut Conseil pour le Climat souligne que :

- D'abord, « très peu de financements sont [...] dédiés à de la rénovation très performante » Ainsi, « la majorité vise à financer des projets selon les modalités existantes plutôt qu'à structurer une filière professionnelle de la rénovation performante ». De plus, « aucune mesure ne porte sur la performance énergétique et carbone des bâtiments neufs, et la question de la sobriété n'est quant à elle pas traitée » (**Production n° 59**, p. 23).

- Ensuite, « *le caractère additionnel des mesures de rénovation par rapport à l'existant est parfois questionnable* ». Partant, « *il s'agirait ici aussi de préciser en quoi le plan de relance vient accélérer les projets déjà prévus et rapprocher la France de ses objectifs en matière de rénovation énergétique* » (**Production n° 59**, p. 23).
- Enfin, « *ces mesures risquent de ne pouvoir entièrement atteindre leur objectif* », compte tenu, notamment, de leur « *effet [essentiellement] incitatif* », et des interrogations relatives à « *la capacité des services de l'État et des collectivités à proposer un nombre suffisant de projets de rénovation ambitieuse* » (**Production n° 59**, p. 23).

57.

En définitive, comme le résume le Haut Conseil pour le Climat :

*« Les problèmes liés à la rénovation du parc des bâtiments sont nombreux : politiques et mesures inadaptées aux besoins de rénovation profonde, temps longs nécessaires à la modification des bâtis et à la structuration de la filière, faible capacité de financement des ménages, manque d'incitation et d'accompagnement, non-maîtrise des solutions techniques ou encore manque d'information. Ces blocages expliquent le retard déjà accumulé sur la trajectoire de la SNBC dans ce secteur »* (**Production n° 54**, p. 54).

Dès lors, pour espérer atteindre les objectifs de la SNBC, il conviendrait de mettre en œuvre, à moyen terme, « *des changements structurels [...] pour massifier la rénovation* » (**Production n° 54**, p. 57), ce qui supposerait d'agir sur un certain nombre de « *blocages* » :

- En premier lieu, « *les briques de la massification de la rénovation énergétique ne sont pas encore suffisamment en place pour atteindre les objectifs fixés* ». À ce titre, le Haut Conseil pour le Climat relève, notamment, que « *les aides actuellement en place et prévues pour 2021 ne ciblent pas suffisamment les rénovations performantes* », et souligne « *les politiques en place ne permettront pas l'éradication des passoires thermiques et leur rénovation profonde et cohérente avec un parc BBC en moyenne* » (**Production n° 70**, p. 44 et suiv.).
- En deuxième lieu, « *les objectifs de rénovation énergétique et de réduction des vulnérabilités manquent encore de cohérence* » (**Production n° 70**, p. 54 et suiv.).
- En troisième lieu, « *la stratégie de rénovation énergétique n'intègre pas de façon suffisamment claire la décarbonation des vecteurs énergétiques* » (**Production n° 70**, p. 56 et suiv.).
- En quatrième lieu, « *les instruments pour les copropriétés doivent continuer à être développés* » (**Production n° 70**, p. 57 et suiv.).
- En cinquième lieu, « *la rénovation énergétique des bâtiments doit être mieux intégrée dans les plans et programmes territoriaux* » (**Production n° 70**, p. 59).
- En sixième lieu, « *le suivi et l'évaluation de la rénovation énergétique doivent être renforcés* » (**Production n° 70**, p. 63 et suiv.).

À défaut, compte tenu des défaillances constatées, il est « *légitimement permis de douter que les objectifs revalorisés de la SNBC de 2020 pourront être respectés* » (**Production n° 71**, p. 36), menaçant ainsi, plus largement, la tenue de l'objectif global de réduction des émissions de 40 % à l'horizon 2030.

**(iii) Dans le secteur de l'agriculture**

58.

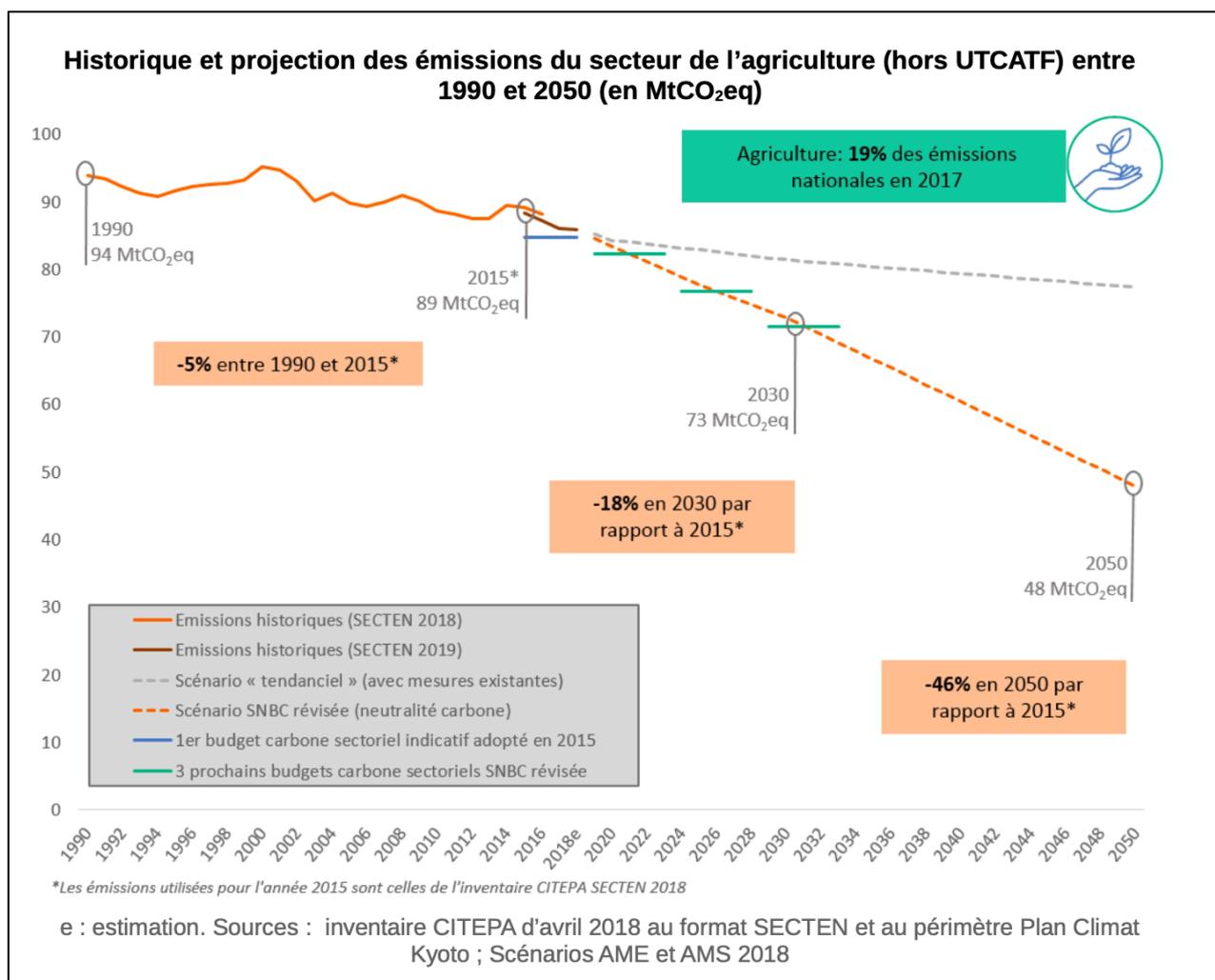
Le secteur agricole et forestier représente 19 % du total des émissions de GES en France.

Contrairement aux domaines d'activité précédemment examinés, essentiellement émetteurs de dioxyde de carbone, « *les émissions de l'agriculture portent essentiellement sur le méthane (CH<sub>4</sub>) produit par les animaux d'élevage, et le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), gaz à effet de serre beaucoup plus puissant, par unité de masse, que le CO<sub>2</sub>, produit par la combustion de matières organiques et par l'usage de la fertilisation azotée (engrais, y compris d'origine organique naturelle, et amendements azotés)* » (**Production n° 56**, p. 47).

En dépit de son importance dans la politique globale de réduction des émissions de GES, les mesures adoptées dans ce secteur se révèlent, une nouvelle fois, insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC.

59.

En premier lieu, le rythme de réduction des émissions demeure insuffisant par rapport à la trajectoire de réduction des émissions, définie par la SNBC révisée – et ci-dessous reproduite.



**(Production n° 63, p. 98)**

60.

En 2015, les émissions du secteur représentaient 89 Mt CO<sub>2</sub>eq.

Sur cette base, la première SNBC avait défini la trajectoire de réduction suivante : 86 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le premier budget carbone (2015-2018), 83 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone (2019-2023) et 80 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone (2024-2028) (**Production n° 17, p. 96**).

La seconde SNBC a toutefois révisé – à la baisse, contrairement aux autres secteurs – ces objectifs de réduction. Ainsi, le secteur de l'agriculture se voit désormais attribuer un objectif d'émissions annuelles moyennes de 82 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone, de 77 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone et de 72 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le quatrième budget carbone (2029-2033) (**Production n° 63, p. 43**).

Ces données sont synthétisées dans le tableau suivant :

		<b>SNBC 1</b>	<b>SNBC révisée</b>	<b>Émissions constatées (en Mt CO<sub>2</sub>eq)</b>
<b>Budget carbone 2015-2018</b> (émissions annuelles moyennes)		86	-	87,5
<b>Année de référence (2015)</b>		-	-	88
<b>Total ajusté</b>		340	-	347
<b>Budget carbone 2019-2023</b> (émissions annuelles moyennes)		83	82	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	<b>2019</b>	-	85	85,5
	<b>2020</b>	-	83	-
	<b>2021</b>	-	82	-
	<b>2022</b>	-	81	-
	<b>2023</b>	-	80	-
	<b>TOTAL</b>	-	411	-

<b>Budget carbone 2024-2028</b> (émissions annuelles moyennes)		80	77	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	2024	-	79	-
	2025	-	78	-
	2026	-	77	-
	2027	-	76	-
	2028	-	75	-
<b>Budget carbone 2029-2033</b> (émissions annuelles moyennes)		-	72	-
<b>Parts annuelles indicatives (hors UTCATF)</b>	2029	-	74	-
	2030	-	73	-
	2031	-	72	-
	2032	-	70	-
	2033	-	69	-

61.

Les émissions du secteur ont – certes légèrement – dépassé les objectifs assignés au premier budget carbone : alors que les émissions auraient dû, selon les données ajustées, s'élever à 340 Mt CO<sub>2</sub>eq sur la période 2015-2018, elles ont atteint 347 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un dépassement de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq (**Production n° 54**, p. 22).

En outre, selon les estimations fournies par le CITEPA (**Production n° 66**, p. 80), les émissions du secteur ont atteint 85,5 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2019, soit un niveau équivalent – à 0,5 Mt CO<sub>2</sub>eq près – à l'objectif annuel indicatif – 85 Mt CO<sub>2</sub>eq – fixé par la SNBC révisée (**Production n° 63**, p. 46).

Ce rythme demeure toutefois insuffisant.

En effet, alors que les émissions n'ont baissé que de 3,5 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2015 et 2019 – soit une diminution moyenne de 0,7 Mt CO<sub>2</sub>eq/an –, le respect de l'objectif fixé par la SNBC révisée impliquerait une réduction des émissions de 5 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2019 et 2023, soit un rythme de 1 Mt CO<sub>2</sub>eq/an, supérieur à celui constaté jusqu'alors.

Le constat est similaire pour les budgets carbone suivants : l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC révisée supposerait, en effet, un rythme de réduction identique, de 1 Mt CO<sub>2</sub>eq/an entre 2024 et 2028, puis entre 2029 et 2033.

À cet égard, le CITEPA observe que l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC « *suppose[rait] une accélération par rapport au passé : - 1,35 % par an environ seront nécessaires sur la période 2015-2030 en comparaison des - 0,20 % par an observés sur la période 2005-2015* » (**Production n° 66**, p. 335).

De même, le Haut Conseil pour le Climat relève, dans son rapport pour 2020, que :

*« Bien que le secteur de l'agriculture n'ait que légèrement dépassé ses premiers budgets carbone, les progrès sont lents concernant les émissions de CH<sub>4</sub> de l'élevage et les émissions de N<sub>2</sub>O des cultures. Le secteur n'est pas engagé sur une trajectoire garantissant l'atteinte de ses objectifs à l'horizon 2030. [...]*

*En effet, en équivalent CO<sub>2</sub>, les trente dernières années n'ont permis de réaliser au mieux que la moitié des réductions nécessaires par gaz à l'horizon 2030. Les émissions en CO<sub>2</sub> ont baissé de 1 % par rapport à 1990 (contre un objectif de la SNBC de 26 % en 2030), de 10 % pour le CH<sub>4</sub> (pour un objectif de 23 % en 2030) et de 9 % pour le N<sub>2</sub>O (pour un objectif de 20 % en 2030). Ce diagnostic concerne aussi les cibles d'actions prioritaires que sont les plus importants postes d'émissions du secteur : les émissions de CH<sub>4</sub> de l'élevage, ainsi que les émissions de N<sub>2</sub>O des cultures. Le mouvement doit donc s'accélérer, ce qui suppose des mesures d'incitation dédiées pour réduire les émissions des cultures et des élevages »* (**Production n° 54**, pp. 62-63).

En d'autres termes, le rythme de réduction constaté jusqu'alors reste insuffisant par rapport au rythme de réduction nécessaire à l'atteinte des objectifs du secteur, tels que fixés par la SNBC révisée.

Ce qui, déjà, témoigne de la carence des mesures adoptées dans ce secteur.

62.

En second lieu, il semble acquis que les mesures existantes ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés par la SNBC.

Pour rappel, alors que l'article 31 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle I, prévoit le développement d'une agriculture bas-carbone (voir : mémoire complémentaire, p. 46), la SNBC révisée vise « *une réduction de 18 % des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015 et de 46 % à l'horizon 2050, hors sols agricoles dont les émissions et absorptions sont comptabilisées dans le secteur des terres* » (**Production n° 63**, p. 97).

À ce titre, elle s'appuie notamment « *sur la poursuite et l'amplification des actions liées au projet agro-écologique et à l'agriculture de précision, afin de renforcer des systèmes moins émetteurs de GES directement ou indirectement (agriculture biologique, Haute Valeur Environnementale, optimisation de la gestion des surfaces en prairies, optimisation de la gestion de l'azote, innovation, renforcement de l'autonomie protéique en élevage, bouclage des cycles du carbone et des éléments minéraux, cultures de légumineuses...) et de prévenir le déstockage et renforcer le stockage de carbone dans les sols par un accroissement de la matière organique du sol, dans le respect de l'environnement et de la condition animale* » (**Production n° 63**, p. 98).

Et pour atteindre ces objectifs, elle définit plusieurs orientations stratégiques, telles que : « *réduire les émissions directes et indirectes de N<sub>2</sub>O et CH<sub>4</sub>, en s'appuyant sur l'agro-écologie et l'agriculture de précision* », « *réduire les émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie fossile et développer l'usage des énergies renouvelables* », « *stopper le déstockage actuel de carbone des sols agricoles et inverser la tendance* », et « *influencer la demande et la consommation dans les filières agro-alimentaires en lien avec le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)* » (**Production n° 63**, p. 99 et suiv.).

Immédiatement, il convient de relever, à l'instar du Conseil économique, social et environnemental, que « *le principal point faible de la stratégie [ainsi] proposée au regard de la révolution agricole que suppose l'atteinte des objectifs fixés, reste l'absence de description des mesures et moyens à mettre en œuvre* » (**Production n° 72**, p. 22).

Surtout, les mesures adoptées pour mettre en œuvre les orientations définies par la SNBC, et remplir les objectifs assignés au secteur agricole, demeurent insuffisantes, ou mal orientées.

63.

S'agissant, par exemple, du développement des légumineuses – qui constitue un axe essentiel du projet agro-écologique, en ce qu'il permet de limiter les besoins d'apports d'engrais azotés grâce aux propriétés naturelles des plantes –, les moyens mobilisés par les autorités administratives ne sont pas à la hauteur des besoins du secteur.

Ainsi, la Stratégie nationale pour les protéines végétales, lancée le 1<sup>er</sup> décembre 2020 en vue d'améliorer l'autonomie de la France vis-à-vis des importations et d'introduire plus de légumineuses dans les rotations demeure – au-delà de son caractère tardif – insuffisante pour répondre aux objectifs définis par la SNBC, compte tenu de l'absence de prise en compte globale et coordonnée des leviers d'action identifiés par la SNBC.

De ce point de vue, le Réseau Action Climat regrette, notamment, que cette Stratégie « *ne comporte aucun critère sur les modes de culture* », et ne soit pas orientée « *vers les modes de production les plus durables, notamment l'agroécologie dont l'agriculture biologique* ». Il souligne, en outre, « *l'absence criante d'articulation des politiques avec la baisse du cheptel, en particulier une réduction des élevages très dépendants des importations* », alors que, dans le même temps, la Stratégie prévoit le renforcement de l'autonomie alimentaire des élevages et le recours aux protéines fourragères. Enfin, il observe que, « *malgré le constat [des] nécessaires synergies entre cultures et élevages* », la Stratégie n'aborde pas « *la nécessaire déspecialisation des territoires* », et ne prévoit « *aucune prise en compte de critères de durabilité* » (Réseau Action Climat, « Une stratégie protéines végétales mi-figue mi-raisin », 1<sup>er</sup> décembre 2020<sup>4</sup>).

De même, les montants mobilisés dans le cadre de l'axe « protéines végétales » du plan de relance sont en-deçà des besoins identifiés.

L'IDDRI relève, à cet égard, que « *le plan de relance prend mal en compte les enjeux liés à la coordination des acteurs de la filière dans les territoires* », et souligne que « *l'enveloppe prévue dans le plan de relance [...] (100 M € sur 2 ans)* » reste inférieure aux besoins d'investissements matériels identifiés, à savoir « *1,1 Mds € pour l'achat de nouveaux outils pour la transformation de la production agricole* » (IDDRI, « Pour une transition protéique réussie : quelles mesures prendre ? », octobre 2020<sup>5</sup>).

<sup>4</sup> Disponible sur : <https://reseauactionclimat.org/strategie-proteines-vegetales-mi-figue-mi-raisin/>.

<sup>5</sup> Disponible sur : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/rapport/pour-une-transition-proteique-reussie-queles-mesures-prendre>.

64.

En outre, s'agissant de la régulation du cheptel – qui constitue l'un des leviers identifiés par la SNBC – l'étude réalisée par Carbone 4 souligne l'absence de « *mesures significatives* » dans ce domaine (**Production n° 57**, p. 78).

Ainsi, la réduction de la taille du cheptel bovin, évaluée à 0,6 % par an, « *provient pour l'essentiel d'éléments externes tels que la diminution de la consommation de viande par individu (en raison principalement de considérations financières, sanitaires et environnementales) et la libéralisation du marché fragilisant les exploitations françaises (les activités non rentables finissent par fermer)* » (**Production n° 57**, p. 78).

De sorte qu'« *à défaut de stratégie proactive ambitieuse* », cette tendance ne « *suff[ra] pas à atteindre l'objectif de la SNBC* » (**Production n° 57**, p. 79).

À nouveau, le manque de cohérence des politiques publiques peut être ici souligné.

En effet, alors que le droit des installations classées constitue, en la matière, l'un des principaux outils de l'État pour assurer la régulation du cheptel, le seuil de l'autorisation n'a jamais cessé d'être augmenté : initialement fixé à « *plus de 400 animaux* » pour l'élevage de « *veaux de boucherie et/ou bovins à l'engraissement* », et « *plus de 100 vaches* » pour l'élevage de « *vaches laitières et/ou mixtes* » (décret n° 2005-989 du 10 août 2005 modifiant la nomenclature des installations classées), il a, par la suite, été porté à « *plus de 200* » animaux pour la filière lait (décret n° 2011-842 du 15 juillet 2011 modifiant la nomenclature des installations classées) puis, finalement, à « *plus de 800 animaux* » pour la filière viande et « *plus de 400* » pour la filière lait (décret n° 2016-1661 du 5 décembre 2016 modifiant le code de l'environnement et la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement).

Et les observateurs regrettent, à ce titre, le « *détricotage de la réglementation* », qui conduit à « *faciliter l'agrandissement des élevages et [...] limiter les contrôles* » (Greenpeace, « Industrialisation de l'élevage en France », juin 2020<sup>6</sup>).

65.

Enfin, les observateurs soulignent la faiblesse ou l'inadéquation des financements alloués au secteur, au regard des objectifs fixés par la SNBC.

Tel est précisément le cas s'agissant du développement de l'agriculture biologique, pour lequel les mesures actuelles ne permettront pas d'atteindre l'objectif de la SNBC – à savoir une part d'agriculture biologique de 32 % dans la surface agricole utile en 2030, contre 7 % en 2018 –, en raison, notamment, d'un manque de financements.

Ainsi, alors que les besoins du secteur sont évalués, pour la période 2023-2027, à 2,6 milliards d'euros pour les aides à la conversion et 2 milliards d'euros pour les aides au maintien à l'agriculture biologique (FNH, « Réduction des pesticides en France : pourquoi un tel échec »,

---

<sup>6</sup> Disponible sur : [https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/06/Rapport-industrialisation-de-lélevage-en-France.pdf?\\_ga=2.12993591.1402774812.1615546694-343649809.1539618556](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/06/Rapport-industrialisation-de-lélevage-en-France.pdf?_ga=2.12993591.1402774812.1615546694-343649809.1539618556).

février 2021, p. 42<sup>7</sup>), les concours publics consacrés à l'agriculture biologique ne représentent, à ce stade, que 1,3 milliard d'euros, soit 1 % du total des financements publics consacrés à l'agriculture (**Production n° 57**, p. 86).

Plus largement, les observateurs ont récemment souligné le manque de considération apporté au secteur de l'agriculture dans le cadre du plan « France Relance », se traduisant par des financements insuffisants, une mauvaise orientation du dispositif, ainsi qu'un risque d'effet négatif des mesures adoptées.

En particulier, tout en soulignant que le secteur de l'agriculture « reçoit peu de financements du plan de relance orientés sur de l'atténuation » (**Production n° 59**, p. 23), le rapport établi par le Haut Conseil pour le Climat relève que :

- D'une part, les mesures qualifiées de favorables – qui ne représentent que 0,16 milliard d'euros sur 1 milliard d'euros – « ciblent surtout des pratiques favorisant le stockage de carbone au travers de l'agroécologie, mais pas les principaux postes d'émissions que sont les émissions de méthane dues à la fermentation entérique et celles d'azote dues à l'épandage d'engrais azotés » (**Production n° 59**, pp. 23-24) ;
- D'autre part, « aucune mesure ne porte [...] spécifiquement sur la réduction des émissions de N<sub>2</sub>O et de CH<sub>4</sub>, la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie fossile, le renforcement de la valeur ajoutée du secteur agricole dans le développement de la production d'énergie décarbonée et la bio-économie, ou encore l'amélioration des méthodologies d'inventaires » (**Production n° 59**, p. 24).
- Enfin, trois mesures – relatives au renouvellement des agroéquipements, au soutien à la filière animale (modernisation, sécurité sanitaire et bien-être animal), ainsi qu'au soutien à l'agriculture biologique et à l'alimentation locale – « pourraient avoir un effet à la hausse ou à la baisse sur les émissions de GES nationales et l'empreinte carbone de l'alimentation des Français selon les conditions d'application et l'attention accordée aux risques d'effet rebond » (**Production n° 59**, p. 24).

De sorte que « l'agriculture [apparaît] insuffisamment considérée au regard des enjeux de [ce] secteur » (**Production n° 59**, p. 25).

66.

En définitive, force est de constater que le secteur de l'agriculture « n'est pas structurellement engagé sur une trajectoire compatible avec ses objectifs à l'horizon 2030 » (**Production n° 54**, p. 68).

Ainsi, le Haut Conseil pour le Climat observe que « le mouvement doit [...] s'accélérer, ce qui suppose [notamment] des mesures d'incitation dédiées pour réduire les émissions des cultures et des élevages » (**Production n° 54**, p. 63).

Et dans ce cadre, il relève que « quatre mesures structurelles », qui pourraient être mises en place à « court terme », permettraient « de réduire les émissions du secteur en cohérence avec ses objectifs à l'horizon 2030 » (**Production n° 54**, p. 68) :

---

<sup>7</sup> Disponible sur : <https://www.fondation-nicolas-hulot.org/wp-content/uploads/2021/02/TT-rapport-agriculture-fev-2021.pdf>.

- Premièrement, « il [faudrait] fortement ralentir le retournement des prairies et le drainage des zones humides, afin de conserver des stocks élevés de carbone, et, de manière complémentaire stocker du carbone dans les sols des grandes cultures grâce à l'adoption de pratiques agroécologiques » (**Production n° 54**, p. 67) ;
- Deuxièmement, « un plan national ambitieux de développement des protéines végétales pour l'alimentation animale et humaine [serait] nécessaire », afin de « rattraper le retard de la France dans ce domaine, et [de] répondr[e] à la fois aux objectifs de réduction des émissions de N<sub>2</sub>O des cultures, d'augmentation de la séquestration du carbone dans les sols et de réduction de l'empreinte carbone, tous trois présents dans la SNBC » (**Production n° 54**, p. 67) ;
- Troisièmement, « les réductions d'émissions de CH<sub>4</sub> de l'élevage doivent être accélérées (-9 % en 2018 par rapport à 1990, contre un objectif de réduction des émissions de CH<sub>4</sub> dont elles constituent la majorité de 23 % en 2030) » (**Production n° 54**, p. 68) ;
- Quatrièmement, l'efficacité des « interventions par l'offre alimentaire, notamment les instruments d'information du consommateur tels que le Nutriscore, la prochaine mise en œuvre de l'affichage environnemental sur les produits ou encore les instruments contractuels au niveau des filières » pourrait être améliorée, en incitant les entreprises à modifier « la formulation de leurs produits dans des objectifs environnementaux ou de santé publique » (**Production n° 54**, p. 68).

À défaut de telles mesures, les politiques publiques mises en œuvre apparaissent insuffisantes pour répondre aux enjeux du secteur, et sont incompatibles avec les objectifs climatiques que la France s'est fixés.

67.

Au demeurant, si les mesures d'ores et déjà adoptées sont insuffisantes pour permettre à la France de respecter les objectifs qui lui sont assignés, tel est également le cas des mesures en cours d'élaboration et, précisément, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

#### **b) Sur les mesures non adoptées**

68.

Enfin, les lois adoptées en matière climatique – d'ores et déjà insuffisantes pour assurer le respect des objectifs assignés à la France – sont d'autant plus inefficaces que certaines mesures réglementaires nécessaires à leur application font défaut.

À cet égard, force est de rappeler qu'il ne suffit pas de fixer, dans la loi, des objectifs ambitieux, pour prétendre lutter efficacement contre le changement climatique. Encore faut-il décliner ces objectifs au sein de dispositifs concrets, et s'assurer de l'adoption, dans les meilleurs délais, des décrets d'application et mesures réglementaires permettant d'en garantir la mise en œuvre.

Or, tel n'est pas le cas.

Les exemples de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, et de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités sont, de ce point de vue, particulièrement révélateurs.

69.

En premier lieu, s'agissant de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite loi énergie-climat, un rapport d'information déposé, le 17 février 2021, par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale soulignait qu'à la mi-janvier 2021, « sur les 38 mesures d'application identifiées et dont l'entrée en vigueur n'était pas différée, [seuls] 18 avaient fait l'objet d'un décret publié, soit un taux d'application de 47 % ». De même, « concernant les habilitations à légiférer par ordonnances, [seules] 7 dispositions d'habilitation sur 16 avaient déjà donné lieu à la publication d'une ordonnance, soit 44 % » (**Production n° 74**, p. 8<sup>8</sup>).

Ce retard concerne, notamment, des dispositions – pourtant essentielles – « en faveur du climat », relatives à la « performance énergétique des logements ».

Pour rappel, l'article 15 de la loi du 8 novembre 2019 dispose que :

*« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, la notion de bâtiment ou partie de bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude. [...] »*

En outre, son article 22 a inséré, au sein du Code de la construction et de l'habitation, un article L. 111-10-4-1 ainsi rédigé :

*« I.-A compter du 1er janvier 2028, la consommation énergétique, déterminée selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, des bâtiments à usage d'habitation n'excède pas le seuil de 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an.*

*Cette obligation ne s'applique pas :*

*1° Aux bâtiments qui, en raison de leurs contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, ne peuvent faire l'objet de travaux de rénovation permettant d'atteindre une consommation inférieure au seuil mentionné au premier alinéa du présent I ;*

*2° Aux bâtiments pour lesquels le coût des travaux permettant de satisfaire cette obligation est manifestement disproportionné par rapport à la valeur du bien.*

*Les critères relatifs à ces exonérations sont précisés par décret en Conseil d'Etat. [...] »*

Il prévoyait également de compléter les articles L. 134-3 et L. 134-3-1 du même Code, relatifs aux diagnostics techniques à fournir lors des mises en vente ou location, par les alinéas suivants :

---

<sup>8</sup> Disponible sur : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b3890\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b3890_rapport-information#).

*« Dans le cas des logements qui ont une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures par mètre carré et par an, le diagnostic de performance énergétique mentionné au premier alinéa du présent article comprend également un audit énergétique. »*

*L'audit énergétique présente notamment des propositions de travaux dont l'une au moins permet d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique du bâtiment et une autre au moins permet d'atteindre un niveau de consommation en énergie primaire inférieur à 331 kilowattheures par mètre carré et par an. Il mentionne à titre indicatif l'impact théorique des travaux proposés sur la facture d'énergie. Il fournit des ordres de grandeur des coûts associés à ces travaux et mentionne l'existence d'aides publiques destinées aux travaux d'amélioration de la performance énergétique.*

*Le contenu de l'audit énergétique est défini par arrêté ».*

Ainsi conçues, ces dispositions avaient pour vocation de participer à la politique de rénovation énergétique des bâtiments et de lutte contre les passoires thermiques – et, ce faisant, de concourir à la réalisation des objectifs fixés par la SNBC et, précisément, de son orientation « B2 » (« *Inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc* »).

70.

Or, plusieurs mesures d'application, prévues par lesdits articles 15 et 22, n'ont pas été adoptées – empêchant la mise en œuvre effective du dispositif juridique censé encadrer la rénovation énergétique des bâtiments, et retardant d'autant l'atteinte des objectifs correspondants.

En particulier, aucun décret n'est, à ce jour, intervenu pour préciser les critères d'exonération au regard desquels certains bâtiments à usage d'habitation pourront excéder le seuil de 330 kilowattheures de consommation d'énergie primaire par mètre carré et par an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, conformément à l'article 22 précité.

71.

De même, l'arrêté visant à définir le contenu de l'audit énergétique applicable aux logements ayant une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an, n'a pas encore été adopté.

Si le dispositif n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2022, il conviendrait néanmoins que ledit arrêté soit rapidement publié, afin de permettre aux professionnels du secteur de se préparer, suffisamment en amont, à son application, et de garantir son effectivité – conformément aux « *bonnes pratiques de l'action publique* » qui supposent, notamment, d'« *anticiper autant que possible* » (CE, 4 février 2021, *Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, n° 401933).

72.

Surtout, l'ordonnance prévue à l'article 15 n'a pas été prise. Et le délai d'habilitation, qui courait jusqu'au 8 mars 2021, est aujourd'hui expiré.

Certes, l'article 45 du projet de loi « Climat et résilience » prévoit une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnances, qui devrait se substituer à celle initialement prévue par l'article 15 de la loi énergie-climat.

Mais cela conduit à reporter, une nouvelle fois, l'adoption du dispositif, au détriment de la clarté, et donc de l'efficacité, des mesures relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation, qui continuent à ne pas faire l'objet d'une définition claire et harmonisée.

73.

En second lieu, un constat comparable peut être opéré s'agissant de l'application de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Tel que l'indiquait un rapport d'information déposé le 29 juillet 2020 par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de cette loi, « *sur 138 mesures d'application de la loi [...] – à l'exclusion des ordonnances – [seules] 32 [avaient] été publiées et [étaient] entrées en vigueur [quand] 78 n[avaient] pas été publiées, alors que les dispositions législatives qu'elles visent à appliquer [étaient] déjà entrées en vigueur* » (**Production n° 75**, p. 8<sup>9</sup>).

Ces multiples retards concernent, au premier chef, les dispositions du Titre IV relatif au « *développe[ment] des mobilités plus propres et plus actives* », qui s'inscrivent dans le champ des orientations « T3 » (« *accompagner l'évolution des flottes pour tous les modes de transport* »), « T5 » (« *encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité* ») et « T6 » (« *maîtriser la hausse de la demande de transport* ») de la SNBC révisée.

74.

D'abord, l'article 53 de la loi d'orientation des mobilités introduit, dans le Code des transports, un titre consacré aux mobilités actives et à l'intermodalité. S'agissant de l'intermodalité, il prévoit ainsi des obligations d'équipements des gares routières et ferroviaires en stationnements sécurisés pour les vélos, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Il prévoit également des obligations en termes d'embarquement, à bord des trains et autobus, d'un certain nombre de vélos non démontés.

Dans ce cadre, plusieurs dispositions devaient faire l'objet de mesures réglementaires d'application, dont certaines n'ont, à ce jour, pas été publiées.

En particulier, sont encore attendus les décrets – destinés à faciliter le développement de l'intermodalité – fixant (i) la liste des gares soumises à l'obligation d'équipement de stationnements sécurisés des vélos ainsi que le nombre et les caractéristiques de ces équipements, et (ii) le nombre minimal d'emplacements pour vélos à prévoir dans les trains et les exceptions dérogeant à cette obligation générale.

75.

---

<sup>9</sup> Disponible sur : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/115b3277\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/115b3277_rapport-information.pdf).

Ensuite, la loi prévoit des dispositions relatives au développement des infrastructures pour le déploiement de véhicules plus propres (articles 64 à 72), dont l'objectif est de répondre au manque d'infrastructures de recharge, qui constitue « *l'un des freins importants à la progression des véhicules électriques et hybrides rechargeables* » (**Production n° 75**, p. 28).

Pour ce faire, elles visent à faciliter ou rendre obligatoire le déploiement de bornes de recharge électrique, tant dans l'espace public que dans les espaces privés.

Or, à la date de dépôt du rapport d'information précité – soit le 29 juillet 2020 – seuls deux décrets avaient été pris, « *dont l'un repose sur une disposition préexistante* ». Et si « *la totalité des décrets restant à prendre [devait] l'être entre le troisième et le quatrième trimestre 2020, soit sous la forme de décrets simples, soit sous la forme de décrets en Conseil d'État* » (**Production n° 75**, p. 28), nombre d'entre eux font encore défaut et, notamment :

- Les décrets prévus par l'article 64 de la loi relatifs, d'une part, aux caractéristiques minimales des dispositifs d'alimentation et de sécurité des installations de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables et, d'autre part, aux modalités d'application de l'article L. 111-3-10 du Code de la construction et de l'habitation, lequel fixe notamment le nombre minimal de places équipées pour la recharge selon la catégorie et la taille des bâtiments ainsi que la nature des dispositifs de sécurisation adaptée au risque des places de stationnement ;
- Le décret prévu par l'article 68, relatif à l'élaboration du schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables ;
- Le décret prévu par l'article 69, concernant les modalités d'application de l'article L. 111-3-8 du Code de la construction et de l'habitation relatif à l'équipement des emplacements de stationnement d'installations dédiées à la recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables et permettant un décompte individualisé des consommations dans un immeuble collectif ;
- Le décret prévu par l'article 67, I, afin de prévoir les modalités selon lesquelles les aménageurs d'une infrastructure de recharge ou de ravitaillement en carburants alternatifs ouverte au public garantissent l'interopérabilité de l'infrastructure pour l'itinérance de la recharge ou du ravitaillement ;
- Les décrets prévus par l'article 71, visant à définir les caractéristiques du complément de rémunération dont peut bénéficier tout producteur de biogaz dont la production est majoritairement destinée à des usages liés à la mobilité, ainsi que les caractéristiques des installations de production de biométhane, la périodicité, les modalités de fonctionnement du système de contrôle.

76.

Enfin, s'agissant des dispositions relatives à la promotion des usages les plus propres et à la lutte contre la congestion (articles 73 à 94), dont l'objectif est d'atteindre les objectifs de décarbonation du secteur des transports terrestres, de favoriser les mobilités actives et partagées, et de lutter

contre la pollution de proximité, « de nombreuses dispositions relatives à la promotion des usages les plus propres et à la lutte contre la congestion nécessitent des mesures d'application qui ne sont pas encore publiées » (**Production n° 75**, p. 34).

À cet égard, sont notamment concernés :

- Le décret prévu par l'article 75, fixant les conditions d'application de l'obligation d'accompagner toute publicité en faveur des véhicules terrestres à moteur d'un message encourageant l'usage des mobilités actives ;
- Le décret prévu par l'article 76, destiné à préciser les caractéristiques des véhicules à faibles émissions et réviser les critères fixés par l'article D. 224-15-11 du Code de l'environnement, afin d'introduire des seuils sur les polluants atmosphériques ;
- Le décret prévu par l'article 77, ayant pour objet de préciser les conditions d'application de l'obligation d'acquiescer des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des entreprises ;
- Les décrets précisant les modalités de la mise en place d'un taux minimal de véhicules à faibles émissions pour les centrales de réservation, prévus par l'article 78 de la LOM.

77.

Ces nombreux retards empêchent l'application des dispositifs considérés, pourtant destinés à faciliter le développement des mobilités actives et de l'intermodalité, conformément aux orientations définies par la SNBC révisée.

Ce faisant, ils ne permettent pas d'engager le secteur des transports – d'ores et déjà marqué par un déficit flagrant en matière de réduction des émissions de GES – sur la voie du respect des objectifs fixés.

78.

Au total, la circonstance que de nombreux décrets d'application n'aient pas été adoptés participe à la méconnaissance persistante des objectifs définis par la SNBC révisée.

Plus encore, elle nuit à la « *prévisibilité de la norme* », pourtant « *essentielle pour modifier les comportements à long terme* » (CE, 4 février 2021, *Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, n° 401933).

### **c) Sur l'insuffisance des mesures en cours d'élaboration**

79.

Le constat de l'insuffisance des mesures actuelles pour permettre à la France de tenir la trajectoire et les objectifs fixés par la SNBC ne saurait être infléchi par l'examen des dispositions du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit « Climat et résilience », déposé à l'Assemblée Nationale le 10 février 2021.

Outre que le Gouvernement ne saurait s'appuyer sur un texte non encore adopté, force est de constater que le contenu du projet de loi reste très en deçà des efforts structurels jugés nécessaires par un ensemble de rapports – publics et privés – pour respecter la trajectoire et les objectifs assignés à l'État en matière de réduction des émissions de GES.

80.

En premier lieu, il importe de souligner que l'étude d'impact jointe au projet de loi ne permet pas d'évaluer précisément l'impact des mesures envisagées sur les émissions globales de GES – ce qui, du reste, témoigne, une nouvelle fois, de l'insuffisance de l'évaluation de l'impact climatique des politiques publiques.

Ainsi, l'étude d'impact elle-même insiste sur la difficulté de procéder à cette évaluation :

*« L'évaluation de l'impact en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de ce projet de loi se heurte à deux difficultés principales : d'une part, nombre de mesures (actions sur la régulation de la publicité, éducation à l'environnement...) auront un impact significatif mais indirect, en conduisant à des évolutions de comportements individuels [...] ; d'autre part, une part significative de l'impact des mesures de cette loi sera liée à l'effet catalyseur et accélérateur de mesures et dispositifs préexistants ou adoptés dans d'autres vecteurs, qui seront rendus plus immédiatement opérationnels ou renforcés par ce projet de loi.*

*De façon générale, il faut également rappeler que la réduction des émissions de GES est par nature transversale à toute l'économie et repose donc sur une évaluation de son fonctionnement systémique. Il n'est donc pas possible de simplement "sommer" les contributions de différentes mesures.*

*Au total, les estimations en cours permettent d'estimer que ce projet de loi contribue à sécuriser l'atteinte d'entre la moitié et les deux tiers du chemin à parcourir entre les émissions en 2019 et la cible en 2030, soit une réduction de 112 MtCO<sub>2</sub>eq/an » (Étude d'impact du projet de loi, p. 10<sup>10</sup>).*

Pour sa part, le Conseil d'État a souligné les « insuffisances notables de [l']étude d'impact en ce qui concerne certaines mesures du projet de loi », s'agissant, notamment, du chapitre relatif au transport aérien (CE, 4 février 2021, *Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, n° 401933).

De la même manière, le Conseil économique, social et environnemental a constaté, dans son avis sur le projet de loi, que « l'étude d'impact, très volumineuse, comporte particulièrement peu d'informations utilisables et ne donne pas, sauf rares exceptions, les renseignements attendus sur les impacts des mesures sur les émissions de gaz à effet de serre » (**Production n° 56**, p. 20).

Enfin, le Haut Conseil pour le Climat a récemment relevé que l'étude d'impact « (1) ne prend pas en compte les budgets carbone de la SNBC, en séparant les différentes émissions (CO<sub>2</sub> versus non CO<sub>2</sub>) en particulier du fait de l'effet cumulatif des émissions de CO<sub>2</sub>, et (2) n'utilise pas les indicateurs pertinents de la SNBC pour l'évaluation ex ante, ni ne prévoit un suivi pendant sa mise en œuvre pour ajuster les dispositifs selon leurs effets et une évaluation ex post permettant d'en tirer les enseignements » (**Production n° 55**, p. 10).

---

<sup>10</sup> Disponible sur : [https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei\\_art\\_39\\_2021/ei\\_-trex21003791\\_cm\\_10.02.2021.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2021/ei_-trex21003791_cm_10.02.2021.pdf).

Partant, il regrette « *que l'étude d'impact ne discute ni de la plus-value stratégique des réformes proposées, ni de leur capacité à atteindre les objectifs du secteur, ni des dispositions complémentaires à mettre en œuvre en cas d'insuffisance des mesures* » (**Production n° 55**, p. 10), mais également que « *peu d'articles liés aux bâtiments et à l'agriculture aient fait l'objet d'une quantification, même approximative, alors que ces deux secteurs sont les plus émetteurs en France derrière les transports* » (**Production n° 55**, p. 19).

Surtout, il observe que « *les quantifications réalisées dans l'étude d'impact ne permettent pas d'interpréter la somme des réductions des émissions attendues en 2030, du fait de doubles-comptes entre les mesures et l'existant, ainsi que d'incohérences dans les périmètres évalués* » (**Production n° 55**, p. 20).

Ce faisant, le projet de loi « Climat et résilience » confirme la carence des services de l'État dans l'évaluation *ex ante* des politiques publiques en matière climatique, quand bien même cette évaluation constitue le corollaire indispensable à la tenue des objectifs que l'État s'est fixés.

81.

En deuxième lieu, les observateurs soulignent les effets limités et les délais excessifs dans lesquels les mesures proposées dans le cadre du projet de loi seront mises en œuvre.

Sur ce point, l'avis du Haut Conseil pour le Climat est particulièrement éloquent.

Tout en rappelant l'enjeu lié à mise en œuvre rapide de mesures structurantes – nécessaire pour éviter l'accumulation de carbone dans l'atmosphère, permettre une baisse régulière des émissions, ne pas davantage aggraver le changement climatique, et permettre aux acteurs de s'adapter – il invite, en effet, le gouvernement et le Parlement à « *raccourcir et clarifier les horizons temporels afin d'engager un rythme suffisant d'actions d'atténuation dans les différents secteurs émetteurs* », et regrette que le projet de loi prévoie des délais de mise en œuvre « *manifestement incompatibles avec le rythme attendu de l'action contre le changement climatique et le rattrapage du retard pris par la France dans l'atteinte de ses budgets carbone* » (**Production n° 55**, p. 7).

La célérité, exigence pourtant inhérente à la politique publique de réduction des émissions de GES, et condition *sine qua non* de son effectivité, n'est donc pas assurée.

82.

Plus largement, l'analyse du projet de loi révèle la faiblesse des mesures proposées.

En particulier, après les avoir comparées aux objectifs 2030 et 2050, le Conseil économique, social et environnemental constate que « *les nombreuses mesures du projet de loi, considérées une par une, sont en général pertinentes mais souvent limitées, souvent différées, souvent soumises à des conditions telles qu'on doute de les voir mises en œuvre à terme rapproché* ». Plus précisément, il relève que :

« - certaines d'entre elles, telles que celles concernant l'équilibre entre l'urbanisation et les espaces naturels et ruraux, auront une portée positive importante à long terme, mais elles dépendent pour leur mise en œuvre de l'ambition et de la volonté coordonnées des collectivités et de l'État, et des moyens humains nécessaires ;

- beaucoup de mesures sont des ajustements de dispositions existantes (sur le logement, les véhicules polluants, l'alimentation collective, etc.) ;

- les évolutions en profondeur de domaines sensibles tels le transport aérien et le transport routier de marchandises sont, de fait, subordonnées ici à la sauvegarde des modèles existants en situation actuelle de crise, sans donner de vision claire sur leur réorientation vers une réelle soutenabilité ;

- le projet de loi renvoie à plusieurs reprises, notamment en matière de politique agricole ou aéronautique, à des négociations européennes ou internationales, sans qu'apparaisse clairement la volonté de la France de peser sur ces négociations, dans la droite ligne de son engagement pris dans l'accord de Paris ;

- enfin, l'efficacité de certaines mesures dépend plus des moyens humains et budgétaires qui y seront consacrés que de dispositions législatives ou réglementaires particulières : c'est le cas par exemple de celles relatives à la rénovation des logements, au transport ferroviaire, ou à la mise en œuvre déterminée de politiques d'urbanisme ou de préservation de la biodiversité. Faute des moyens dans les services chargés de leur application et de leur contrôle, ces mesures resteront lettre morte » (**Production n° 56**, pp. 66-67).

De même, le Conseil national de la transition écologique « s'inquiète » – au regard de l'étude d'impact et vis-à-vis de l'objectif de réduction de 40 % des GES en 2030 par rapport à 1990 – de la « baisse insuffisante des émissions de GES induites par cette loi ». (**Production n° 73**, § 13). Il se montre également « partagé quant aux délais d'application des mesures prévues dans la loi », dont il questionne le caractère tardif, ou la pertinence (**Production n° 73**, § 16), et « divisé » sur « le caractère uniquement incitatif des mesures fiscales prévues par le projet de loi (et notamment la taxe sur le transport routier, la taxe engrais azotés et la taxe sur l'aérien) au regard des autres outils possibles, dans le contexte économique, social et écologique actuel » (**Production n° 73**, § 19).

Enfin, le Haut Conseil pour le Climat pointe le « manque d'ambition sur la portée, le périmètre ou le calendrier des réformes proposées », et relève que « le projet de loi n'offre pas suffisamment de vision stratégique de la décarbonation des différents secteurs émetteurs en France » (**Production n° 55**, p. 9).

Ce constat général – qui, à lui seul, permet de douter de la contribution véritable du projet de loi à l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions – est corroboré par l'analyse plus fine des mesures proposées dans chacun des trois principaux secteurs émetteurs de GES.

#### (i) Pour le secteur des transports

83.

De façon générale, les observateurs soulignent le manque d'ambition et de précision du projet de loi pour le secteur des transports. Ainsi, les propositions sont unanimement critiquées en raison de leur incapacité à mettre en œuvre les leviers d'action identifiés par la SNBC, et à atteindre les objectifs du secteur.

84.

D'abord, certains aspects, pourtant déterminants dans la poursuite des objectifs fixés par la SNBC, ne sont pas abordés.

En particulier, le Conseil économique, social et environnemental regrette que le projet de loi n'aborde pas la question – pourtant jugée « essentielle » – « de la réduction des mobilités contraintes "à la

source", grâce à de meilleures conditions d'aménagement de l'espace, des activités économiques et du travail» (**Production n° 56**, p. 24).

S'agissant des mesures destinées à optimiser le transport routier de marchandises et réduire ses émissions, il déplore également « qu'une disposition visant à obliger les chargeurs à intégrer des clauses environnementales dans leur cahier des charges pour les transporteurs, qui figurait dans les documents de travail préalables, ne figure plus dans le projet de loi » (**Production n° 56**, p. 28).

Enfin, s'agissant des actions locales visant à mieux organiser les déplacements, il souligne « qu'une disposition visant à renforcer le champ et la portée des plans de mobilité, qui figurait dans les documents de travail préparatoires au projet de loi, ne figure plus dans le projet » (**Production n° 56**, p. 30).

85.

Ensuite, l'impact et la pertinence de certaines mesures sont remis en cause.

S'agissant, par exemple, des dispositifs visant à promouvoir les alternatives à la voiture individuelle et la transition vers un parc de véhicules plus propres – prévus par les articles 25 à 29 du projet de loi, et censés répondre aux orientations « T3 » (« accompagner l'évolution des flottes pour tous les modes de transport »), « T4 » (« soutenir les collectivités locales et les entreprises dans la mise en place d'initiatives innovantes ») et « T5 » (« encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité ») et « T6 » (« maîtriser la hausse de la demande de transport ») de la SNBC révisée –, les mesures envisagées ne sont suffisamment précises pour véritablement contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC.

En ce sens, le Conseil économique, social et environnemental retient que :

« - L'impact chiffré de la mesure d'interdiction de commercialisation de véhicules très émetteurs, par l'indication du pourcentage du parc de véhicules actuellement commercialisés qui serait concerné et l'indication réelle des émissions en situation de conduite, doit être fourni pour apprécier ses effets en termes d'émissions et d'impact sur la production industrielle française ou sur les importations. [...]

- Un seuil maximal d'émission, adapté à la catégorie des véhicules utilitaires légers neufs, doit aussi être fixé pour la commercialisation de ces véhicules à un niveau suffisamment bas et à abaisser progressivement [...] » (**Production n° 56**, p. 26).

De façon comparable, s'agissant de la limitation des émissions du transport aérien, il questionne l'efficacité des mesures envisagées. En effet, il observe que « l'article 36, annoncé dans les travaux préparatoires comme une interdiction de la construction ou de l'extension d'aéroports, rend en réalité ces opérations possibles, sous réserve du respect de conditions [...], dont l'absence d'augmentation des émissions de GES par rapport à 2019 ou la mise aux normes réglementaires » (**Production n° 56**, p. 32). Et concernant le dispositif de « compensation carbone » des vols effectués à l'intérieur du territoire, prévu par l'article 37 du projet de loi, il considère qu'il « ne répond pas de façon satisfaisante au problème posé » (**Production n° 56**, p. 33).

86.

L'analyse opérée par le Conseil national de la transition écologique est identique.

Ainsi, s'il indique « *partage[r] l'objet de réduire les émissions de GES du secteur aérien* », certains de ses membres regrettent néanmoins que « *les propositions concernant le report modal du trafic aérien intérieur vers d'autres mobilités moins émettrices ne soient pas suffisamment ambitieuses, notamment du fait de trop nombreuses exceptions* », dont ils estiment qu'elles « *affaibliss[e]nt la portée du texte et son impact en termes de réduction* » (**Production n° 73**, § 33).

De même, en matière de transport routier, il « *appelle à des investissements massifs pour trouver des alternatives au transport routier individuel notamment le développement des services publics correspondants* » (**Production n° 73**, § 35).

87.

Enfin, les délais de mise en œuvre de certaines dispositions affaiblissent leur portée et réduisent leur contribution véritable à l'objectif de réduction des émissions fixé pour 2030.

Le volet « fiscalité » du projet de loi est sans doute, à cet égard, le plus emblématique.

Dès la première SNBC, « *le "signal prix" de la valeur du carbone, telle qu'elle est prise en compte dans l'économie sous-jacente aux trajectoires, [était] apparu comme déterminant sur les résultats, même s'il est nécessaire de procéder à une analyse plus détaillée* ». (**Production n° 17**, p. 11).

La SNBC révisée a réaffirmé cette ambition en matière de transports, à travers son orientation « T1 », qui prévoit de « *donner au secteur des signaux prix incitatifs* » (**Production n° 63**, p. 81).

En droit national, ce « signal prix » s'appuyait, depuis la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, sur une contribution énergie-climat (CCE) adossée au calcul de trois taxes intérieures de consommation : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) et la taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC). Cette CCE a néanmoins été remise en cause à l'issue du mouvement des gilets jaunes, et son évolution interrompue, pour demeurer au seuil de 44,6 euros/tCO<sub>2</sub> fixé par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Par la suite, les versions révisées de la SNBC et de la programmation pluriannuelle de l'énergie ne sont pas revenues sur cette interruption, en dépit de l'importance du « signal prix » que représentait, jusqu'alors, la CCE (en ce sens, voir : **Production n° 72**, p. 17).

Et les mesures fiscales prévues dans le projet de loi « Climat et résilience » – articles 30, 32 et 35 – souvent reportées à des échéances ultérieures, ne permettront pas davantage d'incarner le « signal prix », pourtant au cœur des hypothèses des orientations définies par la SNBC.

Ces mesures ont d'abord en commun d'être différées dans le temps.

Ainsi, la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article 30 du projet, dont l'objectif affiché est de prévoir une sortie progressive des avantages fiscaux sur le gazole pour le transport de marchandises, est reportée « *à l'issue de la présidence française de l'Union européenne, en 2022* ».

De même, l'article 32 – qui envisage, dans le cadre d'une expérimentation, l'instauration de contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national et départemental, en vue

de mieux prendre en compte les coûts liés à l'utilisations desdites infrastructures – ne sera mis en œuvre que « *dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication* » de la loi, auquel il conviendra, ensuite, d'ajouter le délai d'adoption par les régions et départements volontaires.

Enfin, si l'article 35 prévoit que l'État « *se fixe pour objectif que le transport aérien s'acquitte d'un prix du carbone suffisant [...] au moins équivalent au prix moyen constaté sur le marché du carbone pertinent* », l'échéance fixée – « *à partir de 2025* » – demeure très éloignée.

Surtout, l'efficacité de ces mesures paraît incertaine.

En particulier, le dispositif prévu par l'article 30 ne prévoit pas à proprement parler d'obligation de mettre un terme aux avantages fiscaux sur le gazole, mais seulement la remise d'un rapport « *proposant une trajectoire permettant d'atteindre* », pour le gazole routier utilisé pour la propulsion des véhicules lourds de transport de marchandises, « *l'objectif [d']un niveau équivalent au tarif normal d'accise [...] notamment par l'accélération de la convergence de la fiscalité énergétique au niveau européen* ». Il en est de même pour l'article 35 qui ne prévoit, en réalité, que la remise d'un « *rapport sur la mise en place du prix du carbone* », qui « *étudie les dispositions nationales susceptibles d'être mises en place à défaut d'un dispositif européen* ». Enfin, s'agissant de l'article 32, les contributions spécifiques aux véhicules de transport routier de marchandises qu'il entend créer ne présenteraient qu'un caractère facultatif.

Le Conseil économique, social et environnemental observe, à cet égard, que « *la trajectoire de suppression en 2030 du remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) relative au gazole, à présenter seulement en loi de finances initiales pour 2023 selon l'article 30 du projet de loi, est soumise à plusieurs conditions susceptibles de l'affaiblir ou de la reporter à plus tard* » (**Production n° 56**, p. 28). Plus largement, il « *recommande de mettre en cohérence les mesures d'incitation fiscale pour le transport de marchandises et la trajectoire voulue de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), en définissant de nouvelles étapes d'évolution de la contribution climat énergie compatibles avec les objectifs de réduction des émissions* » (**Production n° 56**, p. 28).

En définitive, s'il ne s'agit pas de critiquer, par principe, le recours à des dispositions programmatiques, force est néanmoins de constater que l'imprécision des mécanismes fiscaux considérés, conjuguée au report dans le temps de leur possible mise en œuvre, rendent quasi nulle la possibilité pour ces derniers d'introduire le « signal prix » carbone, pourtant nécessaire à l'atteinte des objectifs de réduction des prochains budgets carbone.

## (ii) Pour le secteur du bâtiment

88.

S'agissant du secteur des bâtiments, le projet de loi fait, à nouveau, preuve d'un faible niveau d'ambition.

En particulier, la majeure partie des mesures proposées consiste à reprendre des dispositions déjà existantes, parfois en les renforçant, mais sans toutefois générer d'évolution majeure.

C'est ainsi, par exemple, que la mise en œuvre d'une obligation de rénovation énergétique généralisée, souhaitée par la Convention Citoyenne pour le Climat, et qui constituait une nouveauté importante par rapport aux orientations existantes, n'a pas été retenue.

Surtout, l'analyse révèle que le projet de loi ne présente qu'une « valeur ajoutée marginale » au regard des orientations définies par la SNBC (**Production n° 55**, p. 18).

Certes, l'étude d'impact défend une contribution du projet de loi à trois des quatre orientations de la SNBC – B1 (« guider l'évolution du mix énergétique sur la phase d'usage des bâtiments existants et neufs vers une consommation énergétique totalement décarbonée »), B2 (« inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc ») et B4 (« viser une meilleure efficacité énergétique des équipements et une sobriété des usages ») (Étude d'impact du projet de loi, p. 311, 330, 356, 372 et 390<sup>11</sup>).

Toutefois, « l'ampleur de ces contributions apparaît systématiquement très faible » (**Production n° 55**, p. 9).

Tel que le résume le Haut Conseil pour le Climat :

*« Concernant l'orientation B1, le projet de loi n'introduit aucune mesure incitative ou contraignante visant explicitement à décarboner le mix énergétique du chauffage des bâtiments. De l'avis même de l'étude d'impact, l'article 43 n'a ainsi pour objectif que de "clarifier l'organisation du service public et de préciser l'offre de service proposée aux ménages." De plus, l'article 44 portant sur les copropriétés s'inscrit dans la continuité de dispositions telles que l'obligation d'audit énergétique ou l'obligation de fonds de travaux, qui, si elles ont leur utilité, n'ont pas permis jusqu'à présent de lever suffisamment les blocages entravant la rénovation énergétique des immeubles d'habitation.*

*Concernant l'orientation B2, les mesures contenues dans le projet de loi ne permettent pas de renforcer substantiellement l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire existant. L'article 39 s'inscrit ainsi essentiellement dans une logique de clarification du droit, tout comme l'article 44. De plus, les articles 40 à 42, qui portent sur les passoires thermiques, ont un impact additionnel très limité, quand il existe, au regard de l'interdiction des passoires thermiques prévues dans la LEC à partir de 2028. En outre, l'analyse faite ci-dessus concernant la contribution limitée des articles 43 et 44 à l'orientation B1 est également valide pour l'orientation B2.*

*Concernant l'orientation B4, qui est l'objet de la seule mesure dont l'impact additionnel en matière d'émissions est quantifié (article 46), la réduction attendue, de 0,5 MtCO<sub>2</sub>, est à mettre en regard de la réduction visée pour le secteur sur la période 2020-2030, qui est de 37 MtCO<sub>2</sub>.*

*Par ailleurs, le projet de loi ne répond pas aux risques de verrouillage dans des rénovations insuffisamment ambitieuses qui mettent en péril l'atteinte des objectifs de rénovation de la SNBC. Le projet de loi comporte plusieurs articles (40 à 42) visant à conforter l'obligation de rénovation énergétique des passoires thermiques d'ici 2028 contenus dans la LEC. Prioriser les passoires thermiques permet en effet de maximiser les bénéfices énergétiques et climatiques, mais aussi sociaux et économiques, avec une amélioration du confort thermique et une réduction de la facture de chauffage. Toutefois, au regard des objectifs de la SNBC, la sortie du statut de passoire thermique est une étape importante mais insuffisante, la cible étant l'atteinte d'un niveau BBC (orientation B2). En omettant de traduire légalement l'objectif BBC de long terme, le projet de loi laisse craindre la réalisation de rénovations énergétiques insuffisamment ambitieuses, et*

<sup>11</sup> Disponible sur : [https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei\\_art\\_39\\_2021/ei\\_trex21003791\\_cm\\_10.02.2021.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2021/ei_trex21003791_cm_10.02.2021.pdf)

*susceptibles de bloquer des logements à des niveaux de performance énergétique insuffisants* » (**Production n° 55**, p. 18 ; soulignement ajouté).

90.

Enfin, certaines mesures sont jugées trop imprécises, inefficaces, voire inutiles.

Ainsi, s'agissant par exemple de l'organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat, pour laquelle le projet de loi prévoit de déployer un réseau harmonisé de guichets uniques, le Conseil économique, social et environnemental souligne qu'il conviendrait de « *préciser les moyens alloués au développement [de ce] service public* », avant d'insister « *sur la nécessité que les missions, la densité et les moyens du réseau harmonisé de guichets uniques garantissent l'homogénéité de traitement des demandes en tout point du territoire* » (**Production n° 56**, p. 38).

À défaut, l'efficacité du dispositif semble remise en cause.

Et ce d'autant plus que la SNBC ne prévoit, pour sa part, « *aucun indicateur de suivi sur la structuration ou le développement de l'accompagnement : nombre d'espaces info énergie (EIE), de plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), de SPPEH, d'audits réalisés, etc.* » (**Production n° 56**, p. 38).

Sur ce sujet, l'approche du Conseil national de la transition énergétique est identique : il « *regrette* », d'une part, « *une approche uniforme sur l'ensemble du territoire, dénuée de financement pérenne* » et, d'autre part, « *que le rôle coordinateur des régions en appui des EPCI ne soit ni rappelé ni clarifié* » (**Production n° 73**, § 38).

91.

De même, le Conseil d'État s'est montré particulièrement critique sur certaines mesures du projet de loi relatives à rénovation des bâtiments, dont il a souligné, soit l'inutilité, soit l'efficacité réduite.

En particulier, concernant l'obligation, instaurée par l'article 44 du projet de loi, « *de faire élaborer et de soumettre à l'assemblée générale des copropriétaires, un projet de plan pluriannuel de travaux et de le faire réviser tous les dix ans* », à l'issue d'un « *délai de quinze ans à compter de la date de réception de tout immeuble relevant du statut de la copropriété* », il souligne, d'une part, que « *cette obligation n'est pas applicable si l'immeuble a fait l'objet d'un diagnostic technique global qui n'a fait apparaître aucun besoin de travaux dans les dix prochaines années* » et, d'autre part, que « *l'adoption du plan demeure, dans tous les cas, facultative* » (CE, 4 février 2021, *Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, n° 401933, point 52).

92.

En somme, le projet de loi n'apporte pas de changements majeurs, pourtant nécessaires au respect de la trajectoire et des objectifs assignés au secteur du bâtiment.

L'étude réalisée par Carbone 4 corrobore ce constat.

En particulier, elle relève qu'en « *combinant l'effet des aides à la rénovation énergétique des logements (à leur niveau actuel) sur la période 2015-2030 et l'effet spécifique de la réglementation interdisant la location des*

*passoires thermiques à partir de 2028* », telle que prévue dans le projet de loi « Climat et résilience », « près de 2,7 millions de logements pourraient être rénovés d'ici 2030 » (**Production n° 57**, p. 62).

Partant, ce chiffre – par ailleurs très optimiste – resterait « *en-deçà de l'objectif attendu* », et ne représenterait « *qu'un peu plus de la moitié des rénovations requises par la SNBC sur la période (2,7 millions contre 4,5 millions)* » – étant précisé que « *cette cible SNBC est elle-même en-deçà des attentes qui ressortent de la moyenne des scénarios hors SNBC, laquelle indique une ambition de l'ordre de 6,3 millions de logements à rénover entre 2015 et 2030* » (**Production n° 57**, p. 63).

93.

Le projet de loi ne permet donc pas d'assurer l'enclenchement d'une trajectoire de réduction d'émissions propre à assurer la satisfaction des objectifs finaux de réductions de GES que l'État s'est donnés dans la SNBC.

### **(iii) Pour le secteur de l'agriculture**

94.

Le même constat peut être dressé pour les quelques dispositions du projet de loi relatives à l'agriculture puisque, outre une efficacité limitée, leurs délais de mise en œuvre en affaiblissent la portée.

Tel est notamment le cas de l'article 60, relatif à la qualité des repas proposés dans les services de restauration des personnes publiques, et de l'article 62, qui prévoit d'envisager la mise en place d'une redevance sur les engrais azotés minéraux.

Si ces dispositions concourent, à première vue, à la réalisation des orientations A1 (« Réduire les émissions directes et indirectes de N<sub>2</sub>O et CH<sub>4</sub>, en s'appuyant sur l'agro-écologie et l'agriculture de précision ») et A5 (« Influencer la demande et la consommation dans les filières agro-alimentaires en lien avec le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) ») définies par la SNBC, leur impact est néanmoins amoindri – sinon anéanti – par les conditions de délai projetées.

En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat relève que « *l'article 60 relatif à la qualité des repas proposés dans les services de restauration collective publique ne prévoit une extension à la restauration collective privée qu'à partir de 2025, alors qu'une stratégie intégrée est nécessaire dès aujourd'hui pour construire la baisse d'émissions associée au secteur agriculture-alimentation* ». Il observe, en outre, que « *la taxation des engrais azotés (article 62) [n']entrera quant à elle en vigueur [qu']en cas de non-respect pour deux années consécutives des objectifs de réduction de la consommation d'engrais azotés et [...] est conditionnée à l'échec de mesures incitatives et de négociations sur une telle taxe au niveau européen* » (**Production n° 55**, p. 7).

Or, ces délais et conditions de mise en œuvre sont « *manifestement incompatibles avec le rythme attendu de l'action contre le changement climatique et le rattrapage du retard pris par la France dans l'atteinte de ses budgets carbone* » (**Production n° 55**, p. 7).

95.

Le Conseil Économique Social et Environnemental partage ce positionnement. Sur les engrais azotés, il regrette ainsi que l'entrée en vigueur du dispositif soit reportée à 2024, alors que « *la réduction de l'utilisation des engrais azotés de synthèse [constitue] un enjeu important en matière de climat, de qualité de l'eau et de façon peut être moins connue de qualité de l'air et donc de santé publique* », et que plusieurs rapports officiels en ont suggéré, depuis plusieurs années, la mise en œuvre – telle « *la Cour des comptes, [qui] a produit en juillet 2020 un rapport qui s'alarme sur le manque de mesures contraignantes à ce sujet* » (**Production n° 56**, p. 49).

Et de façon comparable, l'avis du Conseil national de la transition écologique souligne, s'agissant des « *propositions pour réduire les émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole jusqu'en 2030* », que « *la plupart de ses membres [ont indiqué] regrette[r] [...] le décalage entre l'ambition et la loi, qui repousse l'introduction de la taxation* » (**Production n° 73**, § 43).

96.

Au total, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience ne permet pas d'engager les réformes structurelles, pourtant nécessaires pour assurer le respect de la trajectoire et des objectifs que l'État s'est lui-même fixés en matière de réduction des émissions de GES.

Sa contribution à l'atteinte desdits objectifs paraît, ainsi, extrêmement réduite.

97.

**En définitive**, il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que les mesures adoptées – ou envisagées – par l'État sont insuffisantes pour permettre à la France de respecter la trajectoire qu'elle s'est fixée en matière de réduction des émissions de GES.

De sorte que l'action de l'État apparaît manifestement incompatible avec les objectifs définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 et la SNBC révisée, et l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

98.

En tout état de cause, à supposer, pour les seuls besoins du raisonnement, que les mesures, actuelles et projetées, permettent d'atteindre les objectifs fixés par la SNBC révisée et l'article L. 100-4 du Code de l'énergie – ce qui n'est pas le cas – leur insuffisance n'en serait pas moins établie, compte tenue de l'incohérence de la trajectoire définie par la SNBC.

## I.B Sur l'insuffisance et l'incohérence de la trajectoire établie par la SNBC révisée

### I.B.1 Sur l'incohérence de la SNBC

99.

L'incohérence de la SNBC avec les objectifs définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie est patente. Elle résulte tout autant des doutes sérieux exprimés sur la crédibilité de la trajectoire de réduction d'émissions qu'elle dessine, que du manque de précision et de cohérence de la programmation de l'action publique qu'elle propose.

100.

En premier lieu, les observateurs s'accordent à considérer que la trajectoire de réduction d'émissions définie par la SNBC révisée n'est pas crédible.

Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, la révision de la SNBC fait suite au constat du dépassement du premier budget carbone (2015-2018), tel qu'il avait été défini dans la version initiale de la SNBC.

La philosophie générale de cette nouvelle trajectoire est ainsi résumée par le Conseil économique, social et environnemental :

*« La seconde SNBC tient compte de cette situation [- à savoir le dépassement du premier budget carbone -] en rehaussant de manière importante l'objectif d'émissions pour la période 2019-2023 : celles-ci devraient être supérieures de 22 Mt de CO<sub>2</sub> eq, soit 5,5 % de plus que dans le scénario prévu antérieurement. A contrario sur la période 2024-2028 on devrait, selon le gouvernement, retrouver la trajectoire initialement prévue. Autrement dit, après avoir baissé de 8 % seulement entre 2015 et 2023, les émissions sont censées diminuer de 15,2 % entre 2023 et 2028 » (**Production n° 71**, p. 12 ; soulignement ajouté).*

De même, le Haut Conseil pour le Climat a récemment rappelé que « les émissions [n']ont baissé [que] de 1,2 % par an en moyenne sur les cinq dernières années, alors que la diminution attendue des émissions devrait être de 1,5 % par an sur la période du deuxième budget carbone (2019 à 2023) et de 3,2 % par an dès 2024 » (**Production n° 55**, p. 5).

Autrement dit, l'impossibilité de parvenir, en sept années, à la diminution de 2,2 % des émissions annuelles qu'aurait supposé le respect de la trajectoire définie par la première SNBC, n'a pas conduit à lisser l'intensité de l'effort de réduction des émissions dans le temps mais, au contraire, à l'aggraver et le différer.

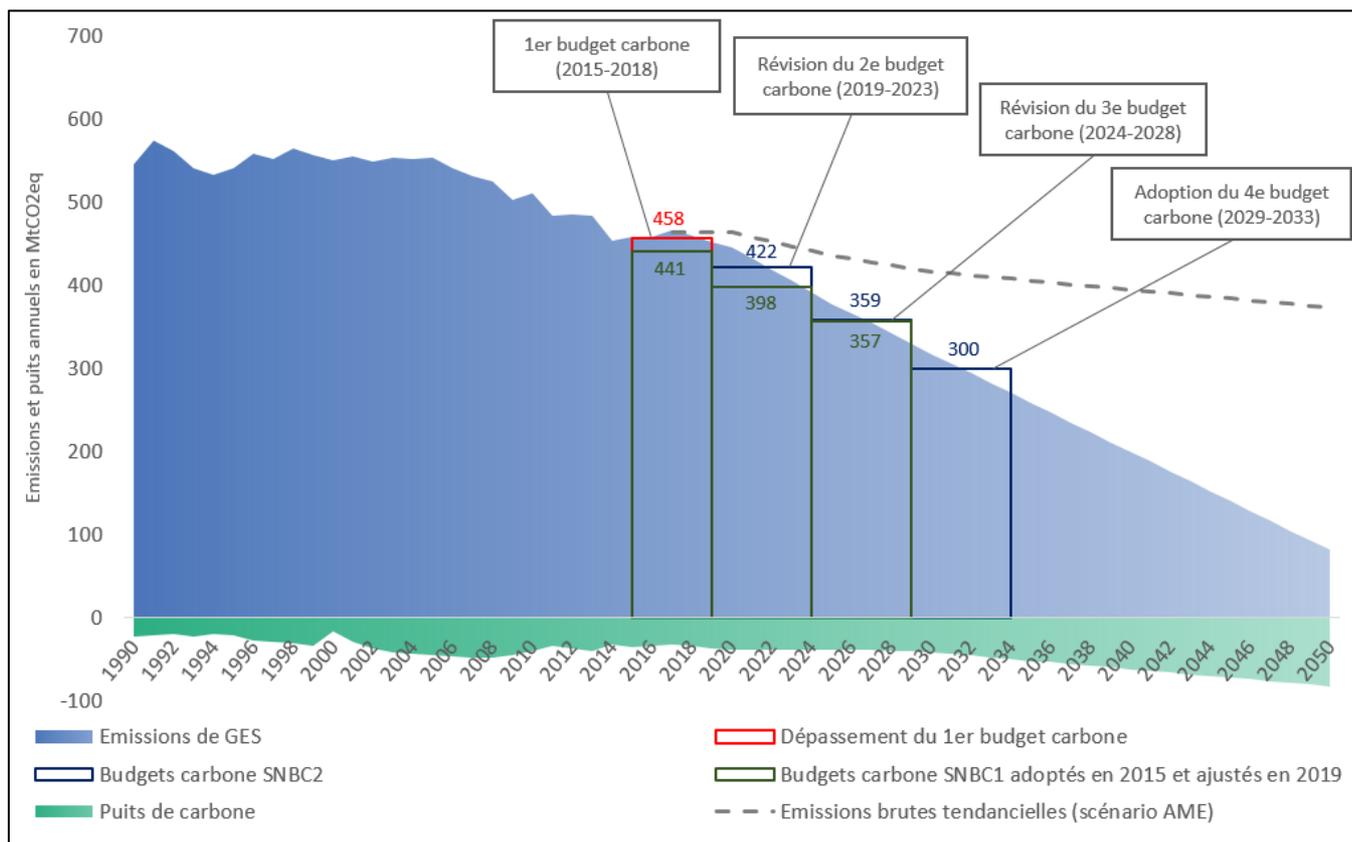
De sorte que le respect de la SNBC révisée supposerait d'atteindre un rythme de réduction d'émissions jamais atteint jusqu'alors.

101.

En particulier, la SNBC révisée repose sur la croissance exponentielle du rythme de réduction des émissions à l'issue du deuxième budget carbone (2019-2023).

Ainsi, le constat du « *dépassement du deuxième budget carbone fixé par la première SNBC, qui pourrait être d'environ 6 % du budget, étroitement lié à l'inertie des écarts déjà constatés sur le premier budget* » a conduit le Gouvernement à retenir, dans la SNBC révisée, « *un rythme de diminution des émissions [...] plus ambitieux que celui fixé par les budgets de la stratégie adoptée en 2015* ». En effet, « *la diminution prévue en 2015 entre le premier [- en pratique, le deuxième -] budget et le troisième [était] de près de 20 % (de 442 à 358 Mt CO<sub>2</sub>eq), alors que cette diminution est proche de 30 % entre le 2<sup>e</sup> et le 4<sup>e</sup> budget carbone* » (**Production n° 76**, p. 8).

Le graphique suivant permet de mesurer l'intensité de l'aggravation de l'effort de réduction des émissions à fournir au titre de la SNBC révisée :



(**Production n° 77**, p. 22)

Autrement dit, la SNBC révisée part du principe qu'il serait possible de réaliser en cinq années un effort de 10 % supérieur à celui que l'on souhaitait initialement atteindre en dix ans.

Ce point n'a pas manqué de susciter la critique du Haut Conseil pour le Climat, qui relevait, dans son rapport pour 2019, que « *revoir à la [hausse] le niveau du deuxième budget carbone [n'était pas] en cohérence avec la trajectoire à long terme et les dernières données sur les émissions nationales* » (**Production n° 23**, p. 25).

Plus encore, force est de constater que les efforts de réduction nécessaires au rattrapage de la trajectoire dessinée par la première SNBC ont été remis à plus tard, après l'échéance du deuxième budget carbone.

Et pour cause : alors que les budgets carbone ont été décalés dans le temps, la ligne de trajectoire fixée par la première SNBC n'a, pour sa part, pas été modifiée. En ce sens, l'Autorité Environnementale constatait, dans son avis du 6 mars 2019 sur la deuxième SNBC, que :

*« Les objectifs de la SNBC sont ambitieux dans la mesure où ils définissent une trajectoire permettant d'atteindre la neutralité carbone en 2050. En revanche, les résultats de la SNBC de 2015 montrent d'ores et déjà un dépassement des émissions par rapport à la trajectoire initialement prévue. De ce fait, la récupération de la bonne trajectoire a été décalée à la période 2025-2030, ce qui suggère que la France doit absolument tout mettre en œuvre pour rattraper sur la prochaine décennie la progression vers l'objectif final »* (**Production n° 77**, pp. 21-22).

102.

En second lieu, l'incohérence de la SNBC révisée avec les objectifs fixés à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie résulte du manque manifeste de précision et de cohérence de la programmation de l'action publique qu'elle propose.

103.

D'abord, bien que l'effort soit décalé dans le temps, la crédibilité de la trajectoire est tributaire des mesures mises en place pour le deuxième budget carbone. En effet, le caractère structurel des changements attendus rend nécessaire la mise en œuvre, dès à présent, des conditions propres à l'accélération future du rythme des émissions.

En ce sens, le Conseil économique, social et environnemental soulignait, dans son avis sur les projets de SNBC et de PPE, que *« pour que l'accélération, désormais programmée après 2023, soit crédible, il est indispensable que les conditions préalables correspondantes soient créées avant 2023 »* (**Production n° 72**, p. 12).

Or, la requérante a déjà démontré l'insuffisance – générale et sectorielle – des mesures actuellement mises en œuvre par l'État, sur laquelle s'accorde l'ensemble des observateurs (voir *supra* ; voir **Production n° 57**). Ces constats fragilisent indiscutablement la crédibilité de la trajectoire définie par la SNBC révisée.

Mais au-delà de ces insuffisances, les hypothèses macro-économiques du scénario « avec mesures supplémentaires » (AMS) à l'horizon 2050 sont elles-mêmes sujettes à caution.

À ce titre, l'Autorité Environnementale relevait que :

*« L'ambition de la trajectoire visée repose sur une légère hausse du prochain budget-carbone par rapport au budget-carbone de la première SNBC, du moins pour certains secteurs majeurs comme le logement ou les transports, suivie ensuite d'une baisse plus rapide encore des émissions que ce qui était prévu dans la première SNBC (puisque le temps qui nous sépare de 2050 est plus court, mais aussi parce que l'objectif visé en 2050 est plus ambitieux).*

*Les moyens envisagés (fiscalité, rupture technologique grâce à la recherche) ne semblent pas à la hauteur de cette ambition. [Par exemple,] le choix de diminuer les émissions importées tout en organisant une mutation complète du parc automobile vers des véhicules électriques semble rendre tout aussi inaccessible la*

*diminution des émissions importées qui est visée au vu de la localisation actuelle de la production de batteries. [...]*

*L'Ae recommande de reprendre la présentation des choix retenus pour étayer solidement la cohérence entre les hypothèses retenues et la trajectoire visée, de compléter celle-ci par la mention de la quantité totale des émissions cumulées de GES d'ici 2050, de fournir cette information pour la 1ère SNBC et de prévoir de le faire pour les futures. » (**Production n° 77**, p. 17).*

Par conséquent, l'idée – avancée par la Ministre de la transition écologique – selon laquelle « *la trajectoire sur laquelle reposent la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et les budgets carbone révisés [serait] réaliste et atteignable* » est fragilisée par le manque de cohérence des « *évolutions anticipées des différents secteurs d'activité* » sur lesquelles elle repose (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 7).

104.

Ensuite, la crédibilité de ces hypothèses supposerait que les écarts constatés aient été compensés par la prise en compte, dans les nouveaux objectifs, des surplus d'émissions constatés, et par l'identification des solutions propres à éviter leur répétition pour les budgets à venir.

Or, tel n'a pas été le cas.

En ce sens, après avoir observé que « *les secteurs ayant causé [le dépassement du premier budget carbone], sur cette période de quatre ans, sont, d'après le dossier, essentiellement ceux des transports avec un dépassement de 40 à 50 Mt [et] de l'agriculture avec un excédent de 10 Mt alors même que la production d'électricité a été plus performante que les prévisions de 20 Mt* », l'Autorité Environnementale soulignait que, si « *des recommandations supplémentaires ou revues sont présentées pour y répondre la 2<sup>e</sup> SNBC [...], le lecteur peine à percevoir [leur] caractère suffisant et proportionné à l'écart constaté* » (**Production n° 77**, p. 12).

Ce constat est partagé par le Conseil économique, social et environnemental, dont l'avis précise qu'aucune « *mesure corrective* » n'a été adoptée par la nouvelle SNBC, alors que la gouvernance de la transition énergétique « *a montré l'échec de la première phase de programmation 2015-2018* » (**Production n° 72**, p. 54).

En d'autres termes, la SNBC révisée n'expose pas les mesures qui démontreraient en quoi le scénario AMS qu'elle propose permettrait de corriger les écarts constatés par le passé et, par suite, de tenir la trajectoire annoncée pour les prochaines années.

105.

Enfin, l'imprécision des orientations définies par la SNBC est patente.

Elle s'illustre, au premier chef, dans l'absence d'évaluation de l'augmentation probable de la quantité totale d'émissions cumulées de GES d'ici 2030.

À cet égard, il importe de rappeler que différer dans le temps l'effort de réduction des émissions, sans par ailleurs compenser les surplus d'émissions passés, aura un impact environnemental indéniable.

Ainsi, selon l’Autorité Environnementale, la trajectoire de la SNBC révisée « *conduira à émettre d’ici 2050 dans l’atmosphère un total cumulé de GES différent de celui prévu lors de la première SNBC, probablement plus élevé* » (**Production n° 77**, p. 18). Plus encore, tel que le souligne le Haut Conseil pour le Climat dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », « *l’enjeu est celui de l’accumulation du carbone chaque année dans l’atmosphère et donc d’une trajectoire de baisse régulière* » (**Production n° 55**, p. 7).

Dès lors, « *il serait utile de fournir une estimation des émissions totales cumulées d’ici 2050 après mise en œuvre de cette 2e SNBC, et de la mettre en rapport avec celle de la première SNBC* » (**Production n° 77**, p. 18).

Une telle évaluation serait, en effet, nécessaire pour apprécier, et donc compenser, les conséquences environnementales du retard d’ores et déjà constaté dans la politique de réduction des émissions.

106.

Par ailleurs, l’imprécision des orientations définies par la SNBC se prolonge s’agissant de l’identification des moyens propres à assurer le respect de la trajectoire.

De ce point de vue, l’Autorité Environnementale relevait que, paradoxalement, alors que le rythme de réduction des émissions est plus ambitieux, la SNBC révisée « *est en revanche plus flou[e] sur les moyens qui permettront de parvenir à l’objectif* » : si elle « *liste qualitativement [les leviers à actionner], l’absence de chiffrage économique de l’effort à fournir et l’imprécision sur les instruments de politique mis en œuvre, au vu des résultats de la première SNBC, ne garantissent pas l’inversion de tendance attendue* » (**Production n° 77**, p. 22).

Ce silence est particulièrement préoccupant s’agissant du volet financement. En effet, le respect de la trajectoire fixée par la SNBC révisée supposerait une augmentation considérable de l’effort d’investissement public. Prise au sérieux, l’accélération de la trajectoire de réduction des émissions définie par la SNBC et le report de l’essentiel des efforts à fournir sur les budgets carbone 2024-2028 et 2029-2033 impliqueraient ainsi un niveau de financement public jamais atteint jusqu’alors (voir *supra* ; **Production n° 62**, p. 13).

Ceci posé, l’imprécision ainsi constatée dépasse l’identification des instruments de politique publique pertinents et de leur financement. Elle concerne, plus largement, le calendrier de leur mise en œuvre, les réductions d’émissions qui devraient en résulter, ainsi que les moyens de compenser les écarts susceptibles de se produire.

107.

À ce titre, le document de planification qu’incarne la SNBC paraît bien moins complet que celui qui s’impose à l’État en matière de pollution de l’air.

En effet, tel que l’a rappelé le Conseil d’État dans sa décision du 10 juillet 2020, les plans de protection de l’atmosphère doivent présenter, outre « *des informations sur toutes les actions engagées ou prévues tendant à réduire la pollution atmosphérique avec l’évaluation prévisible de leur effet sur la qualité de l’air (...)* », [...] des « *indicateurs de moyens notamment financiers nécessaires à leur réalisation* », [le] « *calendrier de leur mise en œuvre* », [...] « *l’estimation de l’amélioration de la qualité de l’air qui en est attendue et [le] délai de*

*réalisation de ces objectifs" », des éléments permettant de « démontrer que ces actions permettent que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants soit la plus courte possible » (CE, Ass., 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre et autres, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).*

Certes, l'ensemble de ces rubriques résulte d'une obligation juridique issue du droit de l'Union européenne.

Mais ce cadre illustre, en creux, tous les silences de la SNBC, laquelle a pourtant pour objet de programmer, à l'instar des plans de protection de l'atmosphère, une politique publique de réduction d'émissions.

108.

L'ensemble de ces imprécisions, incomplétudes et incohérences met sérieusement en doute la capacité de la SNBC révisée d'assurer la programmation de la politique de réduction des émissions de GES et, même en considérant la marge d'incertitude inhérente à ce type d'exercice prospectif, de parvenir à satisfaire les objectifs définis par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

### **I.B.2 Sur le périmètre de la SNBC et les GES comptabilisés**

109.

Par ailleurs, le périmètre défini par la SNBC – et, par extension, les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES – est conçu de manière trop restrictive, et conduit à minorer la réalité des émissions de GES de la France.

110.

En premier lieu, il importe de rappeler que la contribution de la France aux émissions de GES mondiales – c'est-à-dire son empreinte carbone – comprend à la fois les émissions produites sur son territoire, et les émissions associées à ses échanges internationaux.

Ces dernières couvrent trois types d'émissions : les émissions exportées – c'est-à-dire les émissions émises sur le territoire français, mais liées à une production destinée à l'étranger –, les émissions des transports internationaux – résultant du trafic maritime et aérien non domestique, au départ ou à destination de la France – et les émissions importées – résultant des émissions des biens et services produits à l'étranger, et consommés en France.

Or, si les premières sont comprises dans l'inventaire national des GES, et couvertes par les budgets carbone, tel n'est pas le cas des deux autres catégories.

111.

Ainsi, les émissions des transports internationaux de la France, « *qui ont augmenté de près de 50 % depuis 1990 pour atteindre 24,4 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2019* » (**Production n° 78**, p. 12), ne sont pas prises en compte dans les budgets carbone définis par la SNBC révisée, et ne sont pas inscrites dans l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

De ce point de vue, l'article 3 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a prévu l'instauration, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, d'un « *plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre générées par les liaisons de transport au départ ou à destination de la France et non comptabilisées dans les budgets carbone* », dénommé « *budget carbone spécifique au transport international* ».

Ainsi conçu, ce plafond s'ajoutera – sans toutefois y être intégré – aux budgets carbone sectoriels définis par la SNBC révisée.

Or, tel que l'indique le Haut Conseil pour le Climat, « *l'intégration du transport international dans l'objectif de neutralité carbone de la France reste nécessaire* » (**Production n° 78**, p. 14). En effet, ces émissions « *sont la responsabilité de la France, et les inclure dans l'objectif national inciterait la France à faire des efforts supplémentaires pour mettre en place des mécanismes internationaux alignés avec la neutralité carbone* » (**Production n° 53**, p. 25).

De sorte que le dispositif envisagé dans le cadre de la loi énergie-climat apparaît insuffisant.

112.

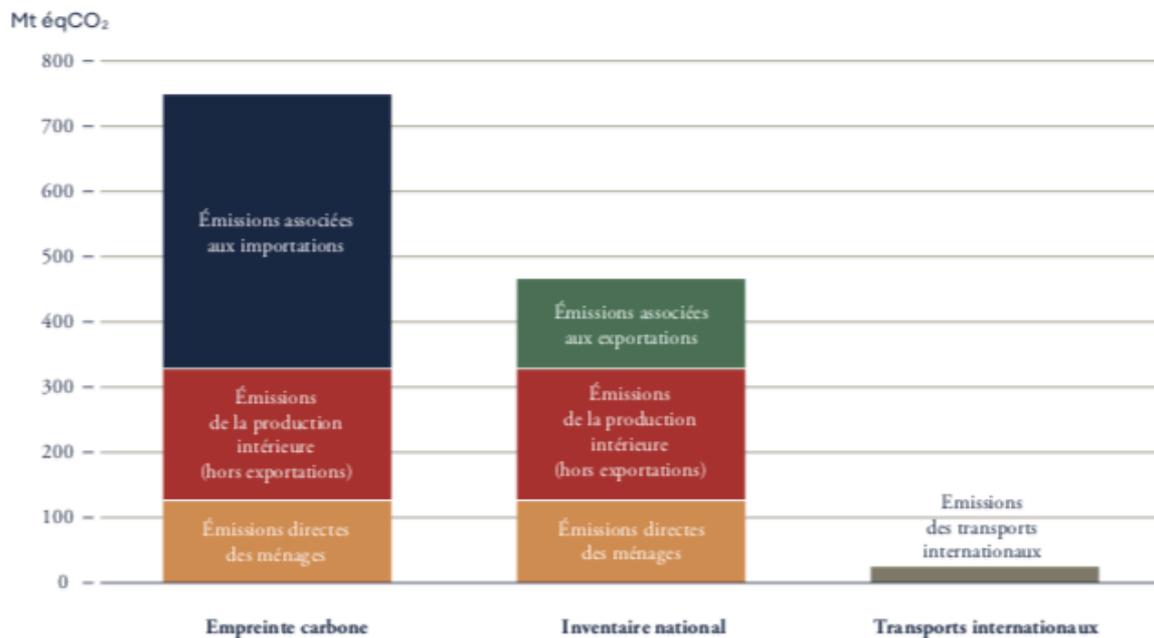
Tel est également le cas des émissions de GES des produits importés qui, pourtant, sont en constante augmentation.

En effet, si « *les émissions liées à la demande intérieure française produites sur le territoire national sont passées de 6,9 t éqCO<sub>2</sub> par habitant en 1995 à 4,8 t éqCO<sub>2</sub> par habitant en 2018 (-30 %)* », les émissions importées ont, « *sur la même période, [...] cru de façon considérable, de 3,6 à 6,4 t éqCO<sub>2</sub> par habitant (+78 %) – soit 425 Mt éqCO<sub>2</sub>* » (**Production n° 78**, p. 19).

Ces émissions, qui représentaient, en 2018, plus de la moitié – environ 57 % – de l'empreinte carbone de la France, proviennent (i) des biens et services importés et destinés à la demande finale intérieure et (ii) des matières premières ou des produits semi-finis importés et consommés par l'appareil productif intérieur.

Pour autant, elles ne sont pas prises en compte dans les inventaires nationaux de GES prévus par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto, qui ne comptabilisent que les émissions directes liées aux activités nationales à l'intérieur des frontières, à l'exclusion des flux d'émissions associés aux biens importés pour la consommation intérieure – comme l'illustre le schéma suivant :

Figure 3 – Différents indicateurs des émissions territoriales et des émissions associées aux échanges internationaux



Note : Les émissions des transports internationaux sont prises en compte dans le calcul de l’empreinte carbone mais ne peuvent pas être isolées (cf Encadré 2)  
 Source : Traitement SDES 2019 d’après Cnepa (Inventaires NAMEA AIR 2017, SECTEN 2018), EUROSTAT, AIE, FAO, INSEE, DOUANES ; Cnepa (avril 2020 – format SECTEN)

(**Production n° 78**, p. 16)

Pour sa part, la SNBC aborde les émissions importées à travers l’indicateur de l’empreinte carbone, qui inclut l’ensemble des émissions associées à la consommation de biens et de services, produits en France ou importés. Ainsi, elle vise une « réduction globale de l’empreinte carbone des français », qui passe par la poursuite de deux objectifs distincts :

- d’une part, promouvoir « l’ambition climatique mondiale, et celles de nos partenaires commerciaux en particulier, en s’appuyant sur les différents marchés du carbone dans le monde ainsi que sur les taxes carbone qui ont déjà été mises en place ou sont prévues dans de nombreux pays » ;
- d’autre part, favoriser « la production sur le territoire national si elle est moins émettrice, et en prévenant le risque de fuite du carbone, qui est la délocalisation d’une production du fait des réglementations climatiques » (**Production n° 52**, pp. 55-56).

Toutefois, elle n’inclut pas d’objectif quantifié de réduction des émissions importées, et ne prévoit pas davantage de prendre en compte, dans la détermination des budgets carbone, leur contribution aux émissions françaises de GES.

Or, cette absence de prise en compte des émissions importées – et de leur importance croissante dans l’empreinte carbone de la France – paraît incompatible avec la réalisation de l’objectif de réduction des émissions de GES que l’État s’est lui-même imposé. En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat observe que :

« D'après les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la limitation de l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, un des objectifs de l'accord de Paris, nécessiterait d'atteindre la neutralité carbone aux environs de l'année 2050, et une neutralité tous-GES à l'horizon 2070. [...] Cela correspond à une réduction de 84 % des émissions nettes de GES en 2050. Pour adapter cet objectif mondial au cas des émissions importées de la France, il faudrait en théorie pouvoir évaluer la contribution de ces importations aux émissions nettes de GES (incluant les puits), ce qui est pour le moment impossible » (**Production n° 78**, p. 23).

Surtout, comme le souligne le Haut Conseil pour le Climat, « pour que les émissions importées de la France contribuent le moins possible au réchauffement climatique et que la France ne puisse pas être suspectée de réduire ses émissions territoriales par un recours accru aux importations – faisant ainsi peser le poids de l'atténuation sur ses partenaires commerciaux – les émissions importées doivent diminuer » (**Production n° 78**, p. 5) – ce qui suppose non seulement de les comptabiliser, mais également de fixer un objectif de réduction à long terme.

Certes, l'article 8 de la loi énergie-climat a prévu l'instauration d'un « *plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre dénommé "empreinte carbone de la France" [...] calculé en ajoutant aux budgets carbone [...] les émissions engendrées par la production et le transport vers la France de biens et de services importés et en soustrayant celles engendrées par la production de biens et de services exportés* ».

Toutefois, l'introduction de ce mécanisme – qui, du reste, ne « s'applique[ra] [qu']aux stratégies bas-carbone publiées après le 1<sup>er</sup> janvier 2022 – confirme l'insuffisance actuelle de la SNBC, dont les objectifs ont été définis sur la base d'estimations incomplètes des émissions de GES françaises.

Et par extension, les mesures mises en œuvre par l'État, en ce qu'elles se fondent sur des estimations incomplètes, et ne prennent pas en compte la réduction – pourtant indispensable – des émissions importées et des émissions des transports internationaux, sont elles-mêmes insuffisantes.

113.

En second lieu, le constat de l'incohérence des hypothèses sur lesquelles se fonde la SNBC se trouve renforcé par l'apparition de nouvelles technologies et le développement du numérique, dont l'impact sur les GES n'est ni mesuré, ni pris en compte.

Et pour cause : la SNBC se borne à prévoir un « *point de vigilance* », précisant qu'« *une attention particulière devra être portée aux enjeux de consommation d'énergie et de matière, de recyclabilité et de réparabilité des équipements numériques* » (**Production n° 63**, p. 57).

Mais elle ne prend pas en compte la part, pourtant croissante, occupée par le numérique dans le volume global des émissions de GES de la France.

114.

À cet égard, l'association The Shift Project observe, dans son rapport de 2020, que la part des technologies de l'information et de la communication dans les émissions mondiales de GES « *a augmenté de moitié depuis 2013, passant de 2,5 à 3,7 % en 2018 pour atteindre 4 % en 2020* », soit un chiffre supérieur à l'aviation civile (The Shift Project, *Déployer la sobriété numérique*, octobre 2020,

p. 51<sup>12</sup>). Plus encore, une étude publiée par l'Alliance Green IT souligne que, « rapportée aux impacts environnementaux annuels de la France, l'empreinte du numérique français représente 5,2 % des émissions de la France » (Alliance Green It, *Impacts environnementaux du numérique en France*, juin 2020, p. 8<sup>13</sup>).

De même, un Rapport d'information sur l'empreinte environnementale du numérique, présenté au Sénat le 24 juin 2020, relève que :

*« La plupart des chiffres disponibles aujourd'hui établissent que le numérique serait à l'origine de 3,7 % des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) dans le monde en 2018 et de 4,2 % de la consommation mondiale d'énergie primaire. 44 % de cette empreinte serait due à la fabrication des terminaux, des centres informatiques et des réseaux et 56 % à leur utilisation.*

*[...] Cette partie immergée de l'iceberg digital est pourtant importante : selon l'étude commandée par la mission d'information, le numérique constitue une source importante d'émissions de gaz à effet de serre de notre pays (2 % en 2019), qui pourrait s'accroître considérablement dans les années à venir si rien n'était fait pour en réduire l'impact (+ 60 % d'ici 2040). En 2040, le numérique pourrait ainsi atteindre près de 7 % (6,7 %) des émissions de gaz à effet de serre de la France, un niveau bien supérieur à celui actuellement occupé par le transport aérien (4,7 %)» (G. CHEVROLLIER et J.-M. HOULLEGATTE, Rapport d'information n° 555 (2019-2020) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 24 juin 2020, Sénat<sup>14</sup>).*

Ce faisant, l'évolution du numérique impacte nécessairement l'appréciation de la trajectoire de réduction des émissions de GES, telle que définie par la SNBC.

En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat a récemment souligné, dans une étude relative au déploiement de la 5G, que :

*« Le déploiement de la 5G risque également d'augmenter les émissions liées à la production d'électricité en France de 0,8 Mt éqCO<sub>2</sub> à 2,1 Mt éqCO<sub>2</sub> en 2030, sur un budget carbone pour la production d'énergie de 30 Mt éqCO<sub>2</sub> la même année. Ces émissions sont déjà couvertes par le système d'échanges de quotas d'émission (SEQE) européen. Ce mécanisme de marché garantit en théorie que le déploiement de la 5G s'insérera dans les quotas négociés, mais ne garantit pas l'atteinte des objectifs de la France, et encore moins des budgets carbonés sectoriels. [...]*

*Le déploiement de la 5G peut induire des émissions directes (construction et déploiement des infrastructures) ou indirectes par effet rebond (mise à disposition de nouvelles infrastructures, terminaux et services pour les usages de la 5G, qui génèrent des émissions de GES pour leur fabrication et leur utilisation). [...]*

*Indirectement, certains usages pourraient avoir pour effet de réduire les émissions du numérique ou les émissions d'autres secteurs de l'économie. Par exemple, dans l'hypothèse où la 5G favoriserait les terminaux mobiles (smartphones ou tablettes) au détriment des terminaux fixes comme les ordinateurs ou les consoles (à la faveur du cloud gaming par exemple), la meilleure efficacité énergétique de ces équipements pourrait faire diminuer la consommation électrique de l'ensemble du numérique, et donc les émissions de gaz à effet de*

<sup>12</sup> Disponible sur : [https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/10/Deployer-la-sobriete-numerique-Rapport-complet\\_ShiftProject.pdf](https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/10/Deployer-la-sobriete-numerique-Rapport-complet_ShiftProject.pdf).

<sup>13</sup> Disponible sur : <https://www.greenit.fr/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-iNum-etude-impacts-numerique-France-rapport.pdf>.

<sup>14</sup> Disponible sur : [http://www.senat.fr/rap/r19-555/r19-555\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r19-555/r19-555_mono.html).

*serre associées. De la même manière, dans le cas où la 5G favoriserait le télétravail, elle pourrait contribuer à réduire les émissions des transports, sous réserve d'effet rebond.*

[Toutefois,] *les connaissances actuelles ne permettent pas de rendre compte de façon quantifiée des effets sur les émissions de GES de ces usages. [...]*

*Concernant la production et la consommation d'électricité au niveau national, les projections réalisées invitent à considérer avec attention les risques que font peser la 5G sur la capacité du système électrique français à produire une électricité décarbonée répondant à la demande dans la décennie à venir. [...] En effet, une hausse insuffisamment anticipée de la consommation d'électricité serait susceptible de mettre en péril le respect de la trajectoire d'émissions du secteur de la transformation d'énergie prévue dans la SNBC » (**Production n° 79**, p. 6, 13 et 20 ; soulignement ajouté).*

Dès lors, en s'abstenant de prendre en compte les émissions du numérique, la SNBC ne permet pas d'offrir une vision complète et sincère de l'évolution de la trajectoire de réduction des émissions de GES.

115.

Par conséquent, la trajectoire et les objectifs de la SNBC ayant été définis sur la base d'estimations incomplètes des émissions françaises de GES, la SNBC paraît elle-même insuffisante pour assurer une réduction des émissions conforme aux engagements nationaux et internationaux de la France.

Par extension, l'insuffisance des mesures adoptées jusqu'alors par l'État, d'ores et déjà établie (voir *supra*), se trouve aggravée par la circonstance qu'elles ne prennent pas en compte l'augmentation des émissions importées et des émissions liées au développement du numérique.

### **I.B.3 Sur l'aggravation programmée des objectifs européens**

116.

Enfin, la trajectoire définie par la SNBC apparaît d'autant plus inadaptée que l'objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030, actuellement fixé à 40 %, sera prochainement réévalué, à la hausse.

117.

Pour rappel, l'article L. 100-4 du Code de l'énergie a fixé l'objectif « *de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050* ».

Cet objectif est supérieur à celui fixé, au niveau européen, par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030, ayant assigné à la France une obligation de réduction des émissions de GES de 37 % en 2030 par rapport à leur niveau de 2005.

Néanmoins, dans une Communication intitulée « *Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 - Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens* », adressée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, ainsi qu'au Comité des régions, la Commission européenne a récemment présenté un nouvel objectif de réduction des émissions de GES, d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990.

Aux termes de cette Communication, en date du 23 octobre 2020 :

*« Le cadre politique actuel de l'UE ne nous permettrait pas, à lui seul, d'atteindre nos objectifs de 2050 et de respecter nos engagements pris au titre de l'accord de Paris. Les projections montrent que le simple fait de poursuivre la mise en œuvre de la législation actuellement en vigueur permettrait à l'UE d'atteindre une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 60 % d'ici à 2050. L'Union européenne doit dès maintenant revoir à la hausse ses ambitions pour la décennie à venir et éviter de laisser un fardeau plus lourd aux générations futures. Moins l'UE prendra de mesures au cours des dix prochaines années, plus la trajectoire de réduction après 2030 sera raide et difficile.*

*La Commission propose donc de modifier la trajectoire actuelle de réduction des émissions afin d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et de refléter ce changement dans la proposition de loi européenne sur le climat.*

[...] L'UE peut et doit se fixer un objectif de 55 % sur la base des trois considérations clés suivantes.

*Premièrement, la fermeture des centrales au charbon et la dépollution de l'industrie à forte intensité énergétique ont permis d'importantes réductions des émissions, alors qu'il s'est avéré plus difficile de réduire les émissions provenant des transports et de l'agriculture, ainsi que des bâtiments, où il existe des difficultés particulières. Toutefois, pour parvenir à la neutralité climatique, il faut intensifier considérablement l'action de l'UE dans tous les secteurs. Compte tenu des longs délais de mise en œuvre dans des secteurs fondamentaux tels que l'utilisation des terres et les transports, il faudra déjà intensifier l'action au cours de la prochaine décennie, faute de quoi les changements nécessaires après 2030 devraient intervenir de manière trop rapide et peu réaliste.*

*Deuxièmement, les risques d'asservissement au carbone au cours de la prochaine décennie sont trop élevés. Cela est dû au cadre législatif actuel ainsi qu'à un certain court-termisme naturel des décisions économiques prises dans le contexte de la crise de la COVID-19. Des signaux d'investissement plus clairs et plus forts sont nécessaires de toute urgence pour que la planification et les décisions d'aujourd'hui en matière d'investissements soient en adéquation avec la transition vers la neutralité climatique.*

*Enfin, les données scientifiques montrent que les risques climatiques sont clairement en train de s'aggraver. [...] La seule manière responsable de gérer la situation est donc d'agir maintenant, tant que nous avons encore la liberté de choisir comment, plutôt que d'avancer à tout petits pas jusqu'à ce qu'il soit trop tard » (**Production n° 80**, p. 2 et suiv. ; soulignement ajouté).*

Par la suite, le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020 s'est accordé sur un objectif contraignant, consistant en une réduction nette des émissions de GES dans l'Union européenne, d'au moins 55 % d'ici 2030. Ainsi a-t-il retenu que :

« 12. Pour atteindre l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050, conformément aux objectifs de l'accord de Paris, l'UE doit relever son niveau d'ambition pour la décennie à venir et actualiser son cadre d'action en matière de climat et d'énergie. À cet effet, le Conseil européen approuve un objectif contraignant consistant en une réduction nette des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Il invite les colégislateurs à tenir compte de ce nouvel objectif dans la proposition de loi européenne sur le climat et à adopter cette dernière rapidement.

13. Nous relèverons nos ambitions en matière de climat d'une manière qui stimulera une croissance économique durable, créera des emplois, sera bénéfique aux citoyens de l'UE sur les plans de la santé et de l'environnement et contribuera à la compétitivité mondiale à long terme de l'économie de l'UE en promouvant l'innovation dans les technologies vertes.

14. L'objectif sera atteint collectivement par l'UE de la manière la plus efficace possible au regard des coûts. Tous les États membres participeront à cet effort, en tenant compte des considérations d'équité et de solidarité tout en ne laissant personne de côté. [...]

17. Le Conseil européen invite la Commission à évaluer la manière dont tous les secteurs économiques peuvent contribuer au mieux à la réalisation de l'objectif fixé pour 2030 et à présenter les propositions nécessaires, accompagnées d'un examen approfondi de l'impact environnemental, économique et social au niveau des États membres, en tenant compte des plans nationaux en matière d'énergie et de climat et en examinant les flexibilités existantes. [...] » (**Production n° 81** ; soulignement ajouté).

119.

Or, le rehaussement de l'objectif européen de réduction des émissions impliquera, nécessairement, un relèvement de l'effort français.

En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat soulignait, dans son rapport pour 2020, que :

« L'objectif de réduction des émissions à 2030 est inchangé. Or compte tenu de l'accroissement probable de l'objectif européen, il doit être traité dès maintenant comme un minimum à atteindre.

[...] Accroître l'ambition de l'Union européenne implique de revoir à la hausse les obligations des différents pays à l'horizon 2030, ainsi que celles du marché carbone européen (SEQE) [...].

Si la nouvelle répartition de l'effort n'est pas encore connue, il est certain que la part de la France, actuellement de -37 %, sera accrue. [...]

De fait, les objectifs de la France consignés dans la SNBC2 de mars 2020 prévoient une réduction de -42% par rapport aux émissions de 1990, ce qui demeure assez nettement inférieur à la moyenne européenne proposée par la Commission dans le Pacte vert (entre -50 % et -55 %). La France, pourtant parmi les pays les plus ambitieux dans la SNBC à horizon 2050, n'est donc pas en l'état actuel exemplaire au sein de l'Union européenne pour les dix prochaines années. Les budgets carbone de la SNBC représentent donc le minimum des efforts à engager » (**Production n° 54**, p. 15 et 37).

De même, le Conseil économique, social et environnemental recommandait au Gouvernement d'annoncer, dans les meilleurs délais, les mesures supplémentaires envisagées par la France pour atteindre ce nouvel objectif. Aux termes d'une résolution adoptée au mois de mars 2020, il indiquait ainsi que :

« La France doit mettre en œuvre au niveau national les orientations qu'elle soutient au niveau de l'Union européenne.

[...] Le nouveau Pacte vert européen annoncé par la Commission récemment mise en place vise à relever le niveau d'ambitions de ces politiques sectorielles, au niveau européen. À juste titre, le Gouvernement français déclare soutenir ce niveau d'ambition renforcé. Sa crédibilité en cette matière suppose d'être exemplaire dans la conduite de ses propres politiques. Ainsi, au vu de la hausse envisagée à [...] 55%, au lieu des 40% actuellement retenus, pour le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030, le CESE recommande au Gouvernement d'annoncer les mesures qu'il envisage de prendre pour mettre la France en situation d'atteindre cet objectif, plus ambitieux que celui initialement retenu pour établir la SNBC » (**Production n° 61**, p. 11).

Et plus récemment, il précisait que « l'objectif de réduction des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 devrait être modifié pour être mis en conformité avec le nouvel objectif européen de - 55 % » (**Production n° 56**, p. 64).

120.

Dans ces conditions, la trajectoire définie par la SNBC apparaît d'ores et déjà dépassée, en ce qu'elle repose sur un objectif de réduction des émissions de 40 % à l'horizon 2030.

Plus encore, cette circonstance aggrave l'insuffisance – d'ores et déjà établie – des mesures adoptées jusqu'alors par l'État : dès lors que ces mesures ne lui permettront manifestement pas d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % (voir *supra*), l'on voit mal comment le nouvel objectif de 55 % pourrait, en l'état, et sans mesures supplémentaires de limitation des émissions de GES, être atteint.

## **I.C Conclusion**

121.

Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, les mesures mises en œuvre par l'État apparaissent radicalement insuffisantes, non seulement pour permettre à la France de respecter la trajectoire et les objectifs fixés par la SNBC, mais plus largement, pour assurer la réparation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris dans son jugement avant-dire droit du 3 février 2021.

Et dans ce cadre, aucun des arguments avancés par le Ministre de l'agriculture et la Ministre de la transition écologique ne résiste à l'analyse.

122.

**En premier lieu**, la Ministre de la transition écologique prétend que « la trajectoire prévue [serait] respectée à ce stade et [qu']il [serait] extrêmement probable que les objectifs fixés à la France pour 2020 seront largement atteints ».

À la suivre, en effet, « *les émissions de 2019 [seraient] en-deçà de la part annuelle indicative du 2<sup>e</sup> budget carbone fixé par le décret n° 2020-456 (443 Mt CO<sub>2</sub>eq), et [l']on [pourrait] anticiper que les émissions de 2020 seront encore largement en-deçà eu égard à la crise du Covid-19* ».

Plus encore, ce constat démontrerait que « *la trajectoire sur laquelle reposent la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et les budgets carbone révisés, qui [s'appuieraient] sur des évolutions anticipées des différents secteurs d'activité, résultant d'un exercice de modélisation de long terme de l'ensemble de l'économie française [...] [serait] réaliste et atteignable* ».

Partant, « *aucune injonction ne [serait] nécessaire* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 7).

L'argument ne convainc pas.

123.

En effet, contrairement à ce que la Ministre de la transition écologique tente de faire accroire, l'atteinte de la part annuelle fixée, pour 2019, par l'article 6 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, ne traduit nullement une accélération de la dynamique de réduction des émissions de GES, mais résulte uniquement du rehaussement des objectifs opéré par ce décret, contrairement aux préconisations du Haut Conseil pour le Climat (voir *supra*).

Ainsi, force est de constater que le niveau des émissions de GES constaté pour l'année 2019 – 437 Mt CO<sub>2</sub>eq – reste largement en-deçà de l'objectif initialement fixé par la première SNBC – 417 Mt CO<sub>2</sub>eq –.

124.

De même, c'est en vain que la Ministre de la transition écologique croit pouvoir se prévaloir de ce que les objectifs fixés à la France pour l'année 2020 seraient « *largement atteints* ».

Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, la forte baisse attendue pour l'année 2020 – de l'ordre de 9 % par rapport à 2019 – ne résulte, en effet, que d'une situation conjoncturelle, et ne saurait s'analyser comme le résultat d'une évolution structurelle, ou d'une accélération déterminante et durable du rythme de diminution des émissions de GES.

Tel que le souligne le Haut Conseil pour le Climat, il ne s'agit que d'une baisse « *temporaire* », qui « *ne persistera pas au-delà des mesures de confinement* » (Production n° 54, p. 23 et suiv.).

Dans ces conditions, l'argumentation adverse ne saurait convaincre.

Et ce d'autant plus que la dynamique actuelle de réduction des émissions de GES continue d'être largement insuffisante au regard des objectifs fixés à la France à l'échéance 2030 (voir *supra*).

125.

**En second lieu**, la Ministre de la transition écologique soutient que « *l'atteinte des objectifs fixés pour 2030 sera permise par la poursuite des politiques dans le cadre desquelles sont adoptées, mises en œuvre et*

*régulièrement suivies [des] mesures structurantes dans les secteurs les plus concernés* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 7).

Dans ce cadre, elle propose, à l'instar du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation (mémoire du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, p. 2), une sélection d'« actions conduites », à laquelle devraient s'ajouter « celles résultant de la transcription des mesures suggérées par la Convention citoyenne pour le climat, en particulier dans le cadre [du] projet de loi » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 8).

De sorte que « les politiques ainsi mises en œuvre [montreraient] la cohérence des actions de l'État avec les objectifs que s'est fixés la France pour l'horizon 2030 » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 10).

Ce n'est pas sérieux.

126.

En effet, force est de rappeler que le seul argument du nombre, ou de l'importance des mesures adoptées, ne saurait évidemment suffire à démontrer l'efficacité et l'effectivité desdites mesures.

Partant, si les organisations de l'Affaire du Siècle requérantes ne contestent pas le fait que des « actions » sont conduites dans différents secteurs, y compris les plus émetteurs de GES, elles observent néanmoins que celles-ci se révèlent largement insuffisantes pour permettre à la France de rattraper le retard pris dans l'atteinte de ses budgets carbone.

Ainsi, les chiffres et les actions présentés par l'État ne permettent nullement de démontrer que les mesures qu'il cite lui permettront d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES qu'il s'est lui-même fixés.

Et pour cause : ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, les mesures adoptées dans les secteurs les plus émetteurs sont, à cet égard, insuffisantes, inadaptées et inefficaces (voir *supra*).

Autrement dit, prises dans leur globalité, les mesures adoptées par l'État, y compris celles citées par la Ministre de la transition écologique et le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, ne lui permettront pas de respecter les objectifs qu'il s'est lui-même fixés, notamment dans les secteurs les plus émetteurs (voir *supra*).

L'argumentation adverse, purement artificielle, sera, pour ce motif déjà, écartée.

Ce n'est pas tout.

127.

Prises individuellement, l'impact des mesures évoquées est minime et, en tout état de cause, insuffisant pour enclencher les évolutions structurelles nécessaires à l'atteinte des objectifs précités.

128.

Premièrement, s'agissant des « *passoires thermiques* », la Ministre de la transition écologique prétend que « *la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat [aurait] acté* » l'objectif de « *leur suppression à l'horizon 2030* », et que « *de nombreuses mesures [auraient] été mises en place afin d'accélérer les progrès en ce sens : mise en place de MaPrimeRénov' et renforcement du montant des aides dans le cadre du plan de relance, bonus de certificats d'économie d'énergie pour les "sorties de passoires", etc.* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 8).

Les organisations de l'Affaire du Siècle requérantes se sont déjà amplement expliquées sur cette question dans leurs précédents développements, dont il résulte, notamment, que les mesures adoptées et projetées par l'État en matière de rénovation des bâtiments ne sont pas suffisamment ambitieuses pour permettre l'atteinte des objectifs fixés dans ce secteur (voir *supra*).

Dans ce cadre, c'est en vain que la Ministre de la transition écologique croit pouvoir se prévaloir de la mise en place de « MaPrimeRénov' », qui remplace le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et les aides de l'Agence nationale de l'Habitat (Anah), en proposant un bonus dédié à des rénovations globales.

À l'instar du Haut Conseil pour le Climat, il convient, en effet, de « *s'interroger sur son effet [véritablement] incitatif du fait d'un reste à charge élevé et d'un défaut d'accompagnement des ménages dans leurs projets de rénovation (pourtant essentiel pour en lever la complexité)* » (Production n° 59, p. 23).

Plus largement, les quelques mesures budgétaires engagées par l'État – telles que le « *renforcement du montant des aides* » ou les « *bonus de certificats d'économie d'énergie pour les "sorties de passoires"* » – ne suffisent pas à masquer le décalage persistant entre les montants engagés et ceux nécessaires pour respecter la trajectoire fixée par la SNBC, et ne suffisent pas davantage à dissimuler l'insuffisance globale des mesures adoptées en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

Ainsi, tel que le souligne Carbone 4 :

*« Au cours des dernières années, l'État a mis en place un certain nombre de dispositifs permettant aux ménages d'accéder à des aides financières publiques, afin d'accroître le nombre de rénovations dans le parc résidentiel privé. L'examen du projet de loi de finances 2021 permet d'identifier les instruments classiques mobilisés :*

- *La TVA à 5,5 %, à hauteur de 1 200 millions d'euros par an ;*
- *Les aides de l'agence nationale de l'habitat (Anah), à hauteur de 170 millions d'euros par an ;*
- *L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), à hauteur de 474 millions d'euros par an ;*
- *Le dispositif MaPrimeRénov' (ex. CITE-CIDD), à hauteur de 780 millions d'euros par an ;*
- *Les certificats d'économie d'énergie, à hauteur d'environ 1 500 millions d'euros par an.*

*À ceci s'ajoute le financement exceptionnel du plan de relance, qui prévoit un soutien de 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 en faveur de la rénovation énergétique des logements privés, sous la forme d'une enveloppe supplémentaire pour MaPrimeRénov'. Ce montant est ventilé à hauteur d'1 milliard d'euros par an sur la période.*

*[...] Si l'octroi d'1 milliard d'euros de financement supplémentaire en 2021, prévu par le plan de relance, participe à l'atteinte des objectifs fixés, il ne fait néanmoins que compenser en partie la baisse de financements résultant de la transformation du CITE en MaPrimeRénov' en 2018 (passage de 2 milliards d'euros à 800 millions d'euros). [...]*

*Au total, en combinant l'effet des aides à la rénovation énergétique des logements (à leur niveau actuel) sur la période 2015-2030 et l'effet spécifique de la réglementation interdisant la location des passoires à partir de 2028, près de 2,7 millions de logements pourraient être rénovés d'ici 2030.*

*Ce chiffre serait le fruit d'une accélération bienvenue du mouvement à la fin de la décennie sous l'effet d'interdiction de location des passoires thermiques.*

*Il apparaît cependant en-deçà de l'objectif attendu. Les mesures engagées ne permettraient d'effectuer qu'un peu plus de la moitié des rénovations requises par la SNBC sur la période (2,7 millions contre 4,5 millions) pour espérer atteindre les objectifs climat de la France sur le résidentiel. Cette cible SNBC est elle-même en-deçà des attentes qui ressortent de la moyenne des scénarios hors SNBC, laquelle indique une ambition de l'ordre de 6,3 millions de logements à rénover entre 2015 et 2030. L'hypothèse selon laquelle seuls les propriétaires de passoires thermiques bénéficieraient d'aides sur la période 2015-2030 est par ailleurs très optimiste » (**Production n° 57**, p. 59 et suiv. ; soulignement ajouté).*

129.

Deuxièmement, la Ministre de la transition écologique prétend que « *plusieurs mesures [auraient été] mises en place* » pour permettre « *la suppression de la consommation de fioul pour le chauffage des bâtiments* » à l'horizon 2030, telles que : « *"coup de pouce CEE", circulaire pour des services publics éco-responsables, annonce du Conseil de défense écologique du 27 juillet 2020 concernant l'interdiction d'installation de systèmes de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire utilisant principalement des combustibles très fortement émetteurs en gaz à effet de serre* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 8).

Outre que le rythme présenté comme nécessaire à l'atteinte de cet objectif – qui supposerait, de l'aveu même de la Ministre, de passer de 90 000 suppressions de chaudières au fioul en 2019, à 290 000 par an à brève échéance – paraît pour le moins surprenant, voire irréaliste, l'association renvoie, sur ce point, à l'étude établie par Carbone 4, dont il ressort que :

*« D'après le scénario AMS de la SNBC, [...] la part de logements chauffés au fioul doit réduire de trois quarts (de 16 % à 4 %), soit une conversion de 3,3 millions de logements. [...]*

*En confrontant ces objectifs à la tendance historique, il apparaît que l'objectif de la SNBC révisée sur le chauffage au fioul s'inscrit sensiblement au-delà de la continuité du rythme observé sur la période 1990-2019 (-1,6 %/an). [...]*

*Les mesures prises par l'État jusqu'à présent ne permettent pas d'atteindre l'objectif de sortie des logements chauffés au fioul. Le schéma supra montre en effet une diminution des logements chauffés au fioul de 4,4 millions en 2015 à 2,1 millions projetés en 2030 vs. un objectif de 1,1 million en 2030.*

*[...] Il semble donc nécessaire d'accélérer le mouvement sur la sortie des énergies fossiles dans le secteur des bâtiments résidentiels, en adoptant des mesures supplémentaires ciblant spécifiquement le remplacement des chaudières gaz et fioul. Ces mesures pourraient, par exemple, consister à rendre obligatoire leur conversion vers des alternatives bas-carbone à chaque rénovation » (**Production n° 57**, p. 57 et suiv.).*

Le même raisonnement trouve à s'appliquer s'agissant des émissions du secteur tertiaire. Ainsi, l'étude de Carbone 4 souligne que :

« Le tertiaire part d'encore plus loin que le résidentiel en termes de prégnance des énergies fossiles pour le chauffage : le gaz et le fioul représentaient près de 70 % de l'énergie consommée en 2015, contre 64 % pour le résidentiel. [...] »

*Quant à la décarbonation des énergies de chauffage, le même raisonnement que pour le logement peut s'appliquer : bien que la sortie du gaz et du fioul au profit d'énergies décarbonées (pompes à chaleur, réseaux de chaleur urbains, etc.) constitue un bénéfice collatéral de certaines rénovations, elle n'est toujours pas systématique et suit par conséquent un rythme bien trop faible par rapport à l'attendu.*

*Par conséquent, il semble improbable que les mesures prises en faveur de la baisse des émissions du tertiaire soient suffisantes pour faire mieux que l'objectif fixé par la SNBC. Dès lors, le secteur tertiaire ne semble pas être un bon candidat pour espérer compenser le retard pris par les trois secteurs analysés de manière plus approfondie » (**Production n° 57**, p. 99 et suiv.).*

Et si la Ministre prétend qu'un « nouveau dispositif » – dont elle s'abstient toutefois de présenter les contours et les principales caractéristiques – « permettra d'accélérer la dynamique de remplacement des chaudières fioul », l'argument, péremptoire, ne saurait convaincre.

130.

Troisièmement, la Ministre de la transition écologique prétend que « de nombreuses mesures [auraient] été mises en place » pour permettre « l'atteinte des cibles prévues » en matière d'« émissions des véhicules », telles que « bonus-malus, prime à la conversion, investissements dans les bornes de recharge, etc. ». À la suivre, cela représenterait un « écart de l'ordre de 14 Mt CO<sub>2</sub>eq/an en 2030 (dont 8 Mt pour les véhicules particuliers et 6 pour les poids lourds) par rapport au scénario AME » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 8).

Mais ce faisant, outre que les mesures évoquées ne sont pas détaillées, force est de relever qu'elles portent, toutes, uniquement sur la transformation du parc des véhicules. De sorte que leur contribution à la réduction des émissions du secteur des transports, pris dans sa globalité, paraît d'ores et déjà insuffisante.

À cet égard, il est pour le moins révélateur que la Ministre s'abstienne d'évoquer des mesures relatives au développement du fret ferroviaire ou, plus largement, au report modal vers les mobilités actives, les transports collectifs et les transports massifiés, qui constituent pourtant un levier incontournable – mais largement négligé – de la réduction des émissions de GES du secteur des transports (voir *supra*).

Surtout, les mesures évoquées se révèlent elles-mêmes inadaptées pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par la SNBC en matière de développement des véhicules hybrides rechargeables, et d'amélioration de l'efficacité des véhicules routiers.

Tel est d'abord le constat opéré par le Haut Conseil pour le Climat qui, dans son avis relatif au plan de relance, soulignait que les aides à l'achat de véhicules propres – et, précisément, la prime à la conversion – ne sont que partiellement compatibles avec les objectifs de la SNBC (**Production n° 59**, p. 21 ; cité *supra*).

Plus largement, les organisations de l'Affaire du Siècle renvoient, une nouvelle fois, à l'étude effectuée par Carbone 4, dont il ressort que, si les dispositifs invoqués par la Ministre pourraient

conduire à l'acquisition de 125 000 véhicules à faibles émissions chaque année sur la période 2020-2030, « *cette évaluation annuelle moyenne [...] est à mettre en regard avec les 9 années restantes et un parc total estimé à 37 millions de voitures en 2030* ». Ainsi, « *en tenant compte des mesures, [...] la part des VFE atteindrait seulement 3 % du parc en 2030 soit un niveau cinq fois inférieur à l'objectif 2030 de la SNBC* ». Dès lors, « *tout retard dans les premières années [étant] un retard pour les années suivantes* », il faudrait « *sensiblement augmenter les moyens publics pour accélérer sur l'électrique* » et permettre ainsi d'atteindre la part de 15 % de véhicules à faibles émissions, nécessaire au respect des objectifs fixés par la SNBC (**Production n° 57**, pp. 41-42).

131.

Quatrièmement, la Ministre de transition écologique fait valoir que « *le plan ambition bio 2022, ainsi que les mesures de la loi Egalim relatives aux quotas d'aliments sous labels de qualité dans la restauration collective permettront d'activer conjointement les leviers d'offre et de demande* » et, ce faisant, d'atteindre « *l'hypothèse du scénario SNC d'une part de 25 % des surfaces de grandes cultures en bio d'ici 2030* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 8).

Les organisations de l'Affaire du Siècle ont déjà démontré que les mesures adoptées en matière agricole se révèlent insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC.

S'agissant précisément du développement de l'agriculture biologique, le plan « Ambition bio », cité par la Ministre, se fixe pour objectif d'atteindre 15 % de surface agricole française cultivée en bio à l'horizon 2022. Il apparaît toutefois insuffisant pour répondre aux objectifs définis par la SNBC qui, pour rappel, visent une part d'agriculture biologique de 32 % par rapport à la surface utile d'ici 2030 (voir *supra*). En ce sens, l'étude de Carbone 4 souligne que :

*« [...] La cible du Programme "Ambition Bio" vise à porter la production biologique à 15 % de la surface agricole utile d'ici 2022 ; ce qui est extrêmement ambitieux.*

*En effet, les surfaces certifiées bio devraient augmenter de 58 % par rapport à 2018 (+1,5 Mha d'ici 2022) et les surfaces en conversion feraient plus que doubler (+2,5 millions d'hectares). Or, si l'on considère l'augmentation consolidée sur 2018 (année exceptionnelle), elle ne fut que de +0,27 Mha, loin des +0,49 Mha168 du Programme Ambition bio. Selon les termes du rapport "Sur les financements publics consacrés à l'agriculture biologique" de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, l'atteinte d'un tel objectif en 2026 semble plus réaliste étant précisé qu'il faudra alors reproduire le bond exceptionnel de 2018. Dans ce cas, avec ce rythme soutenu, la France se dirige vers une part du bio dans la production agricole d'environ 19 % en 2030. [...]*

*La stratégie et les mesures actuelles mises en œuvre par l'État ne permettent pas d'atteindre l'objectif de la SNBC. Le schéma supra montre en effet un écart de 13 points en termes de SAU en bio en 2030* » (**Production n° 57**, p. 85).

De même, s'agissant des mesures relatives à la restauration collective – dont la Ministre s'abstient toutefois de détailler le contenu et d'évaluer l'impact précis sur les émissions de GES du secteur – leur effet sur la stimulation de l'offre et de la demande et, par suite, sur le développement de l'agriculture biologique, paraît très limité. Tel que le relève Carbone 4 :

*« Aujourd'hui, la demande française en produits bio est nettement supérieure à la production sur le sol national et démontre ainsi sa limite dans l'accroissement du bio dans la SAU. Par ailleurs, les mesures*

*annoncées par l'État pour stimuler la demande sont peu significatives. À titre d'exemple, l'article 57 du projet de loi climat prévoit une extension à partir de 2025 à la restauration collective privée de l'obligation d'avoir au moins 50 % de produits durables et de qualité dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. La demande qui en résulterait correspondrait à moins de 1 % de la SAU » (**Production n° 57**, p. 84).*

Enfin, c'est en vain que le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation croit, pour sa part, pouvoir se prévaloir des dispositions de la loi de finances n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, créant le plan « France Relance », qui, « *dans le secteur de l'agriculture, [auraient prévu] des financements inédits pour soutenir la transition vers une agriculture bas-carbone et une gestion forestière adaptée aux enjeux climatiques* » (mémoire du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, p. 2).

Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent (voir *supra*), il convient, en effet, de souligner le manque de considération apporté au secteur de l'agriculture dans le cadre du plan « France Relance », se traduisant par des financements insuffisants, une mauvaise orientation du dispositif, ainsi qu'un risque d'effet négatif des mesures adoptées. L'avis du Haut Conseil pour le Climat est, de ce point de vue, particulièrement clair (**Production n° 59**, pp. 23-24).

L'argument sera donc écarté.

132.

Cinquièmement, la Ministre de la transition écologique entend se prévaloir de la fermeture des centrales à charbon, qui représenterait « *un différentiel de l'ordre de 12 Mt CO<sub>2</sub>eq/an en 2030* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 9)

Pourtant, contrairement à ce qu'elle tente de faire accroire, cette fermeture n'est pas actée.

Comme le souligne Carbone 4 :

*« Le gaz naturel contribue à 65 % des émissions pour 7 % de la production électrique française. Le charbon et le fioul, qui comptent pour moins de 1 % de la production électrique, représentent environ 15 % des émissions.*

*Dans ce contexte, la PPE fixe l'arrêt des centrales à charbon pour 2022 conformément aux annonces du gouvernement en début de mandat. [Cependant,] la fermeture de seulement 4 centrales à charbon n'est toujours pas acquise en raison de l'équilibre du réseau. Par exemple, la centrale de Cordemais continuerait à produire à un rythme très ralenti jusqu'à 2026 » (**Production n° 57**, p. 94).*

La diminution alléguée, de l'ordre de 12 Mt CO<sub>2</sub>eq, n'est donc pas acquise.

133.

Sixièmement, la Ministre de la transition écologique fait état des mesures relatives « *à la décarbonation de l'industrie* » – et, notamment, à « *l'augmentation de la dotation du fonds chaleur, ainsi [qu'aux] appels d'offres lancés très récemment [...] dans le cadre du plan de relance* » – qui représenteraient « *une baisse de 3,5 Mt CO<sub>2</sub>eq* » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 9).

Sur ce point, outre que le chiffre de 3,5 Mt CO<sub>2</sub>eq n'est nullement explicité, force est de constater que cette diminution, à la supposer établie, paraît minime au regard du total des émissions du secteur de l'industrie – 78 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2019 (**Production n° 54**, p. 17) – et des objectifs fixés, en la matière, par la SNBC révisée – à savoir une réduction de 35 % des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015 (**Production n° 63**, p. 111).

Surtout, si les mesures évoquées par la Ministre visent à soutenir l'investissement et l'innovation bas-carbone des projets industriels et, notamment, la relocalisation des industries, à travers un appel à projets, cette « réindustrialisation entraînera de nouvelles usines, des consommations d'énergies et ainsi des émissions supplémentaires ». De sorte qu'« il apparaît improbable que la stratégie actuelle permette de compenser le retard pris, [par ailleurs,] dans les trois secteurs clés » (**Production n° 59**, p. 92).

134.

Septièmement, la Ministre de la transition écologique entend se prévaloir de « la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire » qui contiendrait « plusieurs mesures visant à éviter la production de plastiques à usage unique, ainsi qu'à augmenter les taux de recyclage de différents produits », ce qui permettrait d'éviter « environ 5 Mt CO<sub>2</sub>eq/an à l'horizon 2030 » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 9).

Si le calcul permettant d'aboutir à la réduction alléguée n'est ni démontré, ni détaillé, il importe surtout de rappeler que le secteur des déchets ne représentait, en 2019, que 3,2 % des émissions nationales.

De sorte que l'impact des mesures adoptées dans ce secteur est insuffisant pour permettre, à lui seul, de compenser les émissions des secteurs les plus émetteurs, et d'atteindre les objectifs globaux assignés à la France. Partant, tel que le résume Carbone 4, « même dans le cas théorique où les émissions de [ce] secteur [parviendrait] à zéro en 2030 [...], leur non-significativité en termes d'émissions ne leur permettrait pas d'être en capacité de compenser le retard induit par le non-respect de neuf des onze paramètres structurants des secteurs du transport de personnes, du logement et de l'agriculture, qui représentent à eux trois 50 % des émissions françaises » (**Production n° 57**, p. 100).

Du reste, il est d'autant plus permis de douter de l'impact réel des mesures évoquées par la Ministre que la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 a, pour l'essentiel, reporté leur mise en œuvre à des échéances ultérieures. Ainsi, par exemple, ce n'est qu'« à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 [que] les établissements de restauration [seront] tenus de servir les repas et boissons consommés dans l'enceinte de l'établissement dans des gobelets, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles, des assiettes et des récipients réemployables ainsi qu'avec des couverts réemployables ».

De même, si l'article 7 de la loi prévoit que « la France se donne pour objectif d'atteindre la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040 » et qu'« un objectif de réduction, un objectif de réutilisation et de réemploi et un objectif de recyclage sont fixés par décret pour la période 2021-2025, puis pour chaque période consécutive de cinq ans », ce décret n'a pas encore été adopté, retardant la mise en œuvre des objectifs ainsi visés.

L'argument sera donc écarté.

135.

Huitièmement, la Ministre de la transition écologique soutient que « l'atteinte d'une part de 10 % de biogaz en 2030 permettra de réduire les émissions d'environ 8 Mt CO<sub>2</sub>eq/an par rapport à l'AME » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 9).

Le chiffre avancé est pour le moins incertain.

En effet, comme le souligne Carbone 4 :

*« La production énergétique de biométhane est une filière relativement récente en France comparée à certains voisins européens. De plus, le biogaz est aujourd'hui principalement valorisé en cogénération d'électricité et de chaleur. Cependant, le mix électrique étant déjà décarboné en France (60158 gCO<sub>2</sub>e/kWh), il n'y a pas de bénéfice climatique à produire de l'électricité à partir de biogaz (environ 90159 gCO<sub>2</sub>e/kWh). Le bénéfice climatique se trouve dans la valorisation directe de ce biométhane (44160 gCO<sub>2</sub>e/kWh) par injection dans le réseau gaz pour substituer le gaz naturel fossile (227161 gCO<sub>2</sub>e/kWh).*

*C'est vers cette valorisation que la France avance depuis quelques années à travers la PPE.*

*Les objectifs de la PPE sont ambitieux puisqu'ils visent à passer d'une injection dans les réseaux de 1 TWh en 2019 à une injection entre 20 et 30 TWh d'ici 2030. La réalisation des 1 134 projets de biométhane déclarés en 2020, permet de préciser cet objectif puisque le potentiel de production énergétique associé est estimé à 25 TWh.*

*Cependant, en pratique, tous ces projets ne voient pas le jour pour diverses raisons (blocages administratifs, non obtention du financement, recours citoyen local, etc.). De plus, il faut plusieurs années à ces projets déposés pour devenir concrets.*

*[...] Ces éléments conduisent à retenir la moyenne de la fourchette de la PPE soit une production énergétique de biométhane injecté de 25 TWh en 2030. Cela correspond alors à une valorisation d'environ 22 % des déjections du cheptel Français.*

*[...] La part des déjections méthanisées valorisées en cas d'aboutissement des projets de méthanisation actuellement recensés et rendus viables par la PPE ne permet pas d'atteindre l'objectif SNBC » (**Production n° 57**, p. 81 et suiv. ; soulignement ajouté).*

Partant, l'argument ne saurait convaincre.

136.

Enfin, la Ministre de la transition écologique n'est pas davantage fondée à se prévaloir des « actions [...] résultant de la transcription des mesures suggérées par la Convention citoyenne pour le climat » (mémoire de la Ministre de la transition écologique, p. 9).

Sur ce point, les organisations de l'Affaire du Siècle renvoient aux développements qui précèdent, dont il résulte que le projet de loi « Climat et résilience » ne permettra pas d'engager les réformes structurelles, pourtant nécessaires pour assurer le respect de la trajectoire et des objectifs que l'État s'est lui-même fixés en matière de réduction des émissions de GES (voir *supra*).

À tous égards, le rejet de l'argumentation adverse s'impose.

## II. SUR LA DEMANDE D'INJONCTION

137.

Les organisations de l’Affaire du Siècle requérantes ont démontré que les mesures actuellement mises en œuvre par l’État – qu’elles aient été récemment adoptées ou soient en cours d’élaboration – ne lui permettront pas de respecter la trajectoire définie par la SNBC et, par suite, de remplir les objectifs définis par l’article L. 100-4 du Code de l’énergie.

Plus largement, ces mesures sont, en tout état de cause, insuffisantes pour permettre d’assurer la réparation du préjudice écologique lié aux surplus d’émissions de GES résultant du non-respect par l’État du premier budget carbone ou, à tout le moins, d’éviter son aggravation (**II.B**).

Dans ces conditions, l’adoption de nouvelles mesures s’impose.

Ainsi, il conviendrait *a minima* que l’État prenne en considération les recommandations formulées par le Haut Conseil pour le Climat, afin de corriger les mesures déjà adoptées et d’en prendre de nouvelles, susceptibles de permettre l’atteinte – voire le dépassement – des objectifs de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 et de neutralité carbone à l’horizon 2050.

Au demeurant, de telles mesures devront nécessairement intervenir rapidement, pour répondre efficacement à l’urgence climatique caractérisée (**II.A**).

### II.A Sur l’urgence climatique

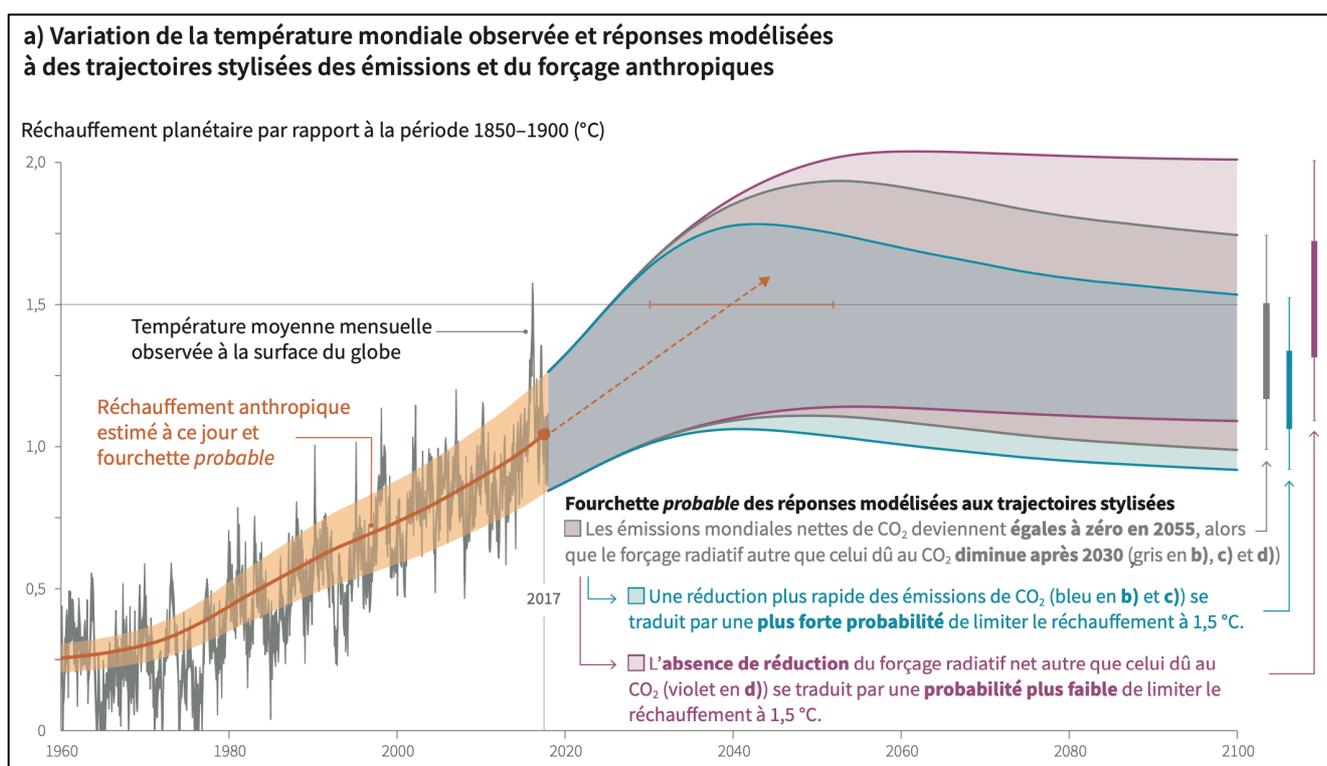
138.

En effet, tel que le rappelait le rapporteur public, Monsieur Stéphane HOYNCK, dans ses conclusions sur la décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 19 novembre 2020, « *il y a bien une urgence climatique aujourd’hui, les actions ou les inactions décidées aujourd’hui et dans un proche avenir étant de nature à déterminer l’avenir de la planète et de son habitabilité pour l’Homme dans la seconde moitié du XXIème siècle et au-delà* » (concl. S. HOYNCK sur CE, 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe, req. n° 427301, publié au recueil Lebon).

Plus encore, l’impératif d’une action rapide découle du phénomène d’accumulation des surplus d’émissions résultant de la méconnaissance par l’État de ses obligations, tel que mis en évidence par le Tribunal administratif de Paris dans son jugement avant-dire droit du 3 février 2021, aux termes duquel il a souligné que « *le non-respect de la trajectoire [que l’État] s’est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l’atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué* » (TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l’homme, Association Greenpeace France*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976).

Et pour cause : en raison de l'accumulation continue des GES dans l'atmosphère, tout retard de réduction des émissions de GES rend plus incertaine, voire impossible, la possibilité de contenir l'élévation des températures « *nettement en-dessous de 2 °C* » et, plus encore, de la limiter à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément aux stipulations de l'Accord de Paris.

À cet égard – et tel que l'illustre le graphique suivant – les observateurs soulignent, dans le prolongement des rapports du GIEC, que tout retard, même s'il est par la suite compensé par une accélération de la trajectoire, provoquera un réchauffement plus rapide, jusqu'à un pic plus élevé, compromettant ainsi l'adaptation des sociétés humaines et des écosystèmes à ses conséquences – hausse des températures, phénomènes météorologiques extrêmes, etc. (en ce sens, voir notamment : V. MASSON-DELMOTTE, « Réchauffement climatique : état des connaissances scientifiques, enjeux, risques et options d'action », *Géoscience*, Vol. 352, 2020, pp. 251-277<sup>15</sup>).



(Production n° 5, p. 12)

Autrement dit, la temporalité des mesures mises en œuvre a un impact direct sur le respect des objectifs climatiques que la France s'est fixés.

Et ce d'autant plus que l'atteinte d'un « point de bascule » – c'est-à-dire d'un seul critique, au-delà duquel toute perturbation, même minime, pourrait entraîner une modification majeure et irréversible du système climatique – représenterait un risque majeur en cas de report supplémentaire de l'effort sur le long terme (en ce sens, voir notamment : V. MASSON-

<sup>15</sup> Voir également : A. D. KING, T. P. LANE, B. J. HENLEY et J. R. BROWN, « Global and regional impacts differ between transient and equilibrium warmer worlds », *Nature Climate Change*, 10, 42-47, 2020, disponible sur : <https://www.nature.com/articles/s41558-019-0658-7#citeas>.

DELMOTTE, « Réchauffement climatique : état des connaissances scientifiques, enjeux, risques et options d'action », *Géoscience*, Vol. 352, 2020, pp. 251-277).

Or, initialement considérés comme relevant de scénarii extrêmes, ces points de bascule, reconnus par le GIEC (**Production n° 6**) ont vu leur probabilité s'accroître, pour être désormais envisagés dans l'hypothèse d'un réchauffement à 2 °C, voire 1 °C (**Production n° 5**).

Et si l'État français ne peut, à lui seul, empêcher l'augmentation de la température planétaire au-delà de ces seuils, il doit naturellement y prendre sa part, ce qui suppose, notamment, de s'assurer de la conformité de son action avec les objectifs climatiques qu'il s'est lui-même fixés, et de mettre en œuvre, à court terme, les mesures adéquates.

En définitive, seule une action effective à court terme permettra d'atteindre les objectifs de long terme. Autrement dit, l'efficacité des mesures supplémentaires qu'il appartient à l'État de mettre en œuvre suppose d'intégrer à son action un impératif de rapidité et d'urgence.

## **II.B Sur la réparation et la prévention de l'aggravation du préjudice écologique**

139.

Dans son jugement avant-dire droit du 3 février 2021, le Tribunal administratif de Paris a retenu que l'État « doit être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone et n'a pas ainsi réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre » (§ 30), et que « le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué » (§ 31).

Par suite, il a considéré que « les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, l'État doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil, d'une partie du préjudice écologique constaté » (§ 34).

Et par conséquent, il a jugé que « les injonctions demandées par les associations requérantes [...] sont recevables [...] en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son aggravation » (§ 39).

Dans ces conditions, réparer le préjudice écologique constaté et prévenir, pour l'avenir, son aggravation suppose, d'abord, de permettre la réparation du dommage résultant de l'accumulation d'émissions supplémentaires de GES dans l'atmosphère, résultant du dépassement du premier budget carbone.

Cela commande, ensuite, de s'assurer que l'État respectera, à l'avenir, la trajectoire de réduction qu'il s'est fixée pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions, déterminés par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

Par conséquent, cette réparation suppose qu'il soit enjoint à l'État d'adopter des mesures supplémentaires.

140.

En premier lieu, s'agissant de la réparation du préjudice écologique passé, il ressort des développements qui précèdent que la trajectoire dessinée par la SNBC révisée ne tire aucune conséquence du dépassement d'environ 3,5 % du premier budget carbone.

Ainsi, les niveaux des deuxième, troisième et quatrième budgets carbone n'ont pas été revus à la baisse, afin de rattraper le surplus d'émissions passées. De même, aucun instrument d'ajustement préventif n'a été mis en place, dans la SNBC révisée, en cas de nouveau dépassement – pourtant probable dès le deuxième budget carbone.

En d'autres termes, les dépassements constatés ont été traités comme s'ils étaient « neutres » pour l'environnement, et comme si les retards pris dans la diminution du volume des émissions stockées dans l'atmosphère n'étaient pas, en eux-mêmes, générateurs d'un préjudice écologique (V. *supra*).

Pourtant, ainsi que le relevait le rapporteur public, Madame Amélie FORT BESNARD, dans ses conclusions sur le jugement avant-dire droit du 3 février 2021, « *le non-respect de la trajectoire implique un surplus d'émissions de GES qui s'accumulent dans l'atmosphère et aggrave le préjudice écologique en cours* », né du réchauffement climatique (concl. A. FORT-BESNARD sur TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'homme, Association Greenpeace France*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976). Et tel que l'a jugé le Tribunal, ces émissions supplémentaires participent à l'aggravation du réchauffement climatique, en ce qu'elles altèrent la composition de l'atmosphère et fragilisent ses fonctions écologiques, notamment en matière de régulation du climat.

141.

Certes, l'aggravation du préjudice écologique qui résulte de ces surplus d'émissions est difficilement identifiable. En effet, bien que les émissions rejetées aujourd'hui produisent d'ores et déjà une partie de leurs effets, l'étendue certaine de ces derniers ne sera connue que dans plusieurs dizaines ou centaines d'années.

De sorte qu'elles ne peuvent, à ce titre, être immédiatement réparées.

En revanche, ce surplus d'émissions, qui aggrave le préjudice écologique, peut être compensé par le retranchement sur les prochains budgets carbone de ce volume d'émissions supplémentaires constatées sur la période 2015-2018.

Plus spécialement, en raison de l'impact des retards des réductions d'émission sur la dégradation de l'atmosphère (voir *supra*), la compensation du préjudice écologique né du surplus d'émissions résultant du premier budget carbone supposerait qu'il soit enjoint à l'État de retrancher – dans les meilleurs délais et, si possible, dès le deuxième budget carbone (2019-2023) – les 61 MtCO<sub>2</sub> émis en violation du premier budget carbone sur la période 2015-2018.

142.

En second lieu, la cessation de l'aggravation du préjudice écologique né du surplus d'émissions suppose, *a minima*, que l'État respecte, à l'avenir, la trajectoire de réduction d'émissions qu'il s'est lui-même fixée pour l'application des articles L. 100-4 du Code de l'énergie et L. 222-1 A et B du Code de l'environnement.

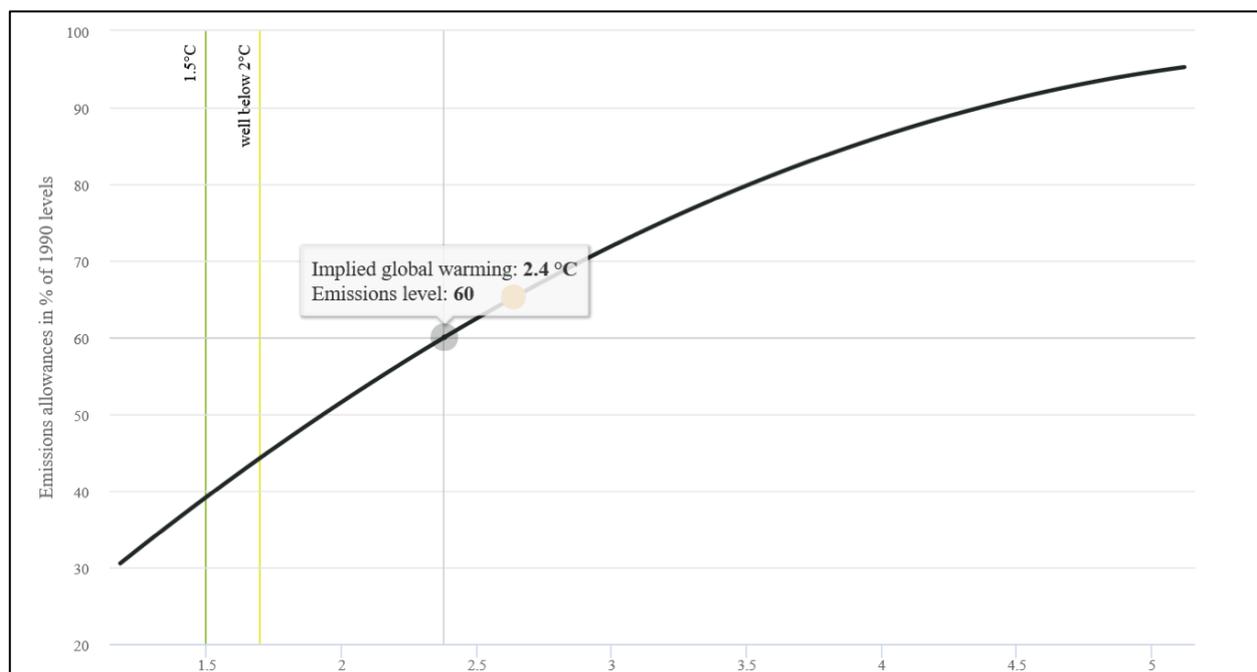
Et ce d'autant plus que le respect des objectifs fixés par l'article L. 100-4 impliquerait, déjà, une aggravation du préjudice écologique né du réchauffement climatique : en l'état des connaissances scientifiques, en dupliquant à l'échelon mondial, selon un principe d'équité, l'effort de réduction d'émissions porté par cet objectif national, il serait constaté une élévation de la température moyenne mondiale de 2,4 °C en 2100.

À cet égard, les organisations de l'Affaire du Siècle renvoient aux travaux publiés dans la revue *Nature*, prolongés par l'outil « Paris Equity Check »<sup>16</sup>, qui permettent d'évaluer l'élévation de la température mondiale à l'horizon 2100, en fonction de la quantité de GES émise dans l'atmosphère en 2030 (Y. ROBIOU DU PONT et M. MEINSHAUSEN, « Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges », *Nat. Comm.*, 9, art. n° 4810, 2018<sup>17</sup>).

Plus précisément, cet outil permet de fournir une évaluation du réchauffement climatique fondée sur la supposition que tous les pays suivent l'ambition de réduction d'un État donné, c'est-à-dire mettent en œuvre des efforts comparables, déterminés au regard du principe d'équité – responsabilité historique, capacité à payer et égalité.

Ceci posé, son application révèle que « les engagements des pays correspondant uniquement à un réchauffement de 2 °C ne sont pas compatibles avec les objectifs de l'accord de Paris », et que « seuls les pays dont les engagements conduiraient à un réchauffement inférieur à 1,5 °C à l'horizon 2100 pourraient se conformer aux objectifs de l'Accord de Paris, à savoir "maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C" »<sup>18</sup>

Surtout, comme l'illustre le graphique suivant, il apparaît qu'une réduction de 40 % des émissions de GES par rapport à 1990 – correspondant à l'objectif fixé par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie – aboutirait à une élévation de la température moyenne mondiale de 2,4 °C en 2100, si cette ambition était répliquée à l'échelon mondial<sup>19</sup> :



Partant, pour contenir l'élévation de la température mondiale sous 2 °C à l'horizon 2100, la France devrait en réalité poursuivre un objectif minimal de réduction de 49 % des émissions des GES en 2030 par rapport à 1990. Plus encore, pour contenir l'élévation de la température sous 1,5 °C – et, ce faisant, limiter, conformément aux préconisations du GIEC et de l'Accord de Paris, la gravité du préjudice écologique résultant du réchauffement climatique –, l'objectif devrait être porté à 61 % (**Production n° 82**).

Or, l'ensemble des observateurs, publics et privés, s'accorde sur l'insuffisance des mesures mises en œuvre ou projetées par l'État pour se conformer à la trajectoire définie par la SNBC révisée, en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030 (voir *supra*).

En effet, ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, les politiques publiques mises en œuvre – qu'elles aient déjà été adoptées, ou soient en cours d'élaboration – ne permettent pas de respecter les budgets carbone définis par la SNBC révisée. De même, la trajectoire de réduction d'émission définie par la SNBC révisée est elle-même frappée d'incohérences qui fragilisent tant sa compatibilité avec l'objectif défini à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, que sa capacité à encadrer efficacement l'action publique.

143.

L'instruction ouverte par le Tribunal administratif de Paris n'a certes pas pour objet de critiquer l'insuffisance des objectifs législatifs de réduction des émissions de GES.

Mais ces constats permettent néanmoins de saisir l'importance d'un respect rigoureux de la trajectoire et des objectifs de réduction des émissions, tels que définis par la SNBC et l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

Ils soulignent, en effet, que chaque écart – ou risque d'écart – conduira mécaniquement à l'aggravation du préjudice écologique ou, à tout le moins, à une perte de chance de parvenir à le maintenir à un niveau acceptable pour l'ensemble de l'humanité.

144.

En définitive, les mesures mises en œuvre par l'État, dont il n'est pas acquis – loin s'en faut – qu'elles permettront de remplir les objectifs fixés par la SNBC, sont en tout état de cause insuffisantes pour permettre d'assurer la réparation du préjudice écologique ainsi constaté, ou de prévenir, pour l'avenir, son aggravation.

Partant, afin de réparer le préjudice écologique et de mettre un terme à son aggravation, il devra être enjoint à l'État de modifier le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone aux fins, d'une part, de soustraire du deuxième budget carbone, ou des budgets carbone suivants, les 61 MtCO<sub>2</sub> émis en violation du premier budget carbone pour la période 2015-2018 et, d'autre part, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs.

En outre, afin de s'assurer de la cessation de l'aggravation du préjudice écologique, il devrait être enjoint à l'État d'adopter toutes mesures utiles pour mettre l'action publique en cohérence avec le niveau d'ambition de la trajectoire de réduction d'émissions définie par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

145.

**En définitive**, les organisations de l'Affaire du Siècle sont bien fondées à solliciter du Tribunal administratif de Paris qu'il enjoigne au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, en tenant compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, telles que :

- réformer le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et, par conséquent, le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, afin d'assurer la prise en compte des dépassements passés, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs et de tenir compte de l'aggravation à venir des obligations de réduction d'émissions à l'horizon 2030, conformément au Plan cible européen en matière de climat à l'horizon 2030 ;
- en toute hypothèse, mettre en place des mécanismes d'évaluation des mesures adoptées, passées et futures, et de suivi des émissions de GES conformément aux recommandations du Haut Conseil pour le Climat, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État au regard des objectifs de réduction des émissions définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur des transports, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur des transports par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes mesures de compensation du retard constaté de l'essor du report modal du transport routier vers les transports bas-carbone, telles que :
    - adopter un plan d'action pour respecter les objectifs de multiplication de la part modale du ferroviaire fixés par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et les articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

- prendre toutes mesures utiles afin de rattraper le retard et de se conformer aux objectifs de renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas-carbone fixés par l'article 13, I de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi qu'aux articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et à l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
  - définir une stratégie nationale pour réduire à la source la demande de mobilité liée aux déplacements contraints ;
- adopter, sans délai, les mesures réglementaires nécessaires à l'application des articles 53, 64, 67 ; 68, 69, 71, 75, 76, 77 et 78 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
- publier le rapport sur la décarbonation et la réduction des émissions polluantes dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime prévu par l'article 81 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, qui aurait dû être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de cette loi ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur du bâtiment, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur du bâtiment par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard du nombre de rénovations énergétiques constaté entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2020, au regard des objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - adopter un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - mettre en cohérence le décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine au regard de l'objectif défini à l'article 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - mettre en place un mécanisme d'évaluation et de suivi du respect de l'obligation d'isolation thermique lors des ravalements de façade prévue par l'article R. 131-28 du Code de la construction et de l'habitation ;

- adopter, sans délai, les mesures réglementaires nécessaires à l'application des articles 2, 15, 22 et 33 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en matière de performance énergétique des logements ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur de l'agriculture, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur de l'agriculture par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard relatif à l'augmentation de la part de surfaces agricoles utiles en agriculture biologique à 20 % d'ici 2020, conformément à l'objectif prévu par l'article 31 a) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et ajuster les ambitions et les moyens du Plan Ambition Bio 2022 au regard de cet objectif ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre et l'actualisation du projet agro-écologique de la France au regard des objectifs définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin de développer des projets alimentaires territoriaux écologiques et solidaires, conformément aux objectifs définis par l'article L1, I du Code rural et de la pêche maritime.

146.

Pour le reste, les organisations de l'Affaire du Siècle s'en rapportent à leurs précédentes écritures, dont elles entendent conserver l'entier bénéfice.

## **PRODUCTIONS :**

53. HCC, Rapport annuel pour 2019
54. HCC, Rapport annuel pour 2020
55. HCC, Avis sur le projet de loi « Climat et résilience », 2021
56. CESE, Avis sur le projet de loi « Climat et résilience », 2021
57. Carbone 4, L'État français se donne-t-il les moyens de son ambition climat ?, 2021
58. BCG, Evaluation d'impact des mesures prises sur la réduction des GES, 2021
59. HCC, Avis sur le plan « France Relance », 2020
60. HCC, Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions, 2019
61. CESE, Accord de paris et neutralité carbone en 2050, 2020
62. I4CE, Panorama des financements climat, éd. 2020
63. SNBC révisée
64. Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, 2020
65. Bilan annuel des transports en 2019 : les externalités
66. CITEPA, Bilan des émissions en France de 1990 à 2018
67. Rapport d'accompagnement de la SNBC révisée
68. Autorité de régulation des transports, Marché français du transport ferroviaire en 2019
69. RAC, Transport ferroviaire : sommes-nous sur les rails ?, 2020
70. HCC, Rénover mieux, leçons d'Europe, 2020
71. Rapport d'information parlementaire sur la rénovation thermique des bâtiments
72. CESE, Avis sur les projets de SNBC et de PPE, 2019
73. CNTE, Avis sur le projet de loi « Climat et résilience »
74. Rapport d'information parlementaire sur l'application de la LEC, 2021
75. Rapport d'information parlementaire sur l'application de la LOM, 2020
76. Synthèse de la SNBC révisée
77. Avis de l'Autorité environnementale sur la deuxième SNBC
78. HCC, Maîtriser l'empreinte carbone de la France, 2020
79. HCC, Maîtriser l'impact carbone de la 5G, 2020
80. Commission européenne, Communication du 23 octobre 2020
81. Conseil européen, Réunion des 10 et 11 décembre 2020, Conclusions
82. Graphes « Paris Equity Check »