



Climat, neutralité carbone et justice sociale

**Avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement
climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**

Michel Badré et Claire Bordenave

2021-04

NOR : CESL1100004X

Mercredi 27 janvier 2021

Mandature 2015-2021 – Séance du mercredi 27 janvier 2021

**CLIMAT, NEUTRALITE CARBONE ET
JUSTICE SOCIALE
AVIS DU CESE SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT LUTTE CONTRE LE
DEREGLEMENT CLIMATIQUE ET
RENFORCEMENT DE LA RESILIENCE
FACE A SES EFFETS**

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Michel BADRÉ et Claire BORDENAVE

Au nom de la

Section de l'environnement

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 21 septembre 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'environnement la préparation d'un avis intitulé : Climat, neutralité carbone et justice sociale - avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. La section de l'environnement, présidée par Mme Anne-Marie Ducroux, a désigné Mme Claire Bordenave et M. Michel Badré comme rapporteurs.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| AVIS | 5 |
| Les recommandations du CESE | 6 |
| Principales recommandations | 16 |
| Introduction | 18 |
| Partie 1 : Se déplacer (correspondant au titre III du projet de loi) | 23 |
| Chapitre 1 : Promouvoir les alternatives à la voiture individuelle et la transition vers un parc de véhicules plus propres (articles 24 à 28)..... | 25 |
| Chapitre 2 : Optimiser le transport routier de marchandises et réduire ses émissions (articles 29 à 32) | 27 |
| Chapitre 3 : Agir au niveau local avec les entreprises et les administrations pour organiser mieux les déplacements (article 33) ... | 30 |
| Chapitre 4 : Limiter les émissions du transport aérien et favoriser l'intermodalité train-avion (articles 34 à 37)..... | 31 |
| Partie 2 : Se loger (correspondant au titre IV du projet de loi) | 33 |
| Chapitre 1 : Rénover les bâtiments (articles 38 à 44) | 34 |
| Chapitre 2 : Diminuer la consommation d'énergie (articles 45)..... | 39 |
| Chapitre 3 : Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme (article 46 à 53)..... | 39 |
| Chapitre 4 : Lutter contre l'artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes (articles 54 à 55)..... | 45 |
| Partie 3 : Se nourrir (correspondant au titre V du projet de loi) | 47 |
| Chapitre 1 : Soutenir une alimentation saine et durable peu émettrice de gaz à effet de serre pour tous (articles 56 à 58)..... | 47 |
| Chapitre 2 : Développer l'agroécologie (articles 59 à 62)..... | 48 |
| Partie 4 : Consommer (correspondant au titre Ier du projet de loi) | 51 |
| Chapitre 1 : Informer, former, sensibiliser (articles 1 à 3)..... | 51 |
| Chapitre 2 : Encadrer et réguler la publicité (articles 4 à 10)..... | 53 |
| Chapitre 3 : Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre (article 11 à 12)..... | 54 |
| Partie 5 : Produire et travailler (correspondant au titre II du projet de loi) | 54 |
| Chapitre 1 : Verdir l'économie (articles 13 à 15)..... | 54 |
| Chapitre 2 : Adapter l'emploi à la transition écologique (articles 16 à 18) . | 56 |
| Chapitre 3 : Protéger des écosystèmes et de la biodiversité (article 19 à 20) | 57 |
| Chapitre 4 : Favoriser des énergies renouvelables pour tous et par tous (articles 21 à 23)..... | 58 |

| | |
|---|-----------|
| Partie 6 : Recommandations transversales : Gouvernance et financements | 59 |
| 1 - les mesures de financement des politiques climatiques | 59 |
| 2 - les mesures de conception générale des politiques et de gouvernance | 62 |
| 3 - le dispositif de suivi des objectifs et de correction des écarts constatés | 64 |
| Conclusion | 65 |
| <i>DECLARATIONS/ SCRUTIN</i> | 68 |
| <i>ANNEXES</i> | 72 |
| N°1 Composition de la Section de l'environnement à la date du vote | 73 |
| N°2 Liste des auditionnés | 75 |
| N°3 Saisine du CESE par le Premier Ministre | 76 |
| N°4 Avis du CESE se rapportant au climat et à la transition énergétique | 77 |
| N°5 Table des sigles | 82 |

Sommaire

Avis

Présenté au nom de la Section de l'environnement

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 135 voix et 22 abstentions

**CLIMAT, NEUTRALITE CARBONE ET JUSTICE
SOCIALE**

**AVIS DU CESE SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT LUTTE CONTRE LE DEREGLEMENT
CLIMATIQUE ET RENFORCEMENT DE LA
RESILIENCE FACE A SES EFFETS**

Michel BADRÉ et Claire BORDENAVE

Les recommandations du CESE

Récapitulatif complet

Partie 1 - Se déplacer (correspondant au titre III du projet de loi)

Préconisation 1

Le CESE préconise de préférer l'objectif de réduction des déplacements contraints « à la source » chaque fois que possible, pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées. Il recommande la mise en place d'un dispositif permanent d'évaluation précise des réductions d'émissions susceptibles d'être obtenues, à court, moyen ou long terme, par ces mesures de réduction des besoins de mobilité contrainte. Un tel dispositif est indispensable pour apprécier en continu au cours des années à venir si l'effort consenti est compatible avec les trajectoires de réduction des émissions résultant de la Stratégie nationale bas-carbone, ainsi que son acceptabilité sociale, et de prendre si besoin est les mesures correctrices nécessaires.

Le CESE recommande également de rechercher la pérennisation de certaines évolutions constatées à l'occasion de la pandémie de Covid 19, notamment en matière de télétravail ou de développement des mobilités actives, pour bénéficier durablement de leurs avantages en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en maîtrisant leurs impacts négatifs, notamment sociaux, et dans le respect des conditions fixées par le droit du travail en matière de télétravail.

Préconisation 2

- 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.

- la validation des niveaux d'émission annoncés par les constructeurs doit être conduite selon un processus transparent et incontestable : le scandale du « Dieselgate » ne doit en aucun cas pouvoir se reproduire et les consommateurs doivent pouvoir choisir en confiance des véhicules réellement moins émetteurs, ce qui n'est pas le cas selon les éléments récemment publiés sur le dépassement des émissions annoncées pour certains véhicules hybrides

- 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 : on a vu en effet que ces véhicules représentent une part importante et rapidement croissante des émissions de gaz à effet de serre (GES).

- il y aurait lieu de veiller à ce que ces réglementations nouvelles ne conduisent pas à exporter hors Union européenne les véhicules d'occasion à fortes émissions polluantes.

Préconisation 3

Sur le sujet sensible des limitations de vitesse sur autoroutes et voies rapides, le CESE préconise de ne pas prendre de décision unilatérale à l'heure actuelle, le débat devant être conduit, documenté et mené dans un cadre institutionnalisé, concerté avec les collectivités et les parties prenantes.

Préconisation 4

Le CESE observe 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.

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 compatible avec les objectifs de réduction des émissions. Cette trajectoire devra être assortie des mesures de compensation des impacts économiques et sociaux négatifs des mesures sur les entreprises, les salariés du secteur des transports et les consommateurs, dans l'esprit de ce qui avait été proposé par la Conférence des experts sur la contribution climat énergie en 2009, mais non mis en application lors de la mise en place du mécanisme de progression interrompu fin 2018.

Outre les mesures de compensation sociale nécessaires, une reprise de l'évolution de la contribution climat énergie pour le transport de marchandises devrait être accompagnée du développement d'alternatives ferroviaires performantes au trafic routier. Elles supposent, pour le fret ferroviaire, un effort financier important en matière d'infrastructures, relevant de SNCF Réseau, ou de matériels roulants, relevant de la SNCF ou des régions. L'optimisation du transport de marchandises passe également par l'organisation du fret ferroviaire pour les trajets supérieurs à 400 km, grâce à un maillage de « hubs » régionaux, permettant la massification des flux, le transport routier effectuant la collecte et la distribution dans un rayon de 150 km (cabotage). Il faut également donner confiance aux opérateurs en sécurisant la régularité des lignes de fret.

Le CESE regrette par ailleurs que le projet actuel ne propose aucune mesure de nature à améliorer les clauses environnementales fixées par les chargeurs aux transporteurs, ni à améliorer la décarbonation du parc de véhicules de transport routier de marchandises (y compris véhicules utilitaires légers, pour le transport en agglomération, dont l'électrification pourrait souvent être particulièrement adaptée), contrairement à ce qui est prévu pour les véhicules particuliers.

Le CESE recommande que des normes maximales d'émission soient fixées pour les véhicules utilitaires légers neufs.

Préconisation 5

Le CESE regrette 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.

Il rappelle ses préconisations antérieures sur la gouvernance locale des mobilités, notamment :

- élargir la conception des plans de mobilité, et la concertation qu'ils impliquent, à toutes les questions susceptibles d'en augmenter les effets sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), en veillant aux conséquences sociales des mesures prises, et en particulier la réduction des besoins de mobilité contrainte (notamment par le télétravail) et le développement des « mobilités actives », vélo et marche à pied, en sus des incitations au co-voiturage. Le CESE rappelle que la concertation avec la société civile sur ces plans de mobilité, si elle peut être enrichie par la participation de groupes de citoyens tirés au sort, ne peut s'y réduire.
- améliorer la coordination entre les actions des collectivités territoriales en matière d'investissement et gestion des transports en commun, et celles des organisations et des entreprises en matière de déplacements : les incitations à la réduction de l'usage de la voiture doivent en effet s'accompagner d'alternatives efficaces, notamment en matière de transport en commun, d'aires de stationnement ou de hubs multimodaux.

Préconisation 6

Pour le CESE, l'éco-contribution kilométrique est une mesure pertinente dans son principe, dans l'attente d'une réglementation internationale plus satisfaisante que l'actuelle.

Le CESE recommande que la trajectoire d'évolution annoncée pour l'écocontribution à l'article 34 du projet de loi permette sans ambiguïté de revenir sur l'avantage comparatif au profit du secteur aérien, le plus émetteur de GES au voyageur par kilomètre, constitué par la détaxation du kérosène.

Il recommande surtout, comme dans son avis de 2019 portant sur les projets de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), que les pouvoirs publics français accentuent leur pression pour remettre en cause l'exonération du transport aérien international et du transport maritime de la fiscalité carbone ou environnementale et du marché du carbone européen. Si cela s'avère impossible à l'échelle mondiale, l'Union européenne devra étudier, sans délai, la mise en œuvre de mesures sur son territoire dans ce domaine. La France devra de même étudier la mise en œuvre d'une taxation ou contribution des vols intérieurs, en s'inspirant de ce qui a été fait dans d'autres pays. Dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à ce que les contributions ou la fiscalité ainsi mises en place assurent l'équité entre les opérateurs des différents modes de transport.

Le CESE recommande d'agir sur une logique de complémentarité des modes de transport, en les organisant sous maîtrise publique avec l'ensemble des parties prenantes afin de mesurer pour chacun des modes leur pertinence économique,

sociale et environnementale. Il recommande également que l'examen des alternatives au trafic aérien :

- soit assortie d'une évaluation sur les emplois et de garanties associées pour les salariés concernés ;
- ne s'opère pas au détriment des compagnies nationales en favorisant le *low cost* ;
- se fasse dans un cadre européen.

Partie 2 : Se loger (correspondant au titre IV du projet de loi)

Préconisation 7

Le CESE considère que la sincérité et l'atteinte des ambitions dépendront du niveau de financement public et d'autres financements consenti à la fois pour les objectifs climatiques et pour garantir la justice sociale vis-à-vis des nouvelles obligations, qu'il s'agisse de rénovation ou de réalisation d'audit, afin de limiter le reste à charge pour les ménages modestes, voire de l'annuler pour les ménages en situation de précarité énergétique. Elles dépendront également de la qualité de l'accompagnement, et de la compétence de la filière du bâtiment. Le financement des mesures de compensation pour les ménages ne doit pas aboutir à une hausse de la fiscalité des ménages.

Préconisation 8

Le CESE recommande qu'en complément aux nécessaires financements publics, des modes innovants de financements privés, ou mixtes publics/privés, soient déployés plus massivement, comme les dispositifs de tiers-financement.

Préconisation 9

Le CESE réitère qu'il importe de limiter le recours au travail détaché, à la soustraction en cascade, et de veiller particulièrement au statut et à la qualité des emplois créés grâce à la transition énergétique dans le secteur du bâtiment : c'est une des conditions majeures pour que sa compétence soit durablement à la hauteur de l'efficacité nouvelle attendue.

Préconisation 10

Le CESE recommande que les catégories de performance des bâtiments mettent au même plan les 2 étiquettes qui composent le diagnostic de performance énergétique (DPE) : l'étiquette énergie pour informer sur la consommation d'énergie, et l'étiquette climat pour connaître la quantité de gaz à effet de serre (GES) émise. Cette dernière est beaucoup moins connue et mise en avant, or la qualité d'une rénovation environnementale doit prendre en compte son impact en émissions de CO₂.

Préconisation 11

Le CESE recommande de préciser les moyens alloués au développement du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH). Le CESE insiste 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.

Préconisation 12

Le CESE préconise des aides ciblées pour que les copropriétés puissent réaliser des études préalables aux travaux de rénovation énergétique performants, avec un reste à charge supportable, sous réserve que les travaux soient effectivement réalisés par la suite.

Préconisation 13

Le CESE recommande de développer les interventions du conseil de défense écologique sur la biodiversité.

Afin d'éclairer les débats sur la « ville dense », le CESE recommande de renforcer les évaluations du lien entre étalement urbain et émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le CESE recommande également que les approches conjointes « biodiversité-climat » soient privilégiées dans les politiques urbaines. L'enjeu biodiversité et les solutions basées sur la nature doivent être partie intégrante des stratégies d'adaptation des villes au changement climatique, incluant la résorption des îlots de chaleur.

Le CESE recommande de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain qui intègre les liens entre urbanisme et mobilité afin de développer des villes moins émettrices de carbone. Les instruments d'urbanisme doivent prendre en considération l'optimisation des modalités de déplacement en s'appuyant sur les principes de densification, de polycentrisme et de mixités sociale et fonctionnelle.

Préconisation 14

Le CESE approuve la fixation par la loi d'objectifs ambitieux de réduction des atteintes aux espaces naturels. Il recommande d'harmoniser les objectifs de réduction des surfaces artificialisées et de réduction de l'érosion de la biodiversité, ainsi que les outils de mesure permettant le suivi de ces objectifs.

Préconisation 15

Afin d'assurer la cohérence entre les objectifs de lutte contre l'artificialisation aux niveaux national et régionaux d'une part, et ceux retenus dans les documents infra-régionaux d'autre part, le CESE rappelle au Gouvernement son engagement de fixation de critères partagés, acceptés par les collectivités, pour le suivi des programmations territoriales.

Le CESE recommande également de fournir :

- un bilan des objectifs régionaux en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- un bilan des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) obligatoires depuis 2016 dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants et depuis décembre 2018 dans celles de plus de 20 000 habitants.

Le CESE recommande enfin d'étendre aux régions d'outre-mer la disposition consistant à inclure dans leur document de programmation régionale (pour elles, les schémas d'aménagement régionaux [SAR]) l'objectif de réduction de moitié du

rythme d'artificialisation des sols.

Préconisation 16

Le CESE recommande que le projet de loi dite « 4D » définisse précisément les rôles de pilotage et de contrôle indépendant des documents d'urbanisme, en parallèle des compétences de chaque niveau.

Préconisation 17

Le CESE préconise que l'évitement soit pris en compte dans la planification stratégique et en amont des projets d'infrastructures à tous ses niveaux ; l'imposition plus stricte de mesures de compensation et leur contrôle doit les rendre plus coûteuses, et conduira donc plus souvent à l'évitement ou à la réduction.

Préconisation 18

Le CESE demande une évaluation de l'artificialisation directe et indirecte des terres, et des émissions de gaz à effet de serre (GES) directes et indirectes liées aux zones commerciales.

Il constate que les motifs de dérogation définis à l'article 50 pour délivrer de nouvelles autorisations d'exploitation reviennent à considérer la préservation des espaces naturels comme étant de moindre priorité que les éléments liés à l'urbanisation.

Il recommande que de telles dérogations ne soient accordées que dans le strict respect du dispositif "éviter, réduire, compenser" (ERC), privilégiant l'évitement de toute artificialisation nouvelle, en cas d'impossibilité la réduction, et pour ce qui n'a pu être évité la compensation.

Il préconise aussi que ces dispositions s'appliquent à l'installation des entrepôts, notamment de stockage pour la vente en ligne, pour lesquels les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) devraient aussi donner une autorisation formelle, ce qui n'a pas été prévu par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018. En effet, ils artificialisent autant de terres que les zones commerciales.

Préconisation 19

Le CESE recommande d'évaluer le potentiel de réversibilité avant toute construction.

Préconisation 20

Le CESE recommande, pour que ces objectifs d'aires protégées deviennent effectifs, d'en établir une définition précise en s'appuyant sur des études scientifiques existantes, qu'il conviendra de valoriser et approfondir. Il faudra également déterminer, avec des concertations locales, la localisation optimale en veillant aux besoins évolutifs des espèces en raison du changement climatique.

Par ailleurs, la définition des aires protégées doit s'accompagner au plus vite de moyens financiers et humains correspondant à l'objectif pour assurer la pérennité de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées, le CESE recommande de définir un sous-objectif de protection forte Ceci est particulièrement vrai dans les territoires ultramarins, compte tenu de leur isolement et des enjeux considérables de la biodiversité qu'ils renferment.

Partie 3 : Se nourrir (correspondant au titre V du projet de loi)

Préconisation 21

Le CESE recommande la mise en œuvre rapide d'un programme d'actions opérationnelles qui permette de se mettre sur la trajectoire de réduction d'au moins 18 % des émissions de GES notamment par réduction de l'usage des fertilisants minéraux à l'horizon 2030 par rapport à 2015, prévue dans la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Il recommande également de porter au niveau européen le développement d'instruments économiques qui permettront d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie européenne « De la ferme à la table » à l'horizon 2030.

Néanmoins, pour rappel, une taxation de l'azote suggérée depuis de nombreuses années par des rapports officiels devra être opérationnelle en 2024 au plus tard.

Préconisation 22

Le CESE approuve la nécessaire recherche de compatibilité du plan stratégique national (PSN) avec les documents de référence cités. Le CESE recommande qu'une étude plus précise soit menée d'une part sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) liée aux mesures d'application du PSN, et d'autre part sur les capacités réelles d'atténuation par le stockage du carbone apportée par les milieux agricoles et forestiers, et sur leur cohérence avec les trajectoires d'émissions et de stockage prévues dans la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Partie 4 : Consommer (correspondant au titre Ier du projet de loi)

Préconisation 23

Le CESE demande que les recommandations figurant dans son avis relatif à l'affichage environnemental soient réellement étudiées tout en prenant en compte le bilan des expérimentations permettant à la fois d'identifier les méthodologies et modalités d'un affichage environnemental dans les secteurs concernés, et de déterminer les biens et services pour lesquels l'obligation d'affichage serait nécessaire.

Il rappelle notamment sa préconisation d'intégrer l'ensemble des impacts sur l'environnement (y compris les impacts sur la biodiversité) dans l'affichage environnemental, et de ne pas viser seulement l'efficacité énergétique ou les émissions de gaz à effet de serre (GES), ni juxtaposer toutes les indications d'affichages successivement recommandées ou imposées (telles réparabilité, disponibilité des pièces jointes, etc.).

Préconisation 24

Le CESE rappelle que dans son avis relatif à l'éducation à l'environnement, il avait aussi préconisé la mise en place de formations au développement durable tout au long de la vie, dans le cadre professionnel et les cursus de formation continue, en lien avec les réflexions sur l'évolution des métiers et des compétences. Il renouvelle cette préconisation, non évoquée dans le projet de loi, alors que les situations de crise en ont confirmé la nécessité.

Préconisation 25

Le CESE recommande que la question de la publicité sur les véhicules les plus polluants soit réexaminée à l'occasion du débat parlementaire, en rappelant que la publicité pour le tabac et les alcools a pu être réglementée en raison de leurs nuisances avérées, et ce malgré l'importance des recettes publicitaires qu'elle générerait.

Partie 5 : Produire et travailler (correspondant au titre II du projet de loi)

Préconisation 26

Le CESE préconise d'intégrer le critère de la réparabilité dans l'affichage environnemental, en privilégiant pour celui-ci une approche multicritère en France comme en Europe.

Préconisation 27

Le CESE approuve la mise en cohérence de la SNBC et de la stratégie nationale de recherche, et considère que les soutiens à la recherche et développement et à l'innovation devraient favoriser des investissements dans l'économie, en particulier dans l'industrie et les services permettant de produire et commercialiser des produits ou services à forte contribution à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ou l'adaptation au changement climatique.

Préconisation 28

Le CESE préconise une évolution réglementaire dans le cadre des achats publics permettant la prise en compte de l'affichage environnemental dans les secteurs l'ayant déployé ainsi que celle d'indicateurs spécifiques, par exemple sur le critère de réparabilité, tant que celui-ci n'est pas intégré à l'affichage environnemental, afin que l'achat public devienne un réel levier pour la prise en compte de l'économie circulaire.

Par ailleurs, le CESE recommande d'inclure dans le plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) les besoins de formation à la définition de critères environnementaux et à leur prise en compte dans les marchés publics. Il recommande d'accentuer l'effort de formation vers les décideurs et décideuses des services acheteurs et de formation des personnels en charge des marchés sur l'importance des clauses environnementales, en particulier celles qui appuient les politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

Préconisation 29

Le CESE approuve l'élargissement des missions prévu en matière de transition écologique du comité social et économique (CSE) dans le cadre des procédures d'information-consultation et recommande qu'il soit en capacité de les exercer.

Préconisation 30 :

Le CESE préconise que des objectifs régionaux d'émission de gaz à effet de serre (GES) soient fixés par les documents de planification régionale ad hoc (schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET] ou schéma régionaux climat air énergie [SRCAE]).

Préconisation 31

Le CESE considère qu'agir à l'échelon local autour d'énergies renouvelables est important pour l'acceptabilité de projets ou d'investissements.

Ils doivent être pensés conjointement dans un cadre de cohérence nationale afin de préserver l'égalité de traitement, notamment visée par la péréquation tarifaire des réseaux publics de distribution d'énergie et afin de garantir la continuité de fourniture dans des conditions optimales. La différenciation locale doit s'exercer en préservant le service public, et les solidarités entre citoyens et entre territoires.

Partie 6 : Recommandations transversales : Gouvernance et financements

Préconisation 32

Le CESE renouvelle sa recommandation de mettre en cohérence la progression prévue de la contribution climat énergie avec la trajectoire voulue de réduction des émissions, en assurant les mesures de compensation sociale indispensables à l'égard des ménages les plus modestes, sur lesquels cette contribution pèsera fortement.

Il recommande d'affecter majoritairement au financement de la transition écologique et énergétique le produit de cette contribution, pour assurer à la transition des financements pérennes au-delà du seul plan de relance, et pour une meilleure acceptabilité. Les bénéficiaires de mesures de justice climatique ne devraient pas se limiter aux personnes répondant aux critères de précarité énergétique mais inclure plus largement les personnes modestes et les plus vulnérables aux effets du changement climatique.

Indépendamment de la fiscalité et des financements budgétaires, le CESE rappelle par ailleurs les recommandations faites plus haut dans le présent avis en matière de tiers-financement, dans la partie relative au logement.

Préconisation 33

Le CESE rappelle trois préconisations relatives à la conception générale des politiques climatiques, exprimées dans plusieurs de ses avis antérieurs :

- les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation doivent être intégrées dans la politique de lutte contre les inégalités. En particulier, les politiques et mesures pour lutter contre les

changements climatiques doivent être évaluées au regard de leurs bénéfices pour les personnes appartenant aux 20 % les plus vulnérables et les plus pauvres ;

- le CESE recommande à l'État de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements qu'il applique à ses propres financements, en complétant le calcul d'une valeur actualisée nette ou d'un taux de rentabilité interne global par une analyse des effets de redistribution concernant les populations les plus défavorisées, et en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures ;
- les mutations de l'emploi nécessitées par les transitions à venir ou déjà engagées nécessitent la mise en œuvre du plan de prévision des emplois et des compétences (PPEC) inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 suite à une préconisation du CESE, et dont l'urgence est confirmée autant par la situation de l'emploi que par les besoins d'adaptation rapide au changement climatique.

Préconisation 34

Le CESE rappelle au gouvernement l'engagement qu'il avait pris en janvier 2020 de mettre en place des feuilles de route et des budgets carbone par ministère, cet engagement n'ayant pas été suivi d'effet à ce jour.

Préconisation 35

Le CESE confirme la nécessité de poursuivre avec les régions les concertations nécessaires, pour renforcer par tout moyen disponible la cohérence entre les documents de programmation nationaux (en particulier la Stratégie nationale bas-carbone), régionaux (en particulier les schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)) et locaux (en particulier les Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux [PLU/PLUi]).

Préconisation 36

Le CESE recommande que l'objectif de réduction des émissions, actuellement de - 40 % en 2030 par rapport à 1990, soit renforcé pour être mis en conformité avec l'objectif européen, désormais plus ambitieux, de -55 % sur les émissions nettes (stockage du carbone pris en compte).

Préconisation 37

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), le CESE réitère sa préconisation 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.

Principales recommandations

Préconisation 1

Le CESE préconise de préférer l'objectif de réduction des déplacements contraints « à la source » chaque fois que possible, pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées. Il recommande la mise en place d'un dispositif permanent d'évaluation précise des réductions d'émissions susceptibles d'être obtenues, à court, moyen ou long terme, par ces mesures de réduction des besoins de mobilité contrainte. Un tel dispositif est indispensable pour apprécier en continu au cours des années à venir si l'effort consenti est compatible avec les trajectoires de réduction des émissions résultant de la Stratégie nationale bas-carbone, ainsi que son acceptabilité sociale, et de prendre si besoin est les mesures correctrices nécessaires.

Le CESE recommande également de rechercher la pérennisation de certaines évolutions constatées à l'occasion de la pandémie de Covid 19, notamment en matière de télétravail ou de développement des mobilités actives, pour bénéficier durablement de leurs avantages en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en maîtrisant leurs impacts négatifs, notamment sociaux, et dans le respect des conditions fixées par le droit du travail en matière de télétravail.

Préconisation 4

Le CESE 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 compatible avec les objectifs de réduction des émissions. Cette trajectoire devra être assortie des mesures de compensation des impacts économiques et sociaux négatifs des mesures sur les entreprises, les salariés du secteur des transports et les consommateurs, dans l'esprit de ce qui avait été proposé par la Conférence des experts sur la contribution climat énergie en 2009, mais non mis en application lors de la mise en place du mécanisme de progression interrompu fin 2018.

Préconisation 6

Le CESE recommande, comme dans son avis de 2019 portant sur les projets de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), que les pouvoirs publics français accentuent leur pression pour remettre en cause l'exonération du transport aérien international et du transport maritime de la fiscalité carbone ou environnementale et du marché du carbone européen. Si cela s'avère impossible à l'échelle mondiale, l'Union européenne devra étudier, sans délai, la mise en œuvre de mesures sur son territoire dans ce domaine. La France devra de même étudier la mise en œuvre d'une taxation ou contribution des vols intérieurs, en s'inspirant de ce qui a été fait dans d'autres pays. Dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à ce que les contributions ou la fiscalité ainsi mises en place assurent l'équité entre les opérateurs des différents modes de transport.

Préconisation 7

Le CESE considère que la sincérité et l'atteinte des ambitions dépendront du niveau de financement public et d'autres financements consenti à la fois pour les objectifs climatiques et pour garantir la justice sociale vis-à-vis des nouvelles obligations, qu'il s'agisse de rénovation ou de réalisation d'audit, afin de limiter le reste à charge pour les ménages modestes, voire de l'annuler pour les ménages en situation de précarité énergétique. Elles dépendront également de la qualité de l'accompagnement, et de la compétence de la filière du bâtiment. Le financement des mesures de compensation pour les ménages ne doit pas aboutir à une hausse de la fiscalité des ménages.

Préconisation 11

Le CESE recommande de préciser les moyens alloués au développement du Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH). Le CESE insiste 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.

Préconisation 14

Le CESE approuve la fixation par la loi d'objectifs ambitieux de réduction des atteintes aux espaces naturels. Il recommande d'harmoniser les objectifs de réduction des surfaces artificialisées et de réduction de l'érosion de la biodiversité, ainsi que les outils de mesure permettant le suivi de ces objectifs.

Préconisation 15

Afin d'assurer la cohérence entre les objectifs de lutte contre l'artificialisation aux niveaux national et régionaux d'une part, et ceux retenus dans les documents infra-régionaux d'autre part, le CESE rappelle au Gouvernement son engagement de fixation de critères partagés, acceptés par les collectivités, pour le suivi des programmations territoriales.

Préconisation 20

Le CESE recommande que la définition des aires protégées s'accompagne au plus vite de moyens financiers et humains correspondant à l'objectif pour assurer la pérennité de la mise en œuvre de la stratégie nationales pour les aires protégées, le CESE recommande de définir un sous-objectif de protection forte. Ceci est particulièrement vrai dans les territoires ultramarins, compte tenu de leur isolement et des enjeux considérables de la biodiversité qu'ils renferment.

Préconisation 32

Le CESE recommande d'affecter majoritairement au financement de la transition écologique et énergétique le produit de cette contribution, pour assurer à la transition des financements pérennes au-delà du seul plan de relance, et pour une meilleure acceptabilité. Les bénéficiaires de mesures de justice climatique ne devraient pas se limiter aux personnes répondant aux critères de précarité énergétique mais inclure plus largement les personnes modestes et les plus vulnérables aux effets du changement climatique.

Préconisation 33

Le CESE rappelle trois préconisations relatives à la conception générale des politiques climatiques, exprimées dans plusieurs de ses avis antérieurs :

- les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation doivent être intégrées dans la politique de lutte contre les inégalités. En particulier, les politiques et mesures pour lutter contre les changements climatiques doivent être évaluées au regard de leurs bénéfices pour les personnes appartenant aux 20 % les plus vulnérables et les plus pauvres ;
- Le CESE recommande à l'État de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements qu'il applique à ses propres financements, en complétant le calcul d'une valeur actualisée nette ou d'un taux de rentabilité interne global par une analyse des effets de redistribution concernant les populations les plus défavorisées, et en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures.
- Les mutations de l'emploi nécessitées par les transitions à venir ou déjà engagées nécessitent la mise en œuvre du plan de prévision des emplois et des compétences (PPEC) inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 suite à une préconisation du CESE, et dont l'urgence est confirmée autant par la situation de l'emploi que par les besoins d'adaptation rapide au changement climatique.

Introduction

Par courrier du 7 janvier 2021, le Gouvernement a saisi le CESE pour avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Ce projet de loi se situe dans un contexte enrichi lors des dernières années en matière de politique climatique, aux niveaux mondial, européen, national et local.

Cinq ans après l'accord de Paris, intervenu dans le cadre de la COP 21 de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, plusieurs décisions récentes traduisent une prise de conscience croissante du retard pris au regard des enjeux climatiques, au plus haut niveau politique : retour annoncé des États-Unis dans le processus de mise en œuvre de ces accords, décisions prises par la Chine et plusieurs états asiatiques en matière d'objectif de neutralité carbone, relèvement des ambitions de l'Union européenne concernant l'objectif intermédiaire 2030 pour atteindre la neutralité carbone en 2050.

En France, la loi énergie-climat de 2019¹, et la trajectoire pluriannuelle de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) destinée à sa mise en œuvre, se situent dans la même ligne, avec un objectif de neutralité carbone en 2050, et une trajectoire d'émissions passant par une réduction de 40% des émissions nationales en 2030 par rapport à la référence 1990. Cet objectif intermédiaire de - 40%, stockage du carbone non pris en compte, en 2030 devra d'ailleurs évoluer, pour être mis en conformité avec l'objectif européen désormais plus ambitieux de - 55%, stockage du carbone pris en compte².

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises sur la politique « climat » nationale³ et a constaté que la France ne se situe pas sur les trajectoires prévues. Il a notamment fait des recommandations relatives à l'atténuation et à l'adaptation, il a

¹ Loi énergie-climat de 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039355955/2020-12-29/>

² Par rapport à un volume d'émissions en 1990 de 548 Mt CO₂eq, l'objectif -40% hors stockage conduit à un volume d'émissions en 2030 de 329 Mt. L'objectif -55% en 2030 fait baisser ce volume à 247 Mt. Mais le stockage 2030, soit environ 50 Mt d'après le scénario SNBC, viendrait en déduction des émissions 2030, qui pourraient donc être de 297 Mt pour respecter l'objectif -55% : ce nouvel objectif européen équivaut donc, en termes comparables, à 297 Mt en 2030 au lieu de 329 Mt dans l'objectif national actuel, soit -46% au lieu de -40% par rapport à la référence 1990.

³ Saisine du CESE par le Gouvernement sur la Loi énergie-climat, avis récents du CESE sur la SNBC et la PPE : *Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume DUVAL et M. Jacques LANDRIOT - février 2019- ; *Avis du CESE Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - avril 2019, *Résolution du CESE Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel BADRE et M. Jean JOUZEL - mars 2020 ; *Avis du CESE La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Agnès MICHELOT - septembre 2016.

proposé de bâtir des liens entre mesures climatiques, mesures de biodiversité et mesures de réduction des inégalités, il a souligné la nécessité d'avoir des politiques sectorielles compatibles avec les objectifs climatiques, dans les principaux domaines d'activités génératrices d'émissions, et celle d'avoir des dispositifs de suivi, d'analyse des causes et de rectification des écarts aux trajectoires prévues. Il a par ailleurs recommandé d'utiliser davantage l'indicateur de l'empreinte carbone, intégrant les émissions liées à la production des biens importés, et pas seulement celle des émissions sur le territoire national. En effet, le CESE a montré chaque année que l'empreinte carbone française⁴ fait apparaître un niveau d'émissions nettement supérieur (environ 11,5 t CO₂eq/habitants⁵) à celui des émissions nationales (6,7 t CO₂eq/habitants) et surtout une quasi stabilité, qui masque une augmentation continue des émissions importées, alors que les émissions nationales diminuent depuis une vingtaine d'années, en particulier sous l'effet de la désindustrialisation.

Ainsi le CESE, comme le Haut Conseil pour le climat (HCC) dans ses rapports annuels de 2019 et 2020, et tout récemment le Conseil d'État, dans une décision du 19 novembre 2020 demandant au Gouvernement d'indiquer sous trois mois les mesures susceptibles d'assurer le respect de la trajectoire de la SNBC, ont souligné les difficultés de la France à respecter les objectifs nationaux qu'elle s'est fixés.

Alors que le mouvement des « Gilets jaunes » avait conduit le gouvernement à renoncer à la progression prévue de la contribution climat énergie, socle de la mise en œuvre des textes SNBC et PPE, à partir du budget 2019, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) réunie après le Grand débat national du printemps 2019 recevait comme mandat, par lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet 2019, de « définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 ».

Ce projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a été présenté comme l'un des supports permettant de traduire les propositions de la CCC avec le plan de relance, la loi de finances et d'autres lois, les mesures réglementaires nationales, des discussions internationales et un référendum. Le CESE, assemblée représentant la société civile organisée, ne s'exprime pas ici sur la pertinence des mesures proposées par la CCC ni sur leur prise en compte plus ou moins précise ou complète par le projet de loi. En revanche, dans la droite ligne de ses avis antérieurs, il lui appartient au nom des organisations qui le composent de s'exprimer sur son contenu au regard de la politique climat, en présentant aux pouvoirs publics les préconisations qui lui semblent nécessaires. Il complètera ensuite cet avis par son analyse d'autres mesures prises dans d'autres textes de référence.

⁴ Contributions annuelles sur l'empreinte carbone en France - Rapport annuel sur l'état de la France

⁵ Données 2018, citées par le rapport HCC : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/maitriser-lempreinte-carbone-de-la-france/>

Les analyses et les préconisations du CESE portent principalement sur les points suivants :

- l'adéquation des mesures annoncées dans le projet de loi au respect des trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'objectif de neutralité carbone en 2050 ;
- la cohérence de ces mesures avec les politiques de réduction des inégalités sociales ;
- les conditions de gouvernance permettant une mise en œuvre de ces mesures dans un cadre démocratique, assurant la participation de tous les acteurs et parties prenantes à l'élaboration des décisions et leur mise en œuvre.

Le CESE a choisi de ne pas analyser ni faire de recommandations sur l'article 20 du projet, relatif à la réforme du code minier. Les délais extrêmement contraints de la consultation par le gouvernement ne lui permettaient en effet pas d'effectuer le travail nécessaire à une expression collégiale approfondie sur un sujet qu'il n'avait jamais eu l'occasion d'examiner précédemment.

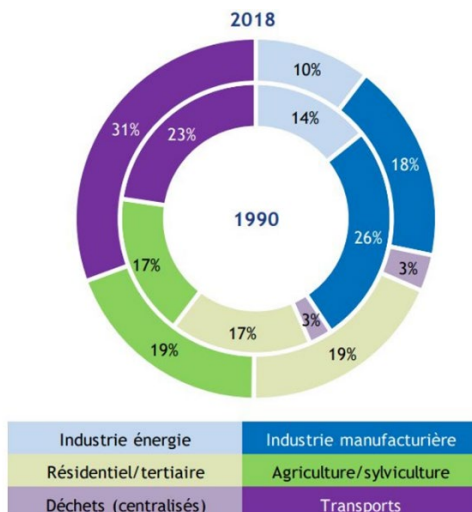
De même, il ne se prononce pas sur le titre VI (articles 63 à 65) du projet de loi, portant sur le renforcement de la protection judiciaire de l'environnement : il en a reçu le texte encore plus tardivement, sans que le délai de réponse fixé par le gouvernement laisse la possibilité de se livrer aux analyses juridiques approfondies ni aux consultations de parties prenantes qui auraient été nécessaires à l'élaboration d'un avis.

Le CESE attire l'attention du gouvernement et du Parlement sur les graves faiblesses d'une procédure de consultation de la société civile organisée, notamment ne lui laissant que deux séances de travail pour formuler son avis en réponse à une saisine gouvernementale, sur un projet en cours de préparation depuis plus de six mois. Le CESE regrette également que les documents indispensables à ce travail lui soient parvenus en plusieurs envois, postérieurement à la saisine.

Par ailleurs, il observe 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.

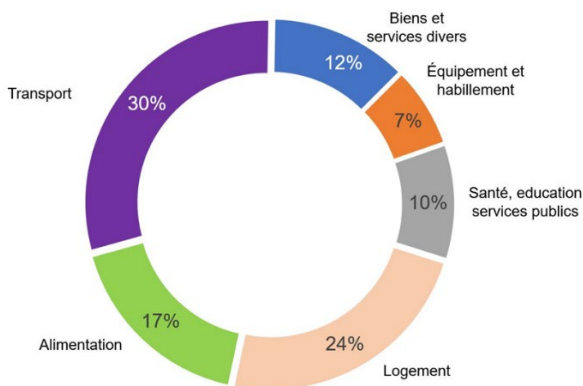
Les propositions du CESE sont présentées en cinq parties se référant aux titres thématiques du projet de loi, en s'attachant par priorité aux domaines les plus émetteurs de gaz à effet de serre. Une sixième partie traite des mesures transversales, relatives aux financements, à la conception des politiques climatiques et à leur gouvernance, et aux outils de suivi.

Graphique 1 : répartition des émissions nationales de gaz à effet de serre en France en 1990 et 2018



Il s'agit des émissions exprimées en équivalent CO₂, hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et forêts (UTCATF), et pour le périmètre France métropolitaine et outre-mer inclus dans l'Union européenne (Source : CITEPA, rapport SECTEN 2020).

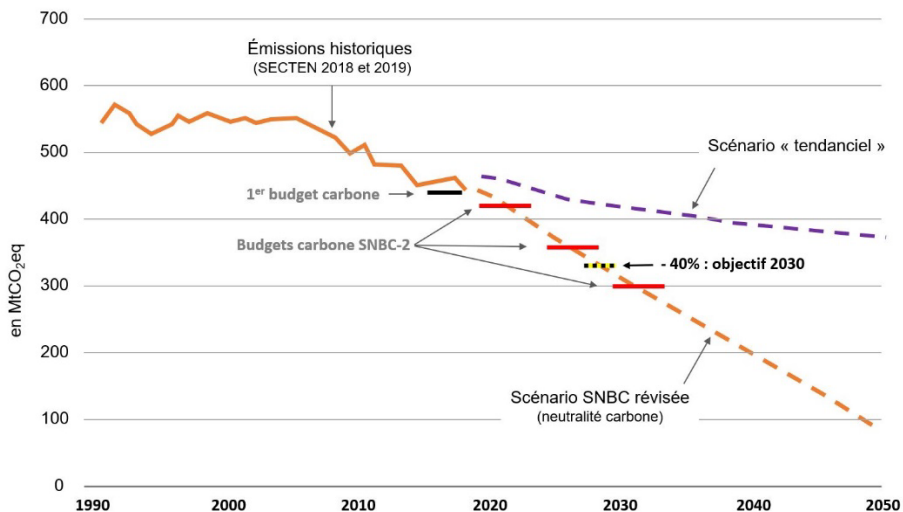
Graphique 2 : Décomposition de l'empreinte carbone⁶ par postes de consommations en 2018 (en % du total de l'empreinte)



Sources : CITEPA, Eurostat, Insee, Douanes, AIE, FAO. Traitement : SDES, 2020. Champ : France + Drom (périmètre Kyoto).

⁶ À la différence des inventaires nationaux, qui reflètent les quantités de gaz à effet de serre (GES) physiquement émises à l'intérieur du pays par les ménages et les activités économiques, l'empreinte carbone représente les émissions de gaz à effet de serre (GES) induites par la demande finale intérieure d'un pays. Elle comprend donc les émissions générées par la production et la consommation des produits fabriqués en France (à l'exception des émissions liées à la production des produits exportés) et celles des produits fabriqués à l'étranger, importés et consommés en France.

Graphique 3 : Émissions réelles jusqu'en 2018 et trajectoire des émissions prévues jusqu'en 2050 par la SNBC.



Sources : SNBC CITEPA,

Partie 1 : Se déplacer (correspondant au titre III du projet de loi)

Éléments de contexte

Les émissions nationales de gaz à effet de serre du secteur des transports ont représenté en 2018⁷ 139 Mt CO₂eq, hors émissions de nos transports internationaux aériens, maritimes ou fluviaux, soit la première source d'émission avec 31% des émissions nationales.

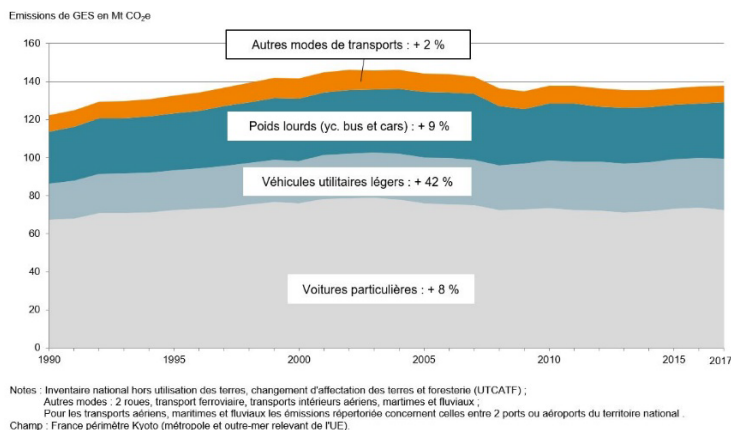
Elles proviennent pour 53% des voitures particulières, pour 22% du transport par poids lourds (camions ou cars), pour 20% des véhicules utilitaires légers et pour moins de 6% du transport aérien, maritime, ferroviaire et fluvial intérieur.

La quasi-totalité des émissions de ce secteur provient du CO₂ émis par les moteurs thermiques, diesel ou essence.

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).

Graphique 4 : Évolution des émissions française de gaz à effet de serre des transports par mode de transport



Source : CITEPA, rapport SECTEN 2018

⁷ CITEPA, rapport SECTEN 2020

Les principaux leviers d'action pour obtenir une forte diminution des émissions sont connus, et se déduisent directement de l'observation des évolutions passées rappelées ci-dessus (sauf pour les transports internationaux, non pris en compte ici mais significatifs aussi). 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.

Sans qu'on puisse évidemment faire de la crise pandémique actuelle un modèle désirable en régime permanent, l'année 2020 a montré que certaines évolutions de mobilités, considérées précédemment comme lentes ou destinées à rester limitées à court ou moyen terme, ont connu des développements spectaculaires : il en est ainsi en particulier du développement des réseaux de pistes cyclables en ville, aussitôt saturées par l'augmentation du trafic malgré les efforts très importants de beaucoup d'agglomérations. Le développement extrêmement rapide du télétravail a lui aussi dépassé très largement le rythme des évolutions considérées comme prévisibles jusque-là.

Analyse des mesures du projet de loi

Les quatre chapitres du titre 3 "se déplacer" n'abordent pas hélas la question 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. Cette question, pourtant essentielle⁸ est abordée en partie, pour ce qui concerne l'urbanisme, au titre « se loger » du projet de loi : l'impact, positif ou négatif, de l'urbanisation en matière de besoins de déplacements du quotidien (trajets domicile-travail, distance des accès aux services et aux commerces, etc.) est un enjeu majeur, même si les évolutions en la matière n'ont d'impact qu'à moyen et long terme. Par ailleurs le télétravail nécessite au préalable pour en réduire les impacts négatifs un retour d'expérience et une évaluation de son développement au cours de l'année

⁸ Cette priorité avait été soulignée par le CESE dans son avis sur le projet de loi énergie-climat de 2019 : Avis du CESE *Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume DUVAL et M Jacques LANDRIOT – février 2019.

écoulée ainsi que des négociations entre partenaires sociaux, des améliorations d'organisation et des investissements. Il ne semble pas avoir été pris en compte dans le projet de loi alors que ses conséquences peuvent être très importantes en matière d'émissions de gaz à effet de serre, par la réduction des besoins de mobilité à courte (trajets domicile-travail) ou longue distance (réunions de travail « en distanciel »).

Préconisation 1 :

Le CESE préconise de préférer l'objectif de réduction des déplacements contraints « à la source » chaque fois que possible, pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées. Il recommande la mise en place d'un dispositif permanent d'évaluation précise des réductions d'émissions susceptibles d'être obtenues, à court, moyen ou long terme, par ces mesures de réduction des besoins de mobilité contrainte. Un tel dispositif est indispensable pour apprécier en continu au cours des années à venir si l'effort consenti est compatible avec les trajectoires de réduction des émissions résultant de la Stratégie nationale bas-carbone, ainsi que son acceptabilité sociale, et de prendre si besoin est les mesures correctrices nécessaires.

Le CESE recommande également de rechercher la pérennisation de certaines évolutions constatées à l'occasion de la pandémie de Covid 19, notamment en matière de télétravail ou de développement des mobilités actives, pour bénéficier durablement de leurs avantages en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en maîtrisant leurs impacts négatifs, notamment sociaux, et dans le respect des conditions fixées par le droit du travail en matière de télétravail.

Chapitre 1 : Promouvoir les alternatives à la voiture individuelle et la transition vers un parc de véhicules plus propres (articles 24 à 28)

Ce chapitre fait état de cinq mesures particulières :

- *Création de parkings relais (article 24) ;*
- *Interdire les centres-villes pour les véhicules les plus émetteurs de GES (article 25) ;*
- *Généraliser les aménagements de voies réservées aux véhicules partagés et aux transports collectifs sur les autoroutes et voies rapides (article 26) ;*
- *Généraliser les mesures tarifaires attractives déjà pratiquées par certaines régions (article 27) ;*
- *Interdire dès 2025 la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs. (article 28) ;*

Les quatre premières mesures du chapitre visent à un meilleur usage des véhicules particuliers. Elles nécessitent des décisions de la part des collectivités territoriales et des financements d'infrastructures (parkings, aménagements de voies). Pour l'interdiction des centres-villes aux véhicules les plus émetteurs, **le CESE rappelle sa recommandation antérieure sur la nécessité de prévoir dans un**

cadre concerté, en accompagnement de toute mesure de restriction de circulation susceptible de pénaliser les familles ou les personnes âgées ou handicapées, des transports collectifs permettant le plus possible de « porte à porte »⁹, ainsi que les dérogations nécessaires aux véhicules circulant pour nécessités professionnelles.

La cinquième mesure, de nature très différente, vise à réorienter à terme la structure du parc automobile. L'impact de cette mesure devrait être précisé dans l'étude d'impact, par l'indication de la part des véhicules concernés dans le parc automobile neuf. Il importe que cette réorientation concerne en particulier, mais pas seulement, le développement très rapide et récent des véhicules dits SUV (« *sport utility vehicle* »), dont le poids et la puissance augmentent les émissions de GES plus que proportionnellement au service rendu.

Préconisation 2 :

- **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.**

- **la validation des niveaux d'émission annoncés par les constructeurs doit être conduite selon un processus transparent et incontestable : le scandale du « Dieselgate » ne doit en aucun cas pouvoir se reproduire et les consommateurs doivent pouvoir choisir en confiance des véhicules réellement moins émetteurs, ce qui n'est pas le cas selon les éléments récemment publiés sur le dépassement des émissions annoncées pour certains véhicules hybrides¹⁰.**

- **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 : on a vu en effet que ces véhicules représentent une part importante et rapidement croissante des émissions de gaz à effet de serre (GES).**

- **il y aurait lieu de veiller à ce que ces réglementations nouvelles ne conduisent pas à exporter hors Union européenne les véhicules d'occasion à fortes émissions polluantes.**

Le sujet très sensible des limitations de vitesse pour les véhicules automobiles a fait l'objet en France de débats non consensuels, au cours des années récentes : l'effet de ces limitations a été souvent ressenti comme aggravant la fracture territoriale entre les habitants de zones urbaines ou périurbaines bien desservies par les transports en commun et ceux de zones rurales où les alternatives à la mobilité

⁹ Avis du CESE *Avant-projet de loi sur les mobilités*, rapporteur M. Bruno DUCHEMIN au nom de la section de l'aménagement durable des territoires - novembre 2018.

¹⁰ Étude européenne Transport et environnement

https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_11_Plug-in_hybrids_report_final.pdf

routière de courte ou moyenne distance sont souvent rares ou inexistantes. Ces limitations de vitesse diffèrent radicalement tant par leurs objectifs que par leurs effets économiques, sociaux et environnementaux, selon qu'il s'agit des limitations dans les centres-villes (essentiellement pour des raisons de sécurité des piétons), sur les voies rapides urbaines (essentiellement pour limiter le bruit ou la pollution urbaine), sur le réseau bidirectionnel en zone non urbaine ou sur voies rapides et autoroutes (essentiellement pour limiter les accidents et les émissions de gaz à effet de serre).

Pour le réseau routier hors agglomération et autoroutier, aux seules exceptions de l'Allemagne et de la Pologne, la France fait actuellement partie des pays occidentaux ayant les limitations les plus élevées¹¹. Indépendamment des enjeux de sécurité, sur lesquels les effets de la limitation de vitesse sont largement documentés, la limitation des émissions de GES liée à la réduction des vitesses est importante¹². Le CESE, représentant la société civile organisée dans sa diversité, constate la difficulté de concilier l'efficacité de ces mesures de réduction des vitesses et leur acceptabilité sociale. Il estime cependant que reporter ce débat à plus tard ne serait pas une bonne façon de le traiter.

Préconisation 3 :

Sur le sujet sensible des limitations de vitesse sur autoroutes et voies rapides, le CESE préconise de ne pas prendre de décision unilatérale à l'heure actuelle, le débat devant être conduit, documenté et mené dans un cadre institutionnalisé, concerté avec les collectivités et les parties prenantes.

Par ailleurs, pour favoriser les alternatives à l'utilisation de la voiture particulière, le développement du transport ferroviaire justifierait un effort important de la part de l'État et des collectivités : relevant du Plan de relance ou des lois de finances successives plus que du présent projet de loi, ce point nécessite un examen particulier, alors que la situation difficile de la SNCF et les contraintes budgétaires des collectivités régionales, responsables des transports régionaux, risquent de réduire le niveau d'investissement consacré à ces actions.

Chapitre 2 : Optimiser le transport routier de marchandises et réduire ses émissions (articles 29 à 32)

Le CESE observe en préalable que le projet de loi vise à « optimiser le transport routier de marchandises », sans envisager de le réduire avant de l'optimiser. Cette réduction relève d'abord, certes, de mesures liées à l'urbanisme réduisant les

¹¹ À titre d'exemple, les limitations de vitesses autoroutières aux États-Unis, fixées par chaque état, varient de 55 à 75 mph, soit 89 à 120 km/h, et en Europe l'Allemagne n'a pas de limitation, la Pologne a une vitesse limite de 140 km/h, alors que les Pays-Bas limitent à 100 km/h, le Royaume-Uni à 110 km/h la Belgique la Suisse, l'Espagne, la Suède, la Finlande à 120 km/h.

¹² Sur une autoroute plate et droite, où les seuls besoins énergétiques nécessaires au maintien d'une vitesse constante correspondent aux frottements et à la résistance de l'air, tous deux proportionnels en 1^{ère} approximation au carré de la vitesse, la réduction d'émission peut être de l'ordre de plus de 15% pour un passage de 130 à 120 km/h, ou de près de 40% pour un passage de 130 à 110 km/h.

distances de transport (y compris le « transport du dernier km », souvent assuré par des véhicules utilitaires légers), et à l'organisation de distribution favorisant les ventes en circuits courts, mais elle relève aussi de mesures propres au secteur des transports de marchandises et à son organisation interne.

Quatre mesures sont envisagées dans le projet de loi :

- *Imposer un suivi régulier de la formation des chauffeurs à l'écoconduite (article 29) ;*
- *Sortir progressivement des avantages fiscaux sur le gazole pour le transport de marchandises (article 30) ;*
- *Inciter au report partiel vers d'autres moyens de transport de marchandises moins émetteurs, par des contributions spécifiques au transport routier (article 31) ;*
- *Améliorer l'information sur les émissions de GES générées par l'activité des entreprises « chargeurs » (article 32).*

Concernant les entreprises « chargeurs », le CESE est favorable à la disposition de l'article 32 concernant l'amélioration de l'information sur les émissions dues à leur activité. Mais le CESE constate et regrette 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.

La deuxième et la troisième mesures, de même nature et sûrement beaucoup plus importantes par leurs effets possibles sur les émissions de GES, visent à modifier l'équilibre des règles tarifaires ou non tarifaires existantes entre modes de transport, au détriment du transport routier et à l'avantage des autres modes de transport de marchandises, essentiellement le mode ferroviaire. Une telle modification est très probablement indispensable pour que le transport de marchandises apporte une contribution significative au retournement de tendance puis à la baisse importante des émissions de GES du secteur des transports. Mais les épisodes passés de l'écotaxe et de la contribution climat énergie montrent la sensibilité du sujet, les impacts économiques et sociaux négatifs à court terme de telles mesures pouvant être importants, à la fois sur le prix des marchandises transportées et sur les professions du transport routier : des mécanismes de compensation de ces impacts sont donc nécessaires, pour permettre de définir une nouvelle trajectoire de la contribution climat énergie compatible avec la trajectoire de baisse des émissions de GES dans les années à venir. Le CESE rappelle en effet que cette contribution constitue une traduction en droit du principe pollueur payeur, et un début de transfert des charges pesant sur le travail vers celles pesant sur les externalités négatives environnementales.

Le CESE rappelle aussi que dans son avis du 9 avril 2019 sur les projets de SNBC et de PPE, il avait souligné le caractère insincère de ces documents, faisant état de trajectoires de réduction d'émissions fondées sur des mesures d'incitations fiscales plus fortes que celles actuellement en vigueur.

Préconisation 4 :

Le CESE observe 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.

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. Cette trajectoire devra être assortie des mesures de compensation des impacts économiques et sociaux négatifs des mesures sur les entreprises, les salariés du secteur des transports et les consommateurs, dans l'esprit de ce qui avait été proposé par la Conférence des experts sur la contribution climat énergie en 2009¹³, mais non mis en application lors de la mise en place du mécanisme de progression interrompu fin 2018.

Outre les mesures de compensation sociale nécessaires, une reprise de l'évolution de la contribution climat énergie pour le transport de marchandises devrait être accompagnée du développement d'alternatives ferroviaires performantes au trafic routier. Elles supposent, pour le fret ferroviaire, un effort financier important en matière d'infrastructures, relevant de SNCF Réseau, ou de matériels roulants, relevant de la SNCF ou des régions. L'optimisation du transport de marchandises passe également par l'organisation du fret ferroviaire pour les trajets supérieurs à 400 km, grâce à un maillage de « hubs » régionaux, permettant la massification des flux, le transport routier effectuant la collecte et la distribution dans un rayon de 150 km (cabotage). Il faut également donner confiance aux opérateurs en sécurisant la régularité des lignes de fret.

Le CESE regrette par ailleurs que le projet actuel ne propose aucune mesure de nature à améliorer les clauses environnementales fixées par les chargeurs aux transporteurs, ni à améliorer la décarbonation du parc de véhicules de transport routier de marchandises (y compris véhicules utilitaires légers, pour le transport en agglomération, dont l'électrification pourrait souvent être particulièrement adaptée), contrairement à ce qui est prévu pour les véhicules particuliers.

Le CESE recommande que des normes maximales d'émission soient fixées pour les véhicules utilitaires légers neufs.

¹³ Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000351.pdf>.

Le transport fluvial et maritime de marchandises justifie lui aussi une modernisation des navires marchands et de leur motorisation, pour en réduire les émissions de GES.

Chapitre 3 : Agir au niveau local avec les entreprises et les administrations pour organiser mieux les déplacements (article 33)

Il comporte une seule action : *Intégrer par tirage au sort les citoyens aux Autorités organisatrices de la mobilité à toutes les échelles (article 33)*

Préconisation 5 : :

Le CESE regrette 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.

Il rappelle ses préconisations antérieures¹⁴ sur la gouvernance locale des mobilités, notamment :

- élargir la conception des plans de mobilité, et la concertation qu'ils impliquent, à toutes les questions susceptibles d'en augmenter les effets sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), en veillant aux conséquences sociales des mesures prises, et en particulier la réduction des besoins de mobilité contrainte (notamment par le télétravail) et le développement des « mobilités actives », vélo et marche à pied, en sus des incitations au co-voiturage. Le CESE rappelle que la concertation avec la société civile sur ces plans de mobilité, si elle peut être enrichie par la participation de groupes de citoyens tirés au sort, ne peut s'y réduire.

- améliorer la coordination entre les actions des collectivités territoriales en matière d'investissement et gestion des transports en commun, et celles des organisations et des entreprises en matière de déplacements : les incitations à la réduction de l'usage de la voiture doivent en effet s'accompagner d'alternatives efficaces, notamment en matière de transport en commun, d'aires de stationnement ou de hubs multimodaux.

¹⁴ Il l'avait déjà fait dans la contribution de la section de l'environnement à la résolution du CESE de juin 2020 *Construire demain*, dans son avis *Travail emploi mobilité*, rapporteurs au nom de la section du travail et de l'emploi : Mme Michèle CHAY et M. Laurent CLEVENOT - novembre 2019 et dans son avis *Avant-projet de loi sur les mobilités*, rapporteur M. Bruno DUCHEMIN au nom de la section de l'aménagement durable des territoires - novembre 2018.

Chapitre 4 : Limiter les émissions du transport aérien et favoriser l'intermodalité train-avion (articles 34 à 37)

Le respect de l'Accord de Paris implique que tous les acteurs s'alignent sur une même trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Pourtant le secteur aérien échappe à cette règle : il ne participe pas au marché carbone européen (EU-ETS) et la détaxation du kérosène représente pour le transport aérien un avantage comparatif très important par rapport aux autres modes de transport.

Ce chapitre comporte quatre actions :

- *Introduction d'une éco-contribution kilométrique renforcée (article 34) ;*
- *Organiser progressivement la fin du trafic aérien sur les vols intérieurs lorsqu'une alternative existe en 2h30 (article 35) ;*
- *Interdiction de la construction ou extension d'aéroports, (article 36) ;*
- *Compensation carbone des vols intérieurs (article 37).*

Le CESE observe que l'article 34 subordonne la progression de cette éco-contribution à de nombreuses conditions (retour au niveau de trafic 2019, compétitivité du secteur aérien, niveau de fiscalité dans les autres pays, politique de continuité territoriale).

Préconisation 6 :

Pour le CESE, l'éco-contribution kilométrique est une mesure pertinente dans son principe, dans l'attente d'une réglementation internationale plus satisfaisante que l'actuelle.

Le CESE recommande que la trajectoire d'évolution annoncée pour l'écocontribution à l'article 34 du projet de loi permette sans ambiguïté de revenir sur l'avantage comparatif au profit du secteur aérien, le plus émetteur de GES au voyageur par kilomètre, constitué par la détaxation du kérosène.

Il recommande surtout, comme dans son avis de 2019¹⁵ portant sur les projets de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), que les pouvoirs publics français accentuent leur pression pour remettre en cause l'exonération du transport aérien international et du transport maritime de la fiscalité carbone ou environnementale et du marché du carbone européen. Si cela s'avère impossible à l'échelle mondiale, l'Union européenne devra étudier, sans délai, la mise en œuvre de mesures sur son territoire dans ce domaine. La France devra de même étudier la mise en œuvre d'une taxation ou contribution des vols intérieurs, en s'inspirant de ce qui a été fait dans d'autres pays. Dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à ce que les contributions ou la

¹⁵ Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019.

fiscalité ainsi mises en place assurent l'équité entre les opérateurs des différents modes de transport.

Le CESE recommande d'agir sur une logique de complémentarité des modes de transport, en les organisant sous maîtrise publique avec l'ensemble des parties prenantes afin de mesurer pour chacun des modes leur pertinence économique, sociale et environnementale. Il recommande également que l'examen des alternatives au trafic aérien :

- soit assortie d'une évaluation sur les emplois et de garanties associées pour les salariés concernés ;**
- ne s'opère pas au détriment des compagnies nationales en favorisant le *low cost* ;**
- se fasse dans un cadre européen.**

Le CESE 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 qui ne manqueront pas d'alimenter des controverses complexes, dont l'absence d'augmentation des émissions de GES par rapport à 2019 ou la mise aux normes réglementaires

Le CESE constate la description dans l'article 37 d'un dispositif très détaillé de « compensation carbone » des vols effectués à l'intérieur du territoire, fondé sur « *des programmes de compensation à haute valeur environnementale, en privilégiant notamment des projets de séquestration du carbone dans des puits de carbone menés sur le territoire français* ». Il rappelle les réserves qu'il a émises dans des avis antérieurs¹⁶ sur la compensation, trop souvent privilégiée par rapport à l'évitement ou la réduction : c'est bien le cas ici en tout cas pour le territoire métropolitain, où il existe toujours des solutions d'évitement ou de réduction par report modal des émissions liées au transport aérien.

Il observe par ailleurs que l'état des connaissances scientifiques ne permet pas actuellement de valider la compensation effective à long terme (en particulier pour les plantations forestières, mode de compensation le plus souvent cité : sur la durée de vie des plantations effectuées, au-delà de 2050, y compris les produits transformés, le carbone séquestré finira toujours par être à nouveau émis dans l'atmosphère).

À plus court terme, à l'échéance 2050, la neutralité carbone repose à la fois sur un très gros effort de réduction des émissions (division par 6), et un très gros effort d'augmentation de la séquestration carbone par les forêts (multiplication par 2, dans un contexte de connaissance scientifique très incertain sur les effets de l'adaptation des forêts au changement climatique). Toutes les capacités de séquestration forestière nouvelles, lorsqu'elles sont scientifiquement validées, doivent donc être d'abord consacrées à cet effort, et non à compenser de nouvelles émissions.

¹⁶ Avis du CESE *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Allain BOUGRAIN DUBOURG et M. Pascal FERREY - septembre 2020.

Les opérations de « compensation carbone » prévues par cet article du projet de loi ne devraient donc être entérinées qu'au-delà du respect de la multiplication par 2 de la séquestration déjà prévue dans la SNBC.

Le CESE considère donc que l'article 37 ne répond pas de façon satisfaisante au problème posé.

Partie 2 : Se loger (correspondant au titre IV du projet de loi)

En 2018, les émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel-tertiaire ont représenté 83,1 Mt CO₂eq, soit la deuxième source d'émissions avec 19% du total national¹⁷. Elles proviennent pour 40% des bâtiments du secteur tertiaire et 60% des logements, la part de ces derniers diminuant progressivement¹⁸. Après avoir augmenté de 0,6 % par an en moyenne entre 1990 et 2010, elles diminuent de 2,3 % en moyenne par an, malgré les pics observés en 2015, 2016 et 2017. Les émissions de GES du secteur résidentiel-tertiaire sont en partie corrélées aux conditions météorologiques. 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 CO₂eq, soit environ 11 %. Le rythme de réduction des émissions demeure plus de deux fois inférieur au rythme fixé par la SNBC¹⁹.

L'intitulé du Titre IV, « Se Loger », suggère que seules les résidences des ménages sont prises en compte dans le projet de loi. En réalité, le chapitre traitant de l'artificialisation aborde également les surfaces industrielles et commerciales, et certaines dispositions, comme le diagnostic de performance énergétique (DPE), s'appliquent également aux locaux commerciaux. **Le CESE regrette cette confusion entre bâtiment et logement, même si ce dernier représente à lui seul 12% du total national des émissions de GES.**

Alors que les émissions nationales globales de la France diminuent depuis 1990 (-19% en 2018 par rapport à 1990), celles des logements sont 23% moins élevées en 2018 qu'en 1990, et ce résultat est à mettre en regard d'un accroissement du parc

¹⁷ Il s'agit des émissions directes dites « scope 1 » liées aux consommations d'énergie pendant la phase d'usage des bâtiments (gaz, fioul...) et aux fuites de fluides frigorigènes. En y ajoutant les émissions indirectes du « scope 2 » (production d'énergie liée à la consommation d'électricité, de chaleur ou de froid issus des réseaux), on atteint 26% des émissions nationales, selon l'étude ADEME-Carbone 4 « Neutralité et bâtiment » de juin 2019. <http://www.carbone4.com/wp-content/uploads/2019/07/Publication-neutralite%CC%81-et-batiment-Carbone-4-ADEME.pdf>

¹⁸ CITEPA, rapport SECTEN 2020

¹⁹ Haut Conseil pour le climat : « *Rénover mieux: leçons d'Europe* », novembre 2020.

de logements d'environ 1% par an sur toute la période²⁰. En incluant le secteur tertiaire, les émissions des bâtiments ont baissé de 11% entre 1990 et 2018.

Chapitre 1 : Rénover les bâtiments (articles 38 à 44)

Éléments de contexte

La rénovation des bâtiments présente de nombreux co-bénéfices qui en font une thématique centrale du projet de loi et le CESE a déjà recommandé d'en faire une priorité, avec les moyens adaptés. En effet, cette mesure peut contribuer à réduire les importantes émissions de CO₂ de ce secteur, à une plus grande justice sociale par la réduction de la précarité énergétique, à une meilleure qualité de l'air et de la santé pour les occupants, à soutenir des emplois non délocalisables, à offrir des débouchés (voire même des réindustrialisations, par exemple pour les pompes à chaleur ou les batteries) au tissu industriel français du bâtiment et des équipements énergétiques, et à susciter des innovations favorables à l'environnement²¹. La rénovation de bâtiments a fait déjà l'objet d'ambitions importantes affichées dans les politiques publiques, nationales (loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte [LTECV], loi évolution du logement, de l'aménagement et du numérique [ELAN], loi énergie et climat [LEC], Stratégie nationale bas-carbone [SNBC]) et locales, ainsi que de mesures incitatives et de financements ; le constat répété de leurs insuffisances a été souligné à plusieurs occasions par le CESE²², puis repris par le Haut Conseil pour le climat (HCC)²³. C'est pourquoi la rénovation des bâtiments est un volet important du Plan de relance, qui prévoit 6,7 milliards d'euros visant les logements privés (2 Mds €), les bâtiments publics (4 Mds €), les logements sociaux (500 M€) et le parc tertiaire (200 M€).

²⁰ Sur la même période, la surface totale des logements a augmenté d'environ 49% (source : <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/defis-environnementaux/changement-climatique/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre/article/les-emissions-des-gaz-a-effet-de-serre-du-secteur-residentiel>).

²¹ Végétalisation, utilisation de biomatériaux, domotique, solutions de contrôle et de régulation (détecteurs de présence, d'ouverture de fenêtre,...), nouveaux matériaux de construction (vitrages et tuiles photovoltaïques,...).

²² Notamment dans la contribution du CESE *Contribution du CESE à la consultation publique sur la Stratégie nationale bas-carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie 2020*, Rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - février 2020, et Avis du CESE *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - février 2018.

²³ Op. cit.

Préconisation 7 :

Le CESE considère que la sincérité et l'atteinte des ambitions dépendront du niveau de financement public et d'autres financements consenti à la fois pour les objectifs climatiques et pour garantir la justice sociale vis-à-vis des nouvelles obligations, qu'il s'agisse de rénovation ou de réalisation d'audit, afin de limiter le reste à charge pour les ménages modestes, voire de l'annuler pour les ménages en situation de précarité énergétique. Elles dépendront également de la qualité de l'accompagnement, et de la compétence de la filière du bâtiment. Le financement des mesures de compensation pour les ménages ne doit pas aboutir à une hausse de la fiscalité des ménages.

L'exemple du logement social est éclairant : la mission « Cohésion des territoires », depuis le budget 2018, a connu des coupes atteignant, en 3 ans, plus de 4 milliards d'euros, que ne pourront pas compenser les 500 millions d'euros prévus en 2021 et en 2022 par le plan France Relance pour la rénovation énergétique du parc social. Le CESE a déjà souligné²⁴ 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)²⁵. La trajectoire prévue par le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 a donc été abandonnée, elle prévoyait 55 €/t CO₂ en 2019, 65,4 €/t CO₂ en 2020, 75,8 €/t CO₂ en 2021 et 86,2 €/t CO₂ en 2022, ce qui aurait pu représenter un financement additionnel de 2 Mds € environ par an.

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 actuelle²⁶. Le partage des risques, la rentabilité, et l'acceptabilité du mécanisme sont des points qui restent à améliorer.

²⁴ Avis du CESE Climat-énergie : *la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019.

²⁵ ADEME, « La contribution climat-solidarité » avril 2019.

²⁶ France Stratégie – « Accroître l'investissement dans la rénovation énergétique des logements du parc

Préconisation 8 :

Le CESE recommande qu'en complément aux nécessaires financements publics, des modes innovants de financements privés, ou mixtes publics/privés, soient déployés plus massivement, comme les dispositifs de tiers-financement²⁷.

Le CESE souligne que la rénovation des bâtiments ne doit pas se limiter à la performance énergétique : elle doit inclure la performance climatique, c'est-à-dire son impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre. D'autres paramètres sont également importants à prendre en compte : la relation entre l'habitat et son environnement, la qualité de l'air intérieur, le recours aux matériaux biosourcés, une meilleure prise en compte des pollutions telles que les ondes, les bruits, les suréclairages, etc.

Depuis de nombreuses années, il a été dit que la massification attendue de la rénovation énergétique risque d'être un échec si la filière n'est pas en mesure de délivrer des travaux de qualité. La mise en œuvre de la future réglementation environnementale RE2020 dans la construction neuve et la déclinaison qui en sera faite dans l'existant, les opérations de rénovation globales, les innovations environnementales, nécessiteront des formations adaptées, à la fois pour se conformer à la prise en compte de nouvelles obligations liées au climat, mais également pour que leur coût soit maîtrisé, en vue de leur acceptabilité sociale. Une montée durable en compétences de la filière du bâtiment est nécessaire, entre autres l'acquisition plus systématique de la qualification reconnu garant de l'environnement (RGE), et elle n'est pas compatible avec un recours massif au travail détaché, comme déjà pointé par le CESE²⁸.

Préconisation 9 :

Le CESE réitère qu'il importe de limiter le recours au travail détaché, à la sous-traitance en cascade, et de veiller particulièrement au statut et à la qualité des emplois créés grâce à la transition énergétique dans le secteur du bâtiment : c'est une des conditions majeures pour que sa compétence soit durablement à la hauteur de l'efficacité nouvelle attendue.

Examen des articles du projet de loi

Article 38 – les catégories de performance des bâtiments

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) est l'outil de mesure permettant de déterminer la performance des bâtiments. Il est en cours de refonte, afin, comme prévu par la loi énergie-climat, de le fiabiliser et de le rendre plus lisible par l'ensemble

privé » - octobre 2020

<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dt-renovation-thermique-octobre.pdf>

²⁷ Il consiste à proposer une offre de rénovation énergétique qui inclut le financement de l'opération et un suivi post-travaux, de telle sorte que le propriétaire n'a rien à financer car les économies d'énergies futures remboursent progressivement tout ou partie de l'investissement.

²⁸ Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019.

des citoyens. Deux décrets définissant les nouvelles obligations d'affichage du DPE, son caractère opposable et sa durée de validité sont parus au JO du 18 décembre 2020. Restent à venir les textes essentiels sur la méthode de réalisation du DPE (point crucial pour sa fiabilité, avec un effort particulier à apporter sur la formation des diagnostiqueurs) et sur la définition des classes énergétiques, avec le mode d'expression de l'énergie (primaire et finale), et, surtout, le niveau de prise en compte du contenu carbone.

Préconisation 10 :

Le CESE recommande que les catégories de performance des bâtiments mettent au même plan les 2 étiquettes qui composent le diagnostic de performance énergétique (DPE) : l'étiquette énergie pour informer sur la consommation d'énergie, et l'étiquette climat pour connaître la quantité de gaz à effet de serre (GES) émise. Cette dernière est beaucoup moins connue et mise en avant, or la qualité d'une rénovation environnementale doit prendre en compte son impact en émissions de CO₂.

Article 39 – audit énergétique et diagnostic de performance énergétique

Le projet de loi étend l'obligation d'établir un audit énergétique ou un diagnostic de performance énergétique à de nouvelles catégories de logements.

Le CESE n'a pas de remarque particulière sur ces mesures, qui n'auront d'effet réel sur les émissions de CO₂ que si les diagnostics et audits sont suivis de travaux. Le CESE réitère ses recommandations figurant en début de ce chapitre sur leur financement, ainsi que sur la montée en compétence de la filière du bâtiment.

Article 40 - blocage des loyers dans les logements de catégorie F ou G et Article 41 - interdiction de la location de logements de catégorie F ou G à compter de 2028

Les logements de catégorie F (très consommateurs d'énergie) ou G (extrêmement consommateurs d'énergie) sont ceux communément désignés par le terme « passoires thermiques ».

Les mesures proposées sont cohérentes avec les préconisations antérieures du CESE²⁹ sur la priorité à donner à la rénovation des logements de catégorie F ou G, en renforcement de celles qui figurent déjà dans la Loi Énergie Climat.

Article 42 – organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)

Cette mesure prévoit de déployer un réseau harmonisé de guichets uniques.

Le CESE a déjà recommandé³⁰ de préciser les moyens alloués au déploiement sur tout le territoire du service public de la performance énergétique de l'habitat

²⁹ Avis du CESE *Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume DUVAL et M. Jacques LANDRIOT – février 2019, et *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL Mme Madeleine CHARRU – avril 2019,

³⁰ Ibid

(SPPEH). Il avait souligné que la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ne prévoit 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.

Préconisation 11 :

Le CESE recommande de préciser les moyens alloués au développement du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH). Le CESE insiste 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.

Article 43 – projet de plan pluriannuel de travaux de rénovation énergétique dans les immeubles en copropriété

Cette mesure prévoit notamment l'adoption d'un plan pluriannuel de travaux et les provisions correspondantes dans le fonds de travaux de la copropriété. Elle reprend ce qui était contenu dans l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019, supprimée par le Conseil d'État.

Le CESE a déjà attiré l'attention³¹ sur la nécessité de conseils et de moyens financiers pour ne pas se contenter de rénovations partielles. Ceci s'applique aussi bien aux logements d'une copropriété qu'aux parties communes : une rénovation globale par étape sera performante en organisant de manière cohérente un programme de rénovation énergétique et climatique, ce qui permet d'étaler une rénovation globale sur plusieurs années afin d'en maîtriser le coût et l'efficacité. **Le CESE insiste sur l'importance du reste à charge des mesures proposées**, car certaines copropriétés peinent déjà à s'engager dans la réalisation de diagnostics techniques globaux (DTG) indispensables en préalable à un plan pluriannuel de travaux, avec le risque que les fonds identifiés dans le plan de relance ne puissent pas être consommés dans les délais prescrits.

Le CESE insiste également sur la nécessité d'accompagner les professionnels dans leur montée en compétence et en efficacité en coopération entre les différents corps de métier en le prévoyant notamment dans le PPEC.

Préconisation 12 :

Le CESE préconise des aides ciblées pour que les copropriétés puissent réaliser des études préalables aux travaux de rénovation énergétique performants, avec un reste à charge supportable, sous réserve que les travaux soient effectivement réalisés par la suite.

³¹ Avis du CESE *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – février 2018,

Chapitre 2 : Diminuer la consommation d'énergie (articles 45)

Le CESE n'a pas de remarque particulière à formuler sur ce chapitre qui ne comporte qu'un article visant à renforcer la sécurité juridique de l'interdiction des terrasses chauffées.

Chapitre 3 : Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme (article 46 à 53)

Éléments de contexte

Le CESE tient à rappeler le lien entre climat et biodiversité, alors que « *une séparation artificielle s'est instaurée entre le traitement de la question climatique et celui de la protection de la biodiversité*³². Il résulte de ce traitement en silos des décisions pro-climat et anti-biodiversité, dont la production massive d'huile de palme³³ par déforestation, fournit un exemple ». S'il est clair que le changement climatique constitue une des causes profondes de la perte dramatique de biodiversité actuelle, réciproquement la dégradation de la biodiversité résultant de l'artificialisation accroît le réchauffement climatique. En effet, les écosystèmes naturels, les océans, les forêts et sols agricoles, ne sont plus en mesure de jouer leur rôle de régulateurs du climat et de stockage de CO₂ - capacité qui leur vaut l'appellation de « puits de carbone » naturels. La déforestation induit une baisse des rejets de vapeur d'eau des forêts, qui influe à son tour à la baisse sur la présence de précipitations dans les terres, ce qui vient encore renforcer la modification des régimes hydriques déjà en cours pour des raisons climatiques et réduire la capacité d'adaptation aux effets du changement climatique³⁴. Par ailleurs, le recours à plus de biodiversité pourrait apporter en milieu urbain des réponses aux îlots de chaleur par exemple.

L'artificialisation étant pour plus de la moitié liée à l'étalement urbain, les impacts négatifs pour le climat de cette forme d'urbanisation sont multiples : allongement des trajets domicile-travail, domicile-loisirs, sans offre correspondante de transports en commun, le tout-routier pour la logistique, éloignement des possibilités de distribution en circuits courts pour l'agriculture, perte de sols nourriciers etc.

³² Avis du CESE *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Allain BOUGRAIN DUBOURG et M. Pascal FÉREY – septembre 2020.

³³ Utilisée notamment comme agrocarburant

³⁴ « *Biodiversité et changement climatique : le Shift Project défend une vision coordonnée* » - 8 avril 2019

Préconisation 13 :

Le CESE recommande de développer les interventions du conseil de défense écologique sur la biodiversité.

Afin d'éclairer les débats sur la « ville dense », le CESE recommande de renforcer les évaluations du lien entre étalement urbain et émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le CESE recommande³⁵ également que les approches conjointes « biodiversité-climat » soient privilégiées dans les politiques urbaines. L'enjeu biodiversité et les solutions basées sur la nature doivent être partie intégrante des stratégies d'adaptation des villes au changement climatique, incluant la résorption des îlots de chaleur.

Le CESE recommande³⁶ de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain qui intègre les liens entre urbanisme et mobilité afin de développer des villes moins émettrices de carbone. Les instruments d'urbanisme doivent prendre en considération l'optimisation des modalités de déplacement en s'appuyant sur les principes de densification, de polycentrisme et de mixité sociale et fonctionnelle.

Examen des articles du projet de loi

Article 46 : définition de l'objectif et définition de l'artificialisation

L'article 46 définit l'artificialisation, sous réserve de conditions et modalités à préciser par décret, et émet un engagement de la France à réduire de moitié la « consommation d'espace réelle observée » dans les dix ans suivant la promulgation de la loi par rapport aux dix années précédentes, et à « poursuivre l'objectif de zéro artificialisation nette ».

Le CESE observe que coexisteront ainsi dans la loi française deux notions différentes en matière de préservation des espaces naturels, l'une se référant aux surfaces et l'autre au fonctionnement des écosystèmes :

- l'objectif de réduction de l'artificialisation, ou à terme de « zéro artificialisation nette », l'artificialisation étant définie comme « l'occupation ou l'usage d'un sol affectant durablement tout ou partie de ses fonctions », et étant précisé que les surfaces de pleine terre ne sont pas considérées comme artificialisées ;
- l'objectif « d'absence de perte nette de biodiversité », inscrit dans la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité (repris dans l'article L.110-1, II-2 du code de l'environnement), et explicitement relié dans la loi aux principes d'évitement, de réduction ou de compensation des atteintes à la biodiversité.

Il rappelle par ailleurs que des moyens d'observation et de mesure du processus d'artificialisation sont indispensables pour en évaluer la progression. Les différences

³⁵ Avis du CESE *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?*, rapporteur au nom de la section de l'environnement : Mme Annabelle JAEGER – juillet 2018.

³⁶ Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Agnès Michelot – septembre 2016.

conceptuelles de nomenclature et les spécificités de méthode persistent entre les trois sources les plus couramment utilisées aujourd'hui : l'enquête Teruti Lucas (du ministère de l'agriculture et de l'alimentation) basée sur des observations de terrain, les études basées sur les fichiers fonciers, et CORINE Land Cover (de l'Agence européenne de l'environnement) élaboré à partir d'images satellite, l'écart allant du simple au double entre CORINE et Teruti.

Préconisation 14 :

Le CESE approuve la fixation par la loi d'objectifs ambitieux de réduction des atteintes aux espaces naturels. Il recommande d'harmoniser les objectifs de réduction des surfaces artificialisées et de réduction de l'érosion de la biodiversité, ainsi que les outils de mesure permettant le suivi de ces objectifs.

Article 47 : intégration de l'objectif de lutte contre l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme

L'article 47 du projet de loi organise la prise en compte par les documents d'urbanisme des différents niveaux des objectifs de limitation de l'artificialisation fixés à l'article 46 :

- les documents de portée régionale (SRADDET, SDRIF, PADDUC), dont l'État est partie prenante, doivent retenir à leur niveau l'objectif de réduction de l'artificialisation en 10 ans fixé pour la France entière. Le CESE observe toutefois que les régions d'outre-mer, explicitement exclues du champ d'application des SRADDET par l'article L 4251-1 du code général des collectivités territoriales, ne sont pas visées par cette disposition, alors que le phénomène d'étalement urbain y est important : cette disposition devrait, pour le CESE, être introduite dans leurs Schémas d'aménagement régionaux (SAR) ;
- les SCoT et les PLU/PLUi doivent fixer une trajectoire et un objectif de réduction à dix ans du rythme d'artificialisation, sans que le niveau de cet objectif soit imposé.

Le CESE est bien conscient des hétérogénéités de situation des collectivités qui justifient des différences dans les objectifs en matière de réduction de l'artificialisation

Le dispositif actuel qui ne fournit pas de moyen de mise en cohérence des outils de planification des différents niveaux de collectivité, avait déjà été relevé par le CESE dans des avis antérieurs³⁷. Le gouvernement³⁸ avait indiqué « qu'il envisageait une modification de la hiérarchie des normes des documents de programmation nationale, régionale et locale, et qu'il travaillait à la fixation de "critères partagés" avec les collectivités pour le suivi des programmations territoriales ».

³⁷ Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - avril 2019, et résolution du CESE *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel BADRE et M. Jean JOUZEL - mars 2020.

³⁸ Dans sa réponse de janvier 2020 au rapport 2019 du HCC (*Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel BADRE et M. Jean JOUZEL - mars 2020).

Préconisation 15 :

Afin d'assurer la cohérence entre les objectifs de lutte contre l'artificialisation aux niveaux national et régionaux d'une part, et ceux retenus dans les documents infra-régionaux d'autre part, le CESE rappelle au Gouvernement son engagement de fixation de critères partagés, acceptés par les collectivités, pour le suivi des programmations territoriales.

Le CESE recommande également de fournir :

- un bilan des objectifs régionaux en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;

- un bilan des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) obligatoires depuis 2016 dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants et depuis décembre 2018 dans celles de plus de 20 000 habitants.

Le CESE recommande enfin d'étendre aux régions d'outre-mer la disposition consistant à inclure dans leur document de programmation régionale (pour elles, les schémas d'aménagement régionaux [SAR]) l'objectif de réduction de moitié du rythme d'artificialisation des sols.

La légalité des documents d'urbanisme, la compatibilité, et, à plus forte raison, la conformité, des outils de planification, doivent être rigoureusement contrôlés, en toute indépendance. Or on constate sur le terrain, depuis plusieurs années et suite aux différentes réformes, un affaiblissement régulier des services de l'État, notamment des services des Directions départementales des territoires (DDT) vidées des moyens pour remplir leurs missions par la réforme en cours de l'organisation territoriale de l'État et leur placement sous l'autorité directe des préfets. La logique est la même pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) conformément à un nouvel arrêté de restructuration de décembre 2020. Le projet de loi dit « 4D », pour « décentralisation, déconcentration, différenciation, décomplexification », lancé en même temps, ne doit pas entraîner des effets contraires sur ce point aux objectifs du présent projet de loi avec une nouvelle vague de décentralisation sans nouveaux moyens. Les niveaux de compétence ne doivent pas être réduits en fonction des moyens de pilotage et de contrôle qui ont été supprimés. Les collectivités ne peuvent pas à la fois rédiger, piloter et contrôler leurs schémas de planification SRADDET-SCoT-PLUi. De nouveaux transferts de compétences de l'État en matière d'urbanisme vers les collectivités locales, et les arbitrages politiques au niveau des seuls préfets ne sont pas non plus souhaitables, car ils fragilisent la qualité et l'indépendance de l'expertise des services de l'État en charge du contrôle et du respect des objectifs nationaux dans les territoires.

Préconisation 16 :

Le CESE recommande que le projet de loi dite « 4D » définisse précisément les rôles de pilotage et de contrôle indépendant des documents d'urbanisme, en parallèle des compétences de chaque niveau.

L'article 47 du projet de loi soumet l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels agricoles et forestiers à des critères de besoin et de priorité, et à l'impossibilité justifiée par une étude de densification des zones déjà urbanisées d'y répondre autrement, notamment par la mobilisation de capacités supplémentaires de construire ou d'aménager dans les espaces déjà urbanisés.

Le CESE estime que cette étude de densification des zones déjà urbanisées est un préalable indispensable à toute décision relative à l'urbanisation nouvelle, car les décideurs locaux doivent disposer de documents d'urbanisme où sont identifiées les zones de reconstruction/réhabilitation possibles.

En effet, pour favoriser l'évitement de toute artificialisation nouvelle, le CESE préconise que chaque niveau de planification stratégique territoriale intègre l'exigence de gestion économe de l'espace, très en amont d'un projet. La séquence « éviter Réduire Compenser » dite ERC, outil prévu pour cet objectif, donne dans la loi relative à la biodiversité de 2016 la priorité à l'évitement. Pourtant, le comité de pilotage national ERC constate que « *Éviter [est] le grand oublié de la séquence ERC* »³⁹. Parmi les causes, sont évoquées l'incompréhension sur les enjeux réels de l'évitement, et la limite floue entre l'évitement et la réduction selon les domaines et les enjeux environnementaux⁴⁰. Alors que les documents d'urbanisme manient essentiellement les interdictions ou les réglementations (donc E ou R), les projets d'infrastructures peuvent plus facilement intégrer le C.

Préconisation 17 :

Le CESE préconise que l'évitement soit pris en compte dans la planification stratégique et en amont des projets d'infrastructures à tous ses niveaux ; l'imposition plus stricte de mesures de compensation et leur contrôle doit les rendre plus coûteuses, et conduira donc plus souvent à l'évitement ou à la réduction.

Article 50 : interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales qui entraîneraient une artificialisation des sols

Le CESE a émis des préconisations similaires dans des avis de 2015 et 2016⁴¹ qui appelaient notamment à « *encadrer strictement la création de zones commerciales (grandes et moyennes surfaces) ex nihilo en ne les autorisant que là où elles sont totalement justifiées* » et proposait de revoir « afin de limiter l'emprise des centres commerciaux péri-urbains et de rechercher un équilibre en faveur des

³⁹ Dossier Éditions législatives <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/-eviter-le-grand-oublie-de-la-sequence-eviter-reduire-et-compenser->.

⁴⁰ Théma - Évaluation environnementale- La phase d'évitement de la séquence ERC- Juillet 2017.

⁴¹ Avis du CESE *Les circuits de distribution des produits alimentaires*, rapporteur au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : M. Albert RITZENTHALER - mai 2016, et avis *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société*, rapporteuses au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : Mme Agnès COURTOUX et Mme Cécile CLAVEIROLE - mai 2015.

petits commerces de centre-ville, les possibilités d'exonérations temporaires des taxes, notamment foncières, que les collectivités peuvent accorder aux entreprises concernées. »

Le déclin des centres-villes, objet du plan national « Action cœur de ville », constitue autant d'artificialisation indirecte par l'abandon de logements et d'activités qui résulte de ces nouvelles surfaces construites. Ainsi que le souligne Alice Colsaet (CIRED)⁴², les zones commerciales contribuent aussi « *de manière indirecte* » à l'artificialisation, « *en drainant des flux de consommateurs à l'extérieur des villes et en incitant encore davantage à s'installer en périphérie* ». Elle pointe aussi « *une surabondance des surfaces commerciales* », décorrélée de l'augmentation de la population. L'ampleur de cet effet indirect doit être évaluée, car il est potentiellement plus important que l'effet direct.

Préconisation 18 :

Le CESE demande une évaluation de l'artificialisation directe et indirecte des terres, et des émissions de gaz à effet de serre (GES) directes et indirectes liées aux zones commerciales.

Il constate que les motifs de dérogation définis à l'article 50 pour délivrer de nouvelles autorisations d'exploitation reviennent à considérer la préservation des espaces naturels comme étant de moindre priorité que les éléments liés à l'urbanisation.

Il recommande que de telles dérogations ne soient accordées que dans le strict respect du dispositif "éviter, réduire, compenser" (ERC), privilégiant l'évitement de toute artificialisation nouvelle, en cas d'impossibilité la réduction, et pour ce qui n'a pu être évité la compensation.

Il préconise aussi que ces dispositions s'appliquent à l'installation des entrepôts, notamment de stockage pour la vente en ligne, pour lesquels les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) devraient aussi donner une autorisation formelle, ce qui n'a pas été prévu par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018. En effet, ils artificialisent autant de terres que les zones commerciales.

Article 52 : évaluation du potentiel de réversibilité de bâtiments

Cette mesure concerne à la fois l'existant, avant toute démolition, et la construction neuve, par l'éco-conception (*l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolutivité deviendra une des pièces exigées au permis de construire*).

Le CESE approuve cette mesure, dans la prolongation des lois ELAN et celle relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Elle recentre l'économie circulaire vers le réemploi et la sobriété, c'est-à-dire vers d'autres leviers que ceux, jusqu'alors prédominants, de la gestion des déchets et du recyclage. Elle contribuera à « construire pour ne plus détruire », et à réduire le gâchis des

⁴² Article La Tribune septembre 2020 <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/biens-d-equipement-btp-immobilier/les-epineuses-questions-du-moratoire-sur-les-zones-commerciales-856704.html>.

millions de m² de locaux vacants, mais le CESE considère que des mesures complémentaires seront nécessaires pour que rénover cesse d'être plus cher que détruire/reconstruire.

Dans les territoires ultramarins, le CESE a déjà préconisé⁴³ de développer un certain nombre de produits tels que les logements évolutifs sociaux (LES)⁴⁴, de poursuivre les interventions sur l'aménagement de l'habitat en modifiant le dosage des moyens affectés aux différentes politiques et de faire émerger des filières courtes ou locales qui permettent aux populations d'avoir accès à des logements à moindre coût.

Préconisation 19 :

Le CESE recommande d'évaluer le potentiel de réversibilité avant toute construction.

Article 53 : habilitation à légiférer par ordonnance pour lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation

Le CESE est attaché à ce que le Parlement joue tout son rôle dans la définition des politiques environnementales. Il estime que le recours aux ordonnances pour légiférer sur les questions environnementales ne se justifie pas sauf en cas de réelle urgence.

Chapitre 4 : Lutter contre l'artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes (articles 54 à 55)

Article 54 : sur la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

Cette mesure prévoit en particulier d'inscrire dans la loi les objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030, à savoir constituer un réseau d'aires protégées couvrant 30 % du territoire national (terrestre et maritime, en métropole et outre-mer).

La stratégie nationale pour les aires protégées vient d'être révisée⁴⁵ pour l'adoption de nouvelles ambitions à l'horizon 2030 ; l'objectif du projet de loi que le réseau d'aires protégées couvre 30 % du territoire est déjà pratiquement atteint. Il

⁴³ Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Agnès MICHELOT - septembre 2016.

⁴⁴ Dont la conception architecturale devra permettre une évolution ultérieure en laissant certains travaux à l'initiative de l'acquéreur, tout en étant habitables dès leur livraison.

⁴⁵ Publiée en janvier 2021 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Biotope_Ministere_strat-aires-protgees_210111_5_GSA.pdf

contribue à la politique de réseaux écologiques (trames vertes et bleues), qui favorise les liens entre espaces protégés.

Le CESE s'est déjà exprimé⁴⁶ pour les outre-mer sur la nécessité « *d'augmenter de façon significative les moyens humains et financiers pour la protection des mangroves et des récifs coralliens dans les outre-mer. Afin de mettre en œuvre le « programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves » et de protéger effectivement les territoires déjà sous statut protégé, comme 70 % de la mangrove en Guyane, les agents de la police de l'environnement devront être plus nombreux et équipés. [...] De la même façon, il conviendrait de mettre en œuvre l'expérimentation d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000, prévue par l'article 113 de la loi.* » Ce constat d'une très faible surveillance effective vaut bien sûr pour d'autres territoires ultramarins, comme Wallis-et-Futuna pour sa zone économique exclusive (ZEE). Dans tous les cas, en métropole comme dans les Outre-mer, il convient d'assortir les dispositions de protection et de contrôle des moyens humains techniques et financiers correspondants, faute de quoi elles ne pourront produire les effets escomptés.

Le CESE constate que la définition d'un sous-objectif de 10% des surfaces terrestres et maritimes en protection forte, qui figurait dans les documents préparatoires, n'est pas mentionnée dans le projet de loi. Il figure dans la stratégie nationale pour les aires protégées qui a été publiée le 12 janvier 2021.

Préconisation 20 :

Le CESE recommande, pour que les objectifs d'aires protégées deviennent effectifs, d'en établir une définition précise en s'appuyant sur des études scientifiques existantes, qu'il conviendra de valoriser et approfondir. Il faudra également déterminer, avec des concertations locales, la localisation optimale en veillant aux besoins évolutifs des espèces en raison du changement climatique.

Par ailleurs, la définition des aires protégées doit s'accompagner au plus vite de moyens financiers et humains correspondant à l'objectif pour assurer la pérennité de la mise en œuvre de la stratégie nationales pour les aires protégées, le CESE recommande de définir un sous-objectif de protection forte Ceci est particulièrement vrai dans les territoires ultramarins, compte tenu de leur isolement et des enjeux considérables de la biodiversité qu'ils renferment.

⁴⁶ Avis du CESE *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Allain BOUGRAIN DUBOURG et M. Pascal FERREY – septembre 2020.

Partie 3 : Se nourrir (correspondant au titre V du projet de loi)

Éléments de contexte

L'agriculture et la forêt contribuent à hauteur de 85 Mt CO₂eq / an aux émissions de gaz à effet de serre, soit 19% des émissions nationales. Contrairement aux autres domaines d'activité, essentiellement émetteurs de dioxyde de carbone (CO₂) les émissions de l'agriculture portent essentiellement sur le méthane (CH₄) produit par les animaux d'élevage, et le protoxyde d'azote (N₂O), gaz à effet de serre beaucoup plus puissant, par unité de masse, que le CO₂, 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). L'agriculture et la forêt contribuent aussi à l'atténuation du changement climatique, par la capacité de stockage de carbone des terrains agricoles et forestiers, à hauteur d'environ 30 Mt CO₂eq / an.

La transition vers une alimentation saine et accessible à tous fondée sur une agriculture durable est un enjeu important des politiques européennes (notamment la politique agricole commune) et nationales.

Le CESE s'est exprimé à plusieurs reprises par des avis portant sur ces questions⁴⁷.

Les propositions mentionnées lors de la préparation du projet de loi portent sur les sept mesures suivantes :

Chapitre 1 : Soutenir une alimentation saine et durable peu émettrice de gaz à effet de serre pour tous (articles 56 à 58)

Choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique (article 56)

Le gouvernement a indiqué qu'il proposerait la mise en place d'une expérimentation, sur la base du volontariat, à partir de la rentrée 2021 : cette mesure ne relève pas de la loi.

Extension des dispositions de la loi EGALIM à la restauration collective privée (article 57)

Il s'agit d'étendre à la restauration collective privée les dispositions relatives à la qualité de l'approvisionnement et à la diversification de l'apport protéique pour les

⁴⁷ Notamment : Avis du CESE *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, rapporteurs au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation : Mme Florence Denier-Pasquier et M. Albert RITZENTHALER – décembre 2020 ; Avis du CESE *Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal (BEA)*, rapporteurs au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation : Mme Marie-Noëlle ORAIN et Mme Anne GARRETA – novembre 2019 ; Avis du CESE *Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires*, rapporteurs au nom de la section de l'agriculture de la pêche et de l'alimentation : M. Jean-Louis JOSEPH et M. Dominique MARMIER – juin 2018.

établissements servant plus de 200 couverts par jour. Le CESE attire l'attention sur le fait que les investissements nécessaires aux modifications des pratiques doivent pouvoir être soutenus pour les acteurs les plus fragiles, publics et privés.

Élargissement du Plan national nutrition santé aux enjeux climat (article 58)

Le projet de loi prévoit l'instauration d'un Programme national de l'alimentation, de la nutrition et du climat (PNANC) pour réunir les enjeux alimentaires, nutritionnels et climatiques. Faute de précisions complémentaires à ce stade, il est difficile pour le CESE d'apprécier la portée de cette mesure. Le CESE se réjouit néanmoins de cette disposition du projet de loi, qui vise à introduire de la cohérence dans les politiques publiques. Elle correspond, dans l'esprit, à une observation et une recommandation qu'il a formulées en 2019 : « *Au vu de l'importance de l'alimentation humaine sur l'impact climatique du système alimentaire, le CESE souhaite que les recommandations nutritionnelles publiques et le Plan national nutrition santé (PNNS) s'inscrivent pleinement dans le cadre de la stratégie climat, ce qui implique notamment que ceux-ci doivent être compatibles et faire référence à la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).* »⁴⁸

Chapitre 2 : Développer l'agroécologie (articles 59 à 62)

Taxe engrais azotés (article 59)

Le CESE rappelle que l'utilisation d'engrais azotés est une source importante d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) pendant leur production, très gourmande en énergie, et de protoxyde d'azote (N₂O) à très fort potentiel de réchauffement lors de leur utilisation. La réduction de leur usage nécessite donc des actions fortes aux niveaux européen et national.

Le CESE, dans son avis du 23 avril 2013 « La gestion et l'usage de l'eau en agriculture⁴⁹ », avait déjà proposé « que le dispositif financier actuel de lutte contre les pollutions diffuses [soit] complété par une redevance progressive instituée sur les engrais azotés minéraux. »

Le projet de loi prévoit le principe d'une taxe sur les engrais azotés, qui entrera en vigueur en 2024 si les objectifs fixés ne sont pas respectés et si cette taxe n'est pas adoptée au niveau européen.

⁴⁸ Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - avril 2019.

⁴⁹ Avis du CESE *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*, rapporteure pour la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, Mme Florence DENIER-PASQUIER, avril 2013.

Le gouvernement indique avoir « fait ce choix pour obtenir des résultats tangibles et concrets en matière de réduction des émissions, sans toutefois mettre en danger la compétitivité des agriculteurs français qui sont en concurrence, en Europe et dans le Monde avec des exploitants qui n'ont pas le même niveau de fiscalité ni d'exigences environnementales ». ⁵⁰

La réduction de l'utilisation des engrais azotés de synthèse est 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. La Cour des comptes a produit en juillet 2020 un rapport ⁵¹ qui s'alarme sur le manque de mesures contraignantes à ce sujet. La Direction générale du Trésor a rendu public un rapport sur le rôle des instruments financiers en février 2020 ⁵². France Stratégie, établissement rattaché au Premier ministre, recommande par ailleurs dans son rapport d'octobre 2019 « *Faire de la politique agricole commune un levier de la transition écologique* » de mettre en place une taxation basée sur la taille des cheptels et des épandages azotés dans un système bonus-malus encourageant les changements et adaptations de systèmes et de pratiques.

Préconisation 21 :

Le CESE recommande la mise en œuvre rapide d'un programme d'actions opérationnelles qui permette de se mettre sur la trajectoire de réduction d'au moins 18% des émissions de GES notamment par réduction de l'usage des fertilisants minéraux à l'horizon 2030 par rapport à 2015, prévue dans la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Il recommande également de porter au niveau européen le développement d'instruments économiques qui permettront d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie européenne « De la ferme à la table » à l'horizon 2030.

Néanmoins, pour rappel, une taxation de l'azote suggérée depuis de nombreuses années par des rapports officiels devra être opérationnelle en 2024 au plus tard.

Le CESE rappelle que des produits azotés sont également utilisés dans l'industrie sous des formes diverses. La question des émissions de gaz à effet de serre liées à cette utilisation devrait faire l'objet d'un examen particulier.

⁵⁰ Document transmis par le gouvernement dans les concertations postérieures à la Convention citoyenne pour le climat, en septembre 2020.

⁵¹ Rapport Cour des comptes https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200923-58-2-rapport-politiques-lutte-contre-pollution-air_0.pdf.

⁵² Rapport Cour des comptes https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200923-58-2-rapport-politiques-lutte-contre-pollution-air_0.pdf.

Aider à la structuration de la filière des protéagineux (et réduire la dépendance au soja importé) (article 60)

Le projet de loi prévoit dans son article 60 une modification du code des douanes permettant une meilleure communication aux entreprises importatrices des données sur l'utilisation de produits favorisant la déforestation, notamment soja, cacao, café. Si cette mesure apparaît pertinente, on peut douter qu'elle produise par elle-même des effets rapides de restructuration de la filière des oléo-protéagineux, freinant de façon significative la déforestation importée. Le CESE rappelle les mesures plus déterminées figurant sur ce sujet dans l'avis qu'il a rendu en 2020 sur « *Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée* »⁵³.

Compatibilité du plan stratégique national (PSN)⁵⁴ avec la SNBC, la Stratégie nationale de biodiversité (SNB), le plan national santé-environnement (PNSE) et la stratégie nationale de déforestation importée (SNDI) (article 61)

L'article 61 du projet de loi introduit une obligation de compatibilité des « objectifs » du Plan stratégique national (PSN) avec la SNBC. Le CESE observe que la compatibilité du PSN avec la SNBC en matière d'application des objectifs de politique climatique par le PSN, sera difficile à apprécier, s'agissant de deux documents de portée et de degré de précision très différents. Par ailleurs, les dispositions de la SNBC concernant les capacités de stockage du carbone par les milieux agricoles et forestiers, importantes pour l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, font l'objet de controverses scientifiques et techniques, qui mériteraient d'être levées.

Le CESE note avec intérêt que les évaluations indépendantes régulières concernant l'atteinte des objectifs fixés dans le PSN en matière de climat et de biodiversité seront transmises au Parlement et au CESE.

Préconisation 22 :

Le CESE approuve la nécessaire recherche de compatibilité du plan stratégique national (PSN) avec les documents de référence cités. Le CESE recommande qu'une étude plus précise soit menée d'une part sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) liée aux mesures d'application du PSN, et d'autre part sur les capacités réelles d'atténuation par le stockage du carbone apportée par les milieux agricoles et forestiers, et sur leur cohérence avec les trajectoires d'émissions et de stockage prévues dans la Stratégie nationale bas-carbone.

Interdiction des labels privés (article 62)

Là aussi, les annonces gouvernementales visant à « garantir les allégations sur le commerce équitable dont le volet environnemental sera renforcé pour que les consommateurs sachent très concrètement que les produits qu'ils achètent

⁵³ Avis du CESE *Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée*, rapporteurs au nom de la section des affaires européennes et internationales : M. Jacques PASQUIER et M. Jean-Luc BENNAHMIA – mai 2020.

⁵⁴ Document d'application pour la France de la Politique agricole commune.

respectent bien les engagements affichés sur l'étiquette » ne permettent pas de se prononcer sur la pertinence de mesures législatives éventuelles en la matière. De plus, les labels privés ne concernent pas seulement le commerce équitable

Partie 4 : Consommer (correspondant au titre 1er du projet de loi)

Chapitre 1 : Informer, former, sensibiliser (articles 1 à 3)

Ce chapitre comporte plusieurs mesures :

Affichage environnemental (article 1er)

La CESE a produit en 2019 un avis sur « L'affichage environnemental, levier de l'économie circulaire »⁵⁵. Il rappelle qu'il avait fait dans cet avis des propositions plus précises que celles contenues dans le projet de loi, concernant en particulier l'utilisation de l'expérimentation en France depuis plusieurs décennies sous égide de l'ADEME d'un affichage environnemental multicritères, ainsi que les orientations européennes concordantes en la matière, la stabilisation, l'harmonisation et le contrôle des dispositifs d'affichage, la mise en cohérence des dispositifs français et européens, et la prise en compte de l'affichage environnemental dans les achats publics.

Le projet de loi prévoit que des décrets préciseront la méthodologie et les modalités d'affichage harmonisées pour les biens et services concernés par l'encadrement de l'affichage environnemental volontaire et d'autres décrets fixeront les catégories de biens et services pour lesquels un affichage environnemental sera rendu obligatoire. Ces décrets seront élaborés sur la base du bilan à venir des expérimentations conduites dans différents secteurs comme suite à la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

⁵⁵ Avis du CESE *L'affichage environnemental, levier pour la mise en oeuvre de l'économie circulaire*, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Philippe DUTRUC – mars 2019.

Préconisation 23 :

Le CESE demande que les recommandations figurant dans son avis relatif à l’affichage environnemental⁵⁶ soient réellement étudiées tout en prenant en compte le bilan des expérimentations permettant à la fois d’identifier les méthodologies et modalités d’un affichage environnemental dans les secteurs concernés, et de déterminer les biens et services pour lesquels l’obligation d’affichage serait nécessaire.

Il rappelle notamment sa préconisation d’intégrer l’ensemble des impacts sur l’environnement (y compris les impacts sur la biodiversité) dans l’affichage environnemental, et de ne pas viser seulement l’efficacité énergétique ou les émissions de gaz à effet de serre (GES), ni juxtaposer toutes les indications d’affichages successivement recommandées ou imposées (telles réparabilité, disponibilité des pièces jointes, etc.).

Éducation à l’environnement et au développement durable (article 2)

Le CESE a également publié un avis sur cette question, en 2013⁵⁷. Il approuve pleinement les dispositions du projet de loi, visant à promouvoir l’éducation à l’environnement et au développement durable à tous les niveaux, y compris celui de l’enseignement supérieur conformément aux propositions du groupe de travail réuni à ce sujet par la ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche.

Préconisation 24 :

Le CESE rappelle que dans son avis relatif à l’éducation à l’environnement⁵⁸, il avait aussi préconisé la mise en place de formations au développement durable tout au long de la vie, dans le cadre professionnel et les cursus de formation continue, en lien avec les réflexions sur l’évolution des métiers et des compétences. Il renouvelle cette préconisation, non évoquée dans le projet de loi, alors que les situations de crise en ont confirmé la nécessité.

Comité d’éducation à la santé, à la citoyenneté et à l’environnement (article 3)

Le CESE dans son avis « Favoriser l’engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable », d’octobre 2020⁵⁹ avait préconisé de mieux intégrer les éco-délégués dans les différentes instances de dialogue et de concertation des établissements scolaires. Le CESE recommande donc qu’ils soient représentés dans ce comité.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Avis du CESE *L’éducation à l’environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*, rapporteurs au nom de la section de l’environnement : M. Alain BOUGRAIN DUBOURG et M. Antoine DULIN – décembre 2013.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Avis du CESE *Favoriser l’engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable*, rapporteur au nom de la section de l’éducation, de la culture et de la communication : M. Thierry CADART - octobre 2020

Le CESE recommande par ailleurs des approches sous forme de projet intégrant tous les acteurs.

Chapitre 2 : Encadrer et réguler la publicité (articles 4 à 10)

Ce chapitre (articles 4 à 10) comporte 7 mesures :

- *Interdiction de publicité des produits les plus émetteurs de GES, sur tous supports publicitaires ;*
- *Promotion de codes de bonne conduite pour la publicité par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;*
- *Renforcement des pouvoirs des maires pour réglementer la publicité au plus près du terrain ;*
- *Soumettre les dispositifs en vitrine aux mêmes règles que les affichages publicitaires extérieurs ;*
- *Interdiction des avions publicitaires ;*
- *Expérimentation du "Oui pub" dans les collectivités locales volontaires ;*
- *Encadrement de la distribution d'échantillons.*

Concernant l'interdiction de publicité des produits les plus émetteurs de GES, le CESE regrette que parmi ces produits, le projet de loi ne comporte aucune disposition limitant ou réglementant la publicité sur les véhicules les plus polluants (indépendamment des efforts de communication sur le développement durable et la promotion des comportements responsables que l'industrie automobile se déclare prête à réaliser). L'argument présenté à ce sujet, concernant l'impact important de la baisse des ressources publicitaires pour les médias qu'occasionnerait une telle mesure, confirme l'importance de l'investissement dans ces publicités en faveur de véhicules participant de façon significative aux émissions de gaz à effet de serre⁶⁰, et concernant les catégories sociales les plus favorisées, ayant donc plus de capacités à s'adapter au changement climatique.

De même, l'impact de la pollution de l'air sur la santé, évalué par Santé Publique France à 48 000 morts prématurées par an dans notre pays, justifie des mesures restrictives de publicité de même nature que celles retenues pour le tabac et l'alcool depuis des années.

Préconisation 25 :

Le CESE recommande que la question de la publicité sur les véhicules les plus polluants soit réexaminée à l'occasion du débat parlementaire, en rappelant que la publicité pour le tabac et les alcools a pu être réglementée en raison de leurs nuisances avérées, et ce malgré l'importance des recettes publicitaires qu'elle générerait.

⁶⁰Dans un budget publicitaire du secteur automobile évalué à 4,3 Mds€, source : <https://planete.lesechos.fr/non-classe/les-chiffres-cles-de-la-publicite-4492/>

Il conviendrait en tout état de cause de veiller à l'équité de traitement entre supports publicitaires, entre les médias traditionnels et Internet, pour éviter le détournement vers Internet des publicités réglementées sur les médias traditionnels.

L'article 8⁶¹ du projet de loi ne conduit pas, contrairement à ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs, à une interdiction des avions publicitaires mais renvoie à une réglementation existante. Le projet de loi ajoute seulement que le non-respect de ces dispositions expose à des sanctions.

Le CESE n'a pas d'observations particulières sur les six autres mesures.

Chapitre 3 : Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre (article 11 à 12)

Ce chapitre (articles 11 et 12) comporte deux mesures:

- *Obligation de vrac (C3.1)*
- *Consigne verre (C3.2)*

Le CESE n'a pas d'observation particulière sur ces mesures, hormis le soin à apporter aux circuits de réemploi des verres consignés pour optimiser les transports.

Partie 5 : Produire et travailler (correspondant au titre II du projet de loi)

Chapitre 1 : Verdir l'économie (articles 13 à 15)

Article 13 - Extension de la liste des catégories de produits pour lesquelles les producteurs doivent tenir les pièces détachées disponibles pendant une durée minimale

Cette mesure prévoit de compléter par décret la liste des catégories de produits pour lesquelles les producteurs doivent tenir les pièces détachées disponibles pendant une durée minimale à compter de la date de mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné.

⁶¹ Dont la rédaction est particulièrement hermétique (« les mots « et L.581-24 » sont remplacés par les mots « L.581-15 et L.581-24 » »).

Le CESE approuve cette fixation d'une durée minimale mais souligne que cette durée doit être adaptée à la nature des produits et prendre en compte les attentes des consommateurs.

Les notions de « durée de vie des produits » et/ou de « réparabilité » devraient être prises en compte de façon explicite dans l'affichage environnemental multicritère, selon l'expérimentation française faite depuis 15 ans⁶². De plus, l'harmonisation des affichages est nécessaire. L'ADEME a constaté que les porteurs d'initiative n'étaient pas les mêmes, chacun cherchant à promouvoir son étiquette.

Préconisation 26 :

Le CESE préconise d'intégrer le critère de la réparabilité dans l'affichage environnemental, en privilégiant pour celui-ci une approche multicritère en France comme en Europe.

Article 14 - Cohérence entre la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la stratégie nationale de recherche

Préconisation 27 :

Le CESE approuve la mise en cohérence de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et de la stratégie nationale de recherche, et considère que ⁶³ les soutiens à la Recherche et développement et à l'innovation devraient favoriser des investissements dans l'économie, en particulier dans l'industrie et les services permettant de produire et commercialiser des produits ou services à forte contribution à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ou l'adaptation au changement climatique.

Plus globalement, **le CESE ne cesse de recommander⁶⁴ d'intensifier notre effort de recherche à très court terme, a minima en adéquation avec les objectifs européens visés par la stratégie de Lisbonne adoptée en 2002, confirmés par celle d'« Europe 2020 » adoptée en 2010, soit, pour la France, 3 % du PIB (1% pour l'effort public et 2% pour l'effort privé), qui sont loin d'être atteints. Le CESE a appelé l'urgence d'un sursaut en faveur de l'investissement public dans**

⁶² Avis du CESE *L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire*, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Philippe DUTRUC – mars 2019.

⁶³ Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL, Mme Agnès MICHELOT - septembre 2016.

⁶⁴ Rapport du CESE *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, rapporteure au nom de la section des activités économiques : Mme Sylviane LEJEUNE – septembre 2020 - : Avis du CESE *Climat, énergie, biodiversité. Contribution du CESE à la convention citoyenne*, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Marc BLANC – juillet 2019, *Cohésion et transitions : agir autrement, Rapport annuel sur l'état de la France 2019*, rapporteurs au nom de la section de l'économie et des finances : M. Hervé LE BOULER LE QUILLLEC et Mme Christel TEYSSÉDRE ; référente pour la section de l'environnement : Mme Claire Bordenave - septembre 2019.

la recherche, à hauteur de 6 milliards d'euros, pour atteindre l'objectif de 1% de dépenses publiques dans le PIB d'ici à la fin du quinquennat⁶⁵.

La loi de programmation pluriannuelle de la recherche 2021-2030 (LPPR) vient de confirmer cet objectif tout en différant son atteinte, alors que cet effort de recherche est d'autant plus crucial que l'urgence climatique nécessite de revoir nos modes de production et de consommation.

Article 15 - Renforcement des clauses environnementales des marchés publics

Le CESE approuve cette mesure.

Préconisation 28 :

Le CESE préconise⁶⁶ une évolution réglementaire dans le cadre des achats publics permettant la prise en compte de l'affichage environnemental dans les secteurs l'ayant déployé ainsi que celle d'indicateurs spécifiques, par exemple sur le critère de réparabilité, tant que celui-ci n'est pas intégré à l'affichage environnemental, afin que l'achat public devienne un réel levier pour la prise en compte de l'économie circulaire.

Par ailleurs, le CESE recommande⁶⁷ d'inclure dans le plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) les besoins de formation à la définition de critères environnementaux et à leur prise en compte dans les marchés publics. Il recommande d'accentuer l'effort de formation vers les décideurs et décideuses des services acheteurs et de formation des personnels en charge des marchés sur l'importance des clauses environnementales, en particulier celles qui appuient les politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

Chapitre 2 : Adapter l'emploi à la transition écologique (articles 16 à 18)

Article 16 : Renforcer le rôle du comité social et économique (CSE) et de la GPEC en matière de transition écologique

Le CESE approuve ces mesures, qu'il a déjà recommandées⁶⁸ : « *La prise en compte de la stratégie RSE par les acteurs du dialogue social d'entreprise doit les conduire à intégrer les préoccupations environnementales dans l'ensemble des consultations et négociations prévues dans les CSE* ».

⁶⁵ La dépense intérieure de recherche et développement s'élevait à 50,2 Md€ en 2017, et il manquait 17 Md€ : 5Md€ pour la R&D exécutée par les administrations et 12 Md€ pour celle exécutée par les entreprises.

⁶⁶ Avis du CESE *L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire*, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Philippe DUTRUC - mars 2019.

⁶⁷ Avis du CESE *Sciences et société : Répondre ensemble aux enjeux climatiques*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Julien BLANCHET et M. Jean JOUZEL - octobre 2017.

⁶⁸ Avis du CESE *Climat, énergie, biodiversité. Contribution du CESE à la convention citoyenne*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Marc BLANC – juillet 2019. Op.cit. Contribution de la section du travail et de l'emploi.

Afin qu'elle puisse être effective, le comité social et économique (CSE) doit pouvoir être doté de capacités d'expertise du rapport sur la RSE, financées par l'entreprise dans le cadre de la procédure d'information-consultation.

Préconisation 29 :

Le CESE approuve l'élargissement des missions prévu en matière de transition écologique du comité social et économique (CSE) dans le cadre des procédures d'information-consultation et recommande qu'il soit en capacité de les exercer.

Enfin, le CESE considère que les négociations et accords de branche portant sur la GPEC, doivent, dans le respect de la hiérarchie des normes et du principe de faveur⁶⁹, permettre de conduire la transition écologique en sécurisant les parcours professionnels.

Article 17 – Évolution du conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)

Le CESE approuve cette mesure, qui va dans le sens de ses recommandations sur la formation à l'environnement et à la biodiversité.

Article 18 – Renforcement du rôle des opérateurs de compétences (OPCO)

Le CESE approuve cette mesure, qui va dans le sens de ses recommandations sur la formation à l'environnement et à la biodiversité.

Chapitre 3 : Protéger des écosystèmes et de la biodiversité (article 19 à 20)

Article 19 – Garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes

Le CESE approuve cette mesure, qui va dans le sens de ses recommandations sur les espaces naturels protégés (article 54).

Dès 2013, le CESE avait préconisé, s'agissant en particulier de l'agriculture, de « rendre plus lisibles, pour les agriculteurs, les enjeux collectifs relevant de chaque bassin versant, afin de faciliter une gestion cohérente des infrastructures agro-environnementales.⁷⁰

Article 20 – Habilitation à réformer par ordonnance le code minier

Dans les conditions où il a été saisi et compte tenu de ses publications antérieures, le CESE choisit de ne pas s'exprimer sur ce point.

⁶⁹ Dans le droit du travail français, le principe de faveur est une disposition qui prévoit que la convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur.

⁷⁰ Avis du CESE *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*, rapporteur pour la section de l'agriculture et de l'alimentation, Mme Florence DENIER-PASQUIER, avril 2013.

Chapitre 4 : Favoriser des énergies renouvelables pour tous et par tous (articles 21 à 23)

Article 21 - décliner la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) par des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables

Le CESE approuve la déclinaison de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) par des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables.

Préconisation 30 :

Le CESE préconise que des objectifs régionaux d'émission de gaz à effet de serre (GES) soient fixés par les documents de planification régionale ad hoc (schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET] ou schéma régionaux climat air énergie [SRCAE]).

Article 22 - traiter le développement des communautés d'énergies renouvelables (CER) dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Le CESE a déjà souligné l'importance de préserver une égalité de traitement entre les citoyens d'un même territoire et entre les territoires, par-delà les initiatives locales qui s'appuient sur des caractéristiques et avantages propres à leur territoire (disponibilité d'une ressource renouvelable d'énergie, proximité d'un réseau pour les acheminer, densité de population, etc). « *Les initiatives locales devront s'inscrire dans la péréquation tarifaire actuelle de l'électricité et du gaz, garante de l'égalité de traitement et de la solidarité entre territoires*⁷¹. ».

Préconisation 31 :

Le CESE considère qu'agir à l'échelon local autour d'énergies renouvelables est important pour l'acceptabilité de projets ou d'investissements.

Ils doivent être pensés conjointement dans un cadre de cohérence nationale afin de préserver l'égalité de traitement, notamment visée par la péréquation tarifaire des réseaux publics de distribution d'énergie et afin de garantir la continuité de fourniture dans des conditions optimales. La différenciation locale doit s'exercer en préservant le service public, et les solidarités entre citoyens et entre territoires.

Article 23 : obligation d'installer des systèmes de production d'énergie renouvelable ou des toitures végétalisées

Cette mesure étend l'obligation d'installer des systèmes de production d'énergie renouvelable ou des toitures végétalisées sur les nouvelles surfaces commerciales, entrepôts et parcs de stationnement couverts accessibles au public, dès 500 m² au lieu de 1000 m² actuellement.

⁷¹Avis du CESE Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019.

Le CESE approuve cette mesure et remarque que l'option concernant les toitures végétalisées est bénéfique à l'isolation thermique du bâtiment, et à l'adaptation au changement climatique, surtout si les nouvelles surfaces concernées sont situées en zone urbaine.

Partie 6 : Recommandations transversales : Gouvernance et financements

L'approche par thème spécialisé des mesures du projet de loi, et de leur impact sur la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, doit être complétée par une approche transversale, au moins sur les trois questions suivantes :

- les mesures de financement des politiques climatiques ;
- les mesures de conception générale et de gouvernance nécessaires à la bonne mise en œuvre de ces politiques ;
- en particulier parmi les outils de gouvernance, le dispositif de suivi du respect de la trajectoire objectif, et de rectification en continu des écarts constatés, nécessaire au pilotage.

1 - les mesures de financement des politiques climatiques

L'efficacité de certaines politiques thématiques cités dans les parties 1 à 5 ci-dessus dépend souvent autant des financements publics qui leurs sont alloués que des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à leur domaine.

C'est le cas en particulier dans les deux domaines des mobilités et du logement (cf. parties 1 et 2 ci-avant), représentant à eux deux la moitié des émissions nationales. Le CESE a souligné à plusieurs reprises⁷² que l'importance de financements publics pérennes consacrés à la rénovation des logements, et aux investissements dans des réseaux de transport public efficaces, étaient des conditions essentielles au respect des trajectoires de réduction d'émissions.

Ces financements peuvent venir de l'affectation de ressources fiscales assises sur l'application du principe pollueur – payeur, ou de ressources budgétaires.

⁷² Avis du CESE *Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume DUVAL et M. Jacques LANDRIOT - février 2019, Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019, *Résolution du CESE Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : MM. Michel BADRE et Jean JOUZEL – mars 2020.

D'une façon générale, les financements publics considérés comme nécessaires à l'atteinte des objectifs avaient été évalués en montant annuel pendant les prochaines périodes de planification de la SNBC⁷³ à :

- environ 3 Mds€ par an en matière d'infrastructures de transport (essentiellement financement des investissements de SNCF Réseau, et des investissements des régions en matière de desserte ferroviaire locale⁷⁴),
- entre 8 Mds€ et 16 Mds€ par an⁷⁵ en matière de rénovation de logements.

Le plan "France Relance" adopté fin 2020 apporte une contribution à ces opérations, détaillée ci-après pour les deux postes les plus importants, transport et logement :

- dans le secteur des transports :
 - 4,7 Mds€ de soutien au secteur ferroviaire,
 - 1,5 Mds€ de soutien au verdissement des secteurs automobile et aéronautique⁷⁶,
 - 1,2 Mds€ pour les mobilités du quotidien : plan vélo et projets de transports en commun,
 - 1 Md€ aide à l'achat de véhicules propres⁷⁷,
 - 1 Md€ divers (accélération d'infrastructures de transport, verdissement des ports et du parc automobile de l'État, etc.).

soit au total 9,4 Mds€ pour les transports.

- Dans le secteur des bâtiments :
 - 2 Mds€ pour la rénovation énergétique des bâtiments privés (entendus ici comme logements privés),
 - 4 Mds€ pour la rénovation des bâtiments publics (dont le HCC, dans son rapport « France-Relance : quelle contribution à la transition bas-carbone »

⁷³ I4CE, Panorama des financements climat, édition 2019. Il s'agit des derniers chiffres disponibles, pour l'année 2018. Dans ce secteur, les investissements sont en hausse et s'élèvent à 11,2 Mds € en 2018, dont 11 Mds € financées ou cofinancées par les pouvoirs publics (État et ses opérateurs, collectivités locales).

⁷⁴ I4CE, Panorama des financements climat, édition 2019. Il s'agit des derniers chiffres disponibles, pour l'année 2018. Dans ce secteur, les investissements sont en hausse et s'élèvent à 11,2 Mds € en 2018, dont 11 Mds € financées ou cofinancées par les pouvoirs publics (État et ses opérateurs, collectivités locales)

⁷⁵ "D'après la source précitée I4CE p. 16, les investissements dans ce secteur sont en hausse depuis 2011 et atteignent 14,1 Mds € en 2018 dont un tiers sous la forme d'aides publiques (subventions ; prêts aidés). Les 8 Mds€ annuels nécessaires représentent un tiers des 24 Mds€ (publics et privés) qu'I4CE estime nécessaires pour que les 31 millions de résidences principales soient assimilables aux normes bâtiment basse consommation (BBC), à raison d'un million de chantier BBC par an (I4CE, p. 18). De son côté, le Haut conseil pour le climat estime que l'effort public actuel doit être quadruplé en quelques années, ce qui représente un montant d'environ 16 Mds€ par an, quand l'investissement total, public et privé, doit, lui, au moins doubler pour atteindre au moins 26 Mds€/an (HCC, "Rénover mieux : leçons d'Europe", p. 6)."

⁷⁶ Non compris 1,1 Md€ aux mêmes secteurs, considérés comme sans effet sur les trajectoires actuelles d'émissions: source HCC

https://www.hautconseilclimat.fr/wpcontent/uploads/2020/12/hcc_rapport_renover_plan_de_reliance.pdf

⁷⁷ Non compris 0,9 Md€ considéré comme "ambigu", source HCC, ibid.

estime que seulement 1,6 Md€ auront une contribution positive à l'amélioration de la trajectoire de réduction des émissions, 2,4 Mds€ étant estimés sans effet),

- 0,5 Md€ pour la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux,
- 0,5 Md€ divers (dont 0,27 pour la rénovation énergétique des hôpitaux).

soit au total 7 Mds€ pour le logement dont 4,6 Mds€ considérés comme ayant un effet positif sur la trajectoire de réduction des émissions.

Ces financements publics sont significatifs, mais non pérennes. À titre indicatif, le CESE rappelle⁷⁸ qu'il avait évalué à 20 Mds€ par an, sur la base des évaluations du Haut conseil pour le climat, le montant des financements supplémentaires (publics ou privés) nécessaires chaque année dès la période 2019-2023, pour atteindre les objectifs de la SNBC.

Préconisation 32 :

Le CESE renouvelle sa recommandation de mettre en cohérence la progression prévue de la contribution climat énergie avec la trajectoire voulue de réduction des émissions, en assurant les mesures de compensation sociale indispensables à l'égard des ménages les plus modestes, sur lesquels cette contribution pèsera fortement.

Il recommande d'affecter majoritairement au financement de la transition écologique et énergétique le produit de cette contribution, pour assurer à la transition des financements pérennes au-delà du seul plan de relance, et pour une meilleure acceptabilité. Les bénéficiaires de mesures de justice climatique ne devraient pas se limiter aux personnes répondant aux critères de précarité énergétique mais inclure plus largement les personnes modestes et les plus vulnérables aux effets du changement climatique.

Indépendamment de la fiscalité et des financements budgétaires, le CESE rappelle par ailleurs les recommandations faites plus haut dans le présent avis en matière de tiers-financement, dans la partie relative au logement.

⁷⁸ Résolution du CESE *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : MM. Michel BADRE et Jean JOUZEL – mars 2020.

2 - les mesures de conception générale des politiques et de gouvernance

Préconisation 33 :

Le CESE rappelle trois préconisations relatives à la conception générale des politiques climatiques, exprimées dans plusieurs de ses avis antérieurs⁷⁹ :

- les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation doivent être intégrées dans la politique de lutte contre les inégalités. En particulier, les politiques et mesures pour lutter contre les changements climatiques doivent être évaluées au regard de leurs bénéfices pour les personnes appartenant aux 20 % les plus vulnérables et les plus pauvres ;

- Le CESE recommande à l'État de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements qu'il applique à ses propres financements, en complétant le calcul d'une valeur actualisée nette ou d'un taux de rentabilité interne global par une analyse des effets de redistribution concernant les populations les plus défavorisées, et en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures ;

- Les mutations de l'emploi nécessitées par les transitions à venir ou déjà engagées nécessitent la mise en œuvre du plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 suite à une préconisation du CESE⁸⁰, et dont l'urgence est confirmée autant par la situation de l'emploi que par les besoins d'adaptation rapide au changement climatique.

En matière de gouvernance, le respect d'une trajectoire nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, telle qu'elle est prévue par la SNBC, implique la cohérence des actions d'un très grand nombre d'acteurs publics (État, collectivités territoriales, opérateurs publics divers) et privés (commerces, entreprises y compris du secteur de l'économie sociale et solidaire, indépendants, acteurs associatifs, particuliers).

⁷⁹ Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Agnès MICHELOT - septembre 2016, et avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019.

⁸⁰ Avis du CESE *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Jean JOUZEL et Mme Laurence HEZARD – juillet 2014.

Pour les acteurs privés, indépendamment des concertations qui sont indispensables, les mécanismes réglementaires ou les financements incitatifs constituent le cadre de gouvernance normal, sous réserve du suivi et des adaptations en continu citées ci-après.

Pour l'État et ses politiques nationales, le CESE rappelle que le gouvernement⁸¹ avait annoncé la mise en place de feuilles de route et de budget carbone par ministère. Cette démarche de répartition thématique des objectifs globaux était apparue pertinente au CESE, qui constate qu'elle n'a pourtant pas à sa connaissance connu d'application jusqu'ici.

Préconisation 34 :

Le CESE rappelle au gouvernement l'engagement qu'il avait pris en janvier 2020 de mettre en place des feuilles de route et des budgets carbone par ministère, cet engagement n'ayant pas été suivi d'effet à ce jour.

Pour les autres acteurs publics, le cadre de politiques décentralisées applicables aux principaux domaines thématiques (notamment transport, logement, urbanisme) ne permet pas une affectation hiérarchique du niveau central vers les niveaux les plus décentralisés des objectifs de réduction d'émission, par secteurs et par territoires. Contrairement à la Programmation pluriannuelle de l'énergie, qui impose une obligation de compatibilité des documents de programmation régionaux mais dont la mise en œuvre relève surtout de l'État et de ses opérateurs, les différents documents de programmation régionaux ne sont soumis qu'à une obligation assez légère de "prise en compte" de la SNBC.

Le 10 janvier 2020, le gouvernement indiquait également qu'il envisageait une modification de la hiérarchie des normes des documents de programmation nationale, régionale et locale, et qu'il travaillait à la fixation de "critères partagés" avec les collectivités pour le suivi des programmations territoriales

Préconisation 35 :

Le CESE confirme la nécessité de poursuivre avec les régions les concertations nécessaires, pour renforcer par tout moyen disponible la cohérence entre les documents de programmation nationaux (en particulier la Stratégie nationale bas-carbone), régionaux (en particulier les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET]) et locaux (en particulier les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux [PLU/PLUi]).

⁸¹Dans sa réponse du 10 janvier 2020 au rapport annuel 2019 du HCC, analysée par le CESE dans sa résolution *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel BADRE et M. Jean JOUZEL - mars 2020.

3 - le dispositif de suivi des objectifs et de correction des écarts constatés

Le CESE observe d'abord que les objectifs sont, par nature, amenés à évoluer dans le temps. C'est ainsi 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%⁸².

Préconisation 36 :

Le CESE recommande que l'objectif de réduction des émissions, actuellement de - 40% en 2030 par rapport à 1990, soit renforcé pour être mis en conformité avec l'objectif européen, désormais plus ambitieux, de -55% sur les émissions nettes (stockage du carbone pris en compte).

Plus généralement, le CESE dans ses avis antérieurs⁸³ s'était élevé contre la méthode de définition des trajectoires de la SNBC 2019-2023 : pour compenser les résultats moins bons que prévus de la SNBC 2016-2018, l'État s'était contenté de repousser sur les périodes suivantes un effort de réduction d'émissions plus important, sans qu'aucune recherche des causes de ces mauvais résultats ne soit effectuée.

Préconisation 37 :

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), le CESE réitère sa préconisation 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.

⁸² cf. voir en note de bas de page n°2 de l'introduction, pour le calcul précis de correspondance entre les objectifs -40% hors prise en compte du stockage et -55% avec prise en compte, en 2030

⁸³ Avis du CESE *Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume DUVAL et M. Jacques LANDRIOT – février 2019, Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU – avril 2019 et Résolution du CESE *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : MM. Michel BADRE et Jean JOUZEL – mars 2020.

Conclusion

Quel regard porter sur l'ensemble de ce projet de loi ?

La question renvoie à ses objectifs, résumés dans l'exposé des motifs et le rapport qui lui est annexé. Il s'agit de définir des mesures "préparant le monde de demain", dans un esprit de justice sociale, pour réduire de 40% en 2030 par rapport à 1990 les émissions nationales de gaz à effet de serre, cette étape préparant la neutralité carbone en 2050.

La situation actuelle, l'objectif intermédiaire 2030, et la cible 2050, éclairent le besoin de mesures réellement structurantes :

- partant d'un montant initial de 548 Mt CO₂eq en 1990, la baisse d'émissions a été un peu supérieure à 100 Mt CO₂eq depuis trente ans. 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. La révision de cet objectif 2030 pour le mettre en conformité avec le nouvel objectif européen, plus ambitieux, amènera même à le quadrupler⁸⁴ : c'est un bouleversement profond qui est visé dès maintenant, et non un ajustement à la marge ;
- viser la neutralité carbone en 2050 suppose de parvenir à diviser par six nos émissions ; de plus l'objectif ne doit pas faire oublier qu'on parle ici d'émissions nationales de CO₂ et non de la réalité mieux exprimée par l'empreinte carbone, celle-ci incluant les émissions dues aux produits importés : l'empreinte carbone dépasse les émissions nationales de près de 70%⁸⁵. Une part significative des réductions d'émissions constatées jusqu'ici a été obtenue en délocalisant nos émissions vers des pays tiers en même temps que certaines de nos activités économiques, ce qui, au-delà de son fort impact social, dégrade notre empreinte carbone : les mesures attendues doivent contribuer à contrecarrer ce mouvement. En effet, la France peine à aller plus loin dans ses objectifs climatiques faute d'une remise en cause fondamentale du modèle de croissance des dernières décennies, qui a montré ses limites sociales et écologiques.

Comparées à ces objectifs, 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 :

- 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.) ;

⁸⁴ cf. voir en note de bas de page n°2 de l'introduction, pour le calcul précis de correspondance entre les objectifs -40% hors prise en compte du stockage et -55% avec prise en compte, en 2030

⁸⁵ rapport du HCC « *Maitriser l'empreinte carbone de la France* » - octobre 2020

- 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.

Plus globalement, le rapport de présentation joint au projet de loi indique, à juste titre, qu'il n'est qu'un élément parmi beaucoup d'autres dispositions législatives ou réglementaires touchant directement ou indirectement au climat.

Ce rapport de présentation indique qu'il n'a pas été possible d'évaluer précisément l'impact des mesures envisagées sur les émissions globales de GES. Les estimations qu'il fournit mettent cependant en évidence le non-respect récurrent, et annoncé à l'avance, des objectifs fixés : la réduction serait selon ces estimations d'environ 6 Mt CO₂eq par an d'ici à 2030, au lieu des 10 à 12 nécessaires pour respecter l'objectif intermédiaire 2030. Le rapport n'indique pas qu'il faudrait alors passer à une réduction annuelle de 15 Mt CO₂eq pendant les vingt années suivantes, pour atteindre la neutralité carbone en 2050⁸⁶. Comme le CESE l'avait relevé dans deux avis antérieurs⁸⁷, ce report à la période suivante des objectifs non atteints à une échéance intermédiaire, déjà pratiqué en 2019 lors du passage de la première à la deuxième édition de la SNBC, et renouvelé ici pour l'échéance 2030, enlève toute crédibilité à la trajectoire affichée.

Dire, selon les termes du rapport de présentation, que le projet de loi « s'inscrit dans la SNBC » est donc, pour le CESE, un abus de langage.

Mais le CESE ne peut s'arrêter à ce constat critique. Impliqué depuis dix ans avec les nombreuses recommandations qu'il a déjà fournies, dans le travail d'analyse, de compréhension des enjeux et de clarification des politiques climatiques ainsi que de leurs implications sociales⁸⁸, il est bien placé par la diversité des organisations qui le

⁸⁶ Sur la base, retenue par la SNBC, d'émissions résiduelles de 80 Mt en 2050, compensées par une séquestration de même niveau.

⁸⁷ Avis du CESE *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - avril 2019, et Résolution du CESE *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel BADRE et M. Jean JOUZEL - mars 2020.

⁸⁸ Avis du CESE *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer les dynamiques*, rapporteure au nom de la section de l'environnement : Mme Pierrette CROSEMARIE – janvier 2015.

composent pour savoir que les décisions à prendre en ce domaine ne sont pas toujours simples ni facilement acceptables.

L'intérêt général de la politique climatique, incontesté dans sa nature et ses objectifs, n'est en effet pas déductible pour autant de l'addition des visions particulières de chaque personne ou de chaque organisme. Il exige des mutations ou des reconversions qui peuvent être objectivement difficiles : c'est aussi le sens d'une politique publique de tout mettre en œuvre pour les accompagner.

La seule définition par la loi de mesures prescrites depuis le niveau national ne suffirait sans doute pas à en garantir l'efficacité. En sus de leur cohérence avec les besoins de mutation profonde qu'impose le dérèglement climatique, deux conditions paraissent au CESE essentielles pour que ces mesures de politique climatique soient mieux acceptées, et ensuite collectivement mises en œuvre :

- un processus d'élaboration et de déclinaison à tous les niveaux qui associe réellement les parties prenantes et la société civile, dans l'esprit et la lettre de l'article 7 de la charte de l'environnement⁸⁹,
- le respect de l'équité vis-à-vis de tous, dans un esprit de « justice climatique⁹⁰ ».

Les difficultés issues de points de vue divergents dans la société sur la nature ou le niveau d'ambition des décisions à prendre doivent être traitées au fond, une par une, dans cet esprit. Mais elles ne peuvent plus justifier de reporter à plus tard des mesures qui n'en seraient alors que plus complexes, plus coûteuses, plus brutales, et moins efficaces : il y a urgence à agir.

C'est là le sens des préconisations de notre avis.

Ce sera aussi, nous l'espérons, celui des débats parlementaires sur ce projet de loi.

⁸⁹Selon lequel "toute personne a le droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement..."

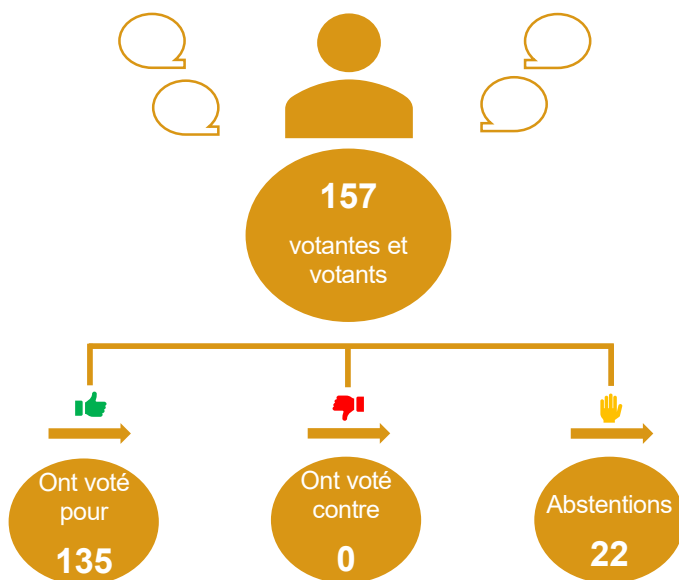
⁹⁰Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Agnès MICHELOT - septembre 2016.

Déclarations/ Scrutin

(à venir)

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Claire Bordenave et Michel Badré



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social
et environnemental, le 27 janvier 2021

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT A LA DATE DU VOTE

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Présidente |
| ✓ Anne-Marie DUCROUX |
| <input type="checkbox"/> Vice-Présidente |
| ✓ Catherine TISSOT-COLLE |
| <input type="checkbox"/> Agriculture |
| ✓ Pascal FÉREY |
| ✓ Thierry COUE |
| <input type="checkbox"/> Artisanat |
| ✓ Catherine FOUCHER |
| <input type="checkbox"/> Associations |
| ✓ Philippe JAHSHAN |
| <input type="checkbox"/> CFDT |
| ✓ Catherine BOURRUT |
| ✓ Marie-Hélène MEYLING |
| <input type="checkbox"/> CFTC |
| ✓ Christine LECERF |
| <input type="checkbox"/> CGT |
| ✓ Claire BORDENAVE |
| ✓ Frédérique LANDAS |
| ✓ Mohammed OUSSEDIK |
| <input type="checkbox"/> CGT-FO |
| ✓ Gilles GOULM |
| <input type="checkbox"/> Coopération |
| ✓ Véronique BLIN |
| <input type="checkbox"/> Entreprises |
| ✓ Philippe DUTRUC |
| ✓ Catherine TISSOT-COLLE |
| <input type="checkbox"/> Environnement et nature |
| ✓ Anne-Marie DUCROUX |
| ✓ Jean-David ABEL |
| ✓ Michel BADRÉ |
| ✓ Alain BOUGRAIN DUBOURG |
| <input type="checkbox"/> Mutualité |
| ✓ Dominique JOSEPH |

Annexes

Outre-mer

- ✓ Sosefo SUVE
- ✓ Octave TOGNA

Personnalités qualifiées

- ✓ Isabelle AUTISSIER
- ✓ Maria-Eugenia MIGNOT
- ✓ Claude BUSSY
- ✓ Jean JOUZEL

Professions libérales

- ✓ Dominique RQUIER-SAUVAGE

UNAF

- ✓ Dominique ALLAUME-BOBE

Personnalités associées

- ✓ Madeleine CHARRU
- ✓ Lucie MONTCHOVI
- ✓ Michel MOYRAND

N°2 LISTE DES AUDITIONNES

- ✓ **M. Thomas LESUEUR**
Commissaire général au développement durable - ministère de la transition écologique

- ✓ **M. Laurent MICHEL**
Directeur général de l'énergie et du climat - ministère de la transition écologique

Annexes

N°3 SAISINE DU CESE PAR LE PREMIER MINISTRE



La secrétaire générale du Gouvernement

N° 50/21/SG

Paris, le 07 JAN. 2021

Monsieur le Président,

Le Gouvernement souhaite saisir le Parlement d'un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui vise à mettre en œuvre une partie des propositions de la Convention citoyenne pour le climat et dont plusieurs articles peuvent être regardés comme relevant de la catégorie des projets de loi de programmation au sens des articles 34 et 70 de la Constitution.

J'ai l'honneur de vous soumettre ce projet de loi pour avis.

Compte tenu de l'urgence qui résulte du calendrier prévu pour l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du conseil des ministres, je vous serais reconnaissante de me faire parvenir l'avis du Conseil économique, social et environnemental avant le 3 février 2021 afin que le Conseil d'Etat puisse en tenir compte dans l'avis qu'il rendra, en Assemblée générale, sur le projet de loi le 4 février prochain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour le Premier ministre
et par délégation,

La secrétaire générale du Gouvernement

Claire LANDAIS

Monsieur Patrick BERNASCONI
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna
9, place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16

N°4 AVIS DU CESE SE RAPPORTANT AU CLIMAT ET A LA TRANSITION ENERGETIQUE

Avis et résolutions préparés par la Section de l'environnement se rapportant au climat et à la transition énergétique:

Résolution du CESE **Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel BADRE et M. Jean JOUZEL - mars 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_06_accord_paris_engagements.pdf

Contribution du CESE à la consultation publique sur la stratégie nationale bas carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie 2020, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - février 2020,

<https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/ContribSNBCPPE.pdf>

Avis du CESE **Climat, énergie, biodiversité. Contribution du CESE à la convention citoyenne**, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Marc BLANC - juillet 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_20_climat_energie_biodiversite.pdf

Avis du CESE **Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - avril 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_10_climat_energie.pdf

Avis du CESE **Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume DUVAL et M. Jacques LANDRIOT - février 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_05_article_1er_loi_energie.pdf

Avis du CESE **Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL et Mme Madeleine CHARRU - février 2018,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_04_loi_transition_energetique.pdf

Avis du CESE **La transition écologique et solidaire à l'échelon local**, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Bruno DUCHEMIN - novembre 2017,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_24_transition_ecologique.pdf

Annexes

Avis du CESE **Sciences et société : Répondre ensemble aux enjeux climatiques**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Julien BLANCHET et M. Jean JOUZEL - octobre 2017,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_19_contribution_dialogue_sciences_societe.pdf

Avis du CESE **La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Agnès MICHELOT - septembre 2016,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_10_justice_climatique.pdf

Avis du CESE **Vingt ans de luttes contre le changement climatique en France : bilan et perspectives des politiques publiques**, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Gaël VIRLOUVET – avril 2015,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_12_lutte_rechauffement_climatique.pdf

Avis du CESE **L'adaptation de la France au changement climatique mondial**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Antoine BONDUELLE et M. Jean JOUZEL – mai 2014,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2014/2014_13_adaptation_change ment_climatique.pdf

Avis du CESE **Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Jean JOUZEL et Mme Laurence HEZARD – juillet 2014,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2014/2014_17_projet_loi_nouveau_modele_nrij.pdf

Avis du CESE **La Transition énergétique – 2020-2050 : un avenir à bâtir, une voie à tracer**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean JOUZEL et Mme Catherine TISSOT-COLLE – janvier 2013,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_02_transition_energetique.pdf

Contributions annuelles de la section environnement sur l'empreinte carbone de la France :

Se donner un nouveau cap, Rapport annuel sur l'état de la France 2020, rapporteurs au nom de la section de l'économie et des finances : M. Daniel KELLER et M. Pierre LAFONT ; référente pour la section de l'environnement : Mme Claire Bordenave – juillet 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_17_RAEF_2020.pdf

Cohésion et transitions : agir autrement, Rapport annuel sur l'état de la France 2019, rapporteurs au nom de la section de l'économie et des finances : M. Hervé LE

BOULER LE QUILLÉC et Mme Christel TEYSSÉDRE ; référente pour la section de l'environnement : Mme Claire Bordenave - septembre 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_22_raef_2019.pdf

Réconcilier la France, Rapport annuel sur l'état de la France 2017, rapporteurs au nom de la section de l'économie et des finances : M. Guillaume DUVAL et M. Pierre LAFONT ; référent pour la section de l'environnement : M. Guillaume DUVAL – mai 2017,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_13_raef.pdf

Autres avis préparés par la Section de l'environnement :

Avis du CESE **Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Allain BOUGRAIN DUBOURG et M. Pascal FERÉY - septembre 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf

Avis du CESE **L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire**, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Philippe DUTRUC - mars 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_08_affichage_environe_mental.pdf

Résolution du CESE **La biodiversité en haute mer**, rapporteure au nom de la section de l'environnement : Mme Isabelle AUTISSIER - novembre 2018,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_30_biodiversite.pdf

Avis du CESE **La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?**, rapporteure au nom de la section de l'environnement : Mme Annabelle JAÉGER - juillet 2018,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_21_nature_ville.pdf

Avis du CESE **La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble**, rapporteure au nom de la section de l'environnement : Mme Dominique ALLAUME-BOBE - avril 2017,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_10_habitat.pdf

Avis du CESE **Vers une bioéconomie durable**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Jean-David ABEL et M. Marc BLANC - mars 2017,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_08_bioeconomie_durable.pdf

Avis du CESE **Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique**, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Allain BOUGRAIN DUBOURG - septembre 2016,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_09_contribution_emplois_biodiversite.pdf

Avis du **CESE Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences**,

Annexes

créer les dynamiques, rapporteure au nom de la section de l'environnement : Mme Pierrette CROSEMARIE – janvier 2015,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2005_02_inegalites_environnementales_sociales.pdf

Avis du CESE **L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique**, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Alain BOUGRAIN DUBOURG et M. Antoine DULIN - décembre 2013,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_28_education_environnement_developpement_durable.pdf

Avis préparés par d'autres formations de travail :

Avis du CESE Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires, rapporteurs au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : Mme Florence DENIER-PASQUIER et M. Albert RITZENTHALER – décembre 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_27_alimentation%20territoires.pdf

Avis du CESE **Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable**, rapporteur au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication : M. Thierry CADART - octobre 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_23_educ_civique_particip_citoyenne_dd.pdf

Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche, rapporteure au nom de la section des activités économiques : Mme Sylviane LEJEUNE – septembre 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_19_LPPR2.pdf

Avis du CESE Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal (BEA), rapporteures au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : Mme Marie-Noëlle ORAIN et Mme Anne GARRETA – novembre 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_29_bienetre_animal.pdf

Avis du CESE **L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables**, rapporteurs au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation : M. Etienne GANGNERON et M. Pascal MAYOL – juin 2019,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_15_agriculture_urbaine.pdf

Avis du CESE **Travail emploi mobilité**, rapporteurs au nom de la section du travail et de l'emploi : Mme Michèle CHAY et M. Laurent CLEVENOT - novembre 2019

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_27_travail_emploi_mobilites.pdf

Avis du CESE **Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires**, rapporteurs au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation : M. Jean-Louis JOSEPH et M. Dominique MARMIER – juin 2018,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_18_qualite_origine_produits_alimentaires.pdf

Avis du CESE **Les circuits de distribution des produits alimentaires**, rapporteur au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : M. Albert RITZENTHALER - mai 2016,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_03_circuit_produits_alimentaires.pdf

Avis **La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société**, rapporteuses au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : Mme Agnès COURTOUX et Mme Cécile CLAVEIROLE - mai 2015,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_14_gestion_sols_agricoles.pdf

Avis du CESE **Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée**, rapporteurs au nom de la section des affaires européennes et internationales : M. Jacques PASQUIER et M. Jean-Luc BENNAHMIAS – mai 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_09_deforestation.pdf

Avis du CESE **La gestion et l'usage de l'eau en agriculture**, rapporteure pour la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, Mme Florence DENIER-PASQUIER, avril 2013,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_11_gestion_eau_agriculture.pdf

Avis du CESE **Cohésion et transitions : agir autrement**, Rapport annuel sur l'état de la France 2019, rapporteurs au nom de la section de l'économie et des finances : M. Hervé LE BOULER LE QUILLEC et Mme Christel TEYSSÉDRE – mai 2020,

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_22_raef_2019.pdf

Avis du CESE **Avant-projet de loi sur les mobilités**, rapporteur M. Bruno DUCHEMIN au nom de la section de l'aménagement durable des territoires - novembre 2018,

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/avant-projet-de-loi-sur-les-mobilites>

Annexes

N°5 TABLE DES SIGLES

| | |
|-----------------------|---|
| 4D | Projet de loi « Décentralisation, déconcentration, différenciation et décomplexification » |
| ADEME | Agence de la transition écologique (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) |
| CITEPA | Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique |
| CCC | Convention citoyenne pour le climat |
| CCE | Contribution climat énergie |
| CEE | Certificat d'économie d'énergie |
| CEREMA | Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement |
| CDAC | Commission départementale d'aménagement commercial |
| CIRED | Centre international de recherche sur l'environnement et le développement |
| COS | Coefficient d'occupation des sols |
| CSE | Comité social et économique |
| DPE | Diagnostic de performance énergétique |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| EGALIM | États généraux de l'alimentation dont est issue la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à |
| EIE | Espaces Info-Énergie |
| ELAN | Loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique |
| ERC | séquence éviter réduire compenser |
| GES | Gaz à effet de serre |
| GPEC | Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences |
| HCC | Haut conseil pour le climat |
| I4CE | Institute for Climate Economics : institut voué à la recherche sur l'économie du climat |
| LEC | Loi énergie-climat |
| LPPR | Loi de programmation pluriannuelle de la recherche |
| LTECV | Loi de transition énergétique pour la croissance verte |
| Mt CO ₂ eq | millions de tonnes « d'équivalent CO ₂ » |
| PADDUC | Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse |
| PLF | Projet de loi de finances |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PLUi | Plan local d'urbanisme intercommunal |
| PPE | Programmation pluriannuelle de l'énergie |
| PPEC | Plan de programmation de l'emploi et des compétences |

| | |
|---------|--|
| PNANC | Programme national de l'alimentation, de la nutrition et du climat |
| PNSE | Plan national santé-environnement |
| PTRE | plateformes territoriales de la rénovation énergétique |
| PSN | Plan stratégique national (PAC) |
| RE2020 | Future réglementation environnementale (remplace RT2012) |
| RGE | Revenu garanti par l'État |
| RT 2012 | réglementation thermique 2012 |
| RSE | Responsabilité sociétale des entreprises |
| SAR | Schéma d'aménagement régional |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SDRIF | Schéma directeur de la région Île-de-France |
| SECTEN | Secteur émetteur et par énergie : format de données et analyses sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France |
| SNB | Stratégie nationale biodiversité |
| SNBC | Stratégie nationale bas carbone |
| SNDI | Stratégie Nationale de Lutte contre la Déforestation Importée |
| SRADDET | Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| SPPEH | Service public de la performance énergétique de l'habitat |
| TICPE | Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques |
| UTCATF | Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et forest |
| VUL | Véhicule utilitaire léger |
| ZAC | Zones d'aménagement concerté |
| ZAN | Zéro artificialisation nette |

Dernières publications de la section de l'environnement

LES AVIS DU CESE



Climat, énergie, biodiversité.
Contribution du CESE
à la Convention citoyenne

Marc Blanc

CESE 20

JUILLET 2019

LES AVIS DU CESE



REACH et la maîtrise du risque
chimique : un bilan positif,
un outil à améliorer

Catherine Tissot-Colle

CESE 02

JANVIER 2008

LES AVIS DU CESE



Bilan de la loi pour la reconquête
de la biodiversité, de la nature
et des paysages

Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey

CESE 20

SEPTEMBRE 2020

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

Résolutions
Conseil économique, social
et environnemental

Résolution du CESE en
vue du XVIII^{ème} Sommet
de la Francophonie :
Construire la Francophonie
contemporaine
avec les citoyens
et les citoyens
Janvier 2021

LES AVIS DU CESE

Filières stratégiques :
définir et mettre en œuvre les priorités
Marie-Claire Caillaud et Frédéric Grivot

LES AVIS DU CESE

Plan de relance et déclinaison
territoriale dans les Outre-mer
Ines Bouchaut-Choiy, Olivier Mugnier et Christian Vernaudeau

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 41 1210002-000121 - Dépôt légal : janvier 2021

Crédit photo : GettyImages



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



Le CESE, saisi par le Premier ministre, a examiné le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Cette loi doit permettre d'atteindre les objectifs fixés au niveau national et international, dans un esprit de justice sociale.

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises sur la politique climatique et a constaté que la France ne se situe pas sur les trajectoires prévues par sa Stratégie nationale bas-carbone. Ce projet de loi ne paraît pas en mesure de redresser la situation climatique et de prendre en compte les inégalités sociales.

Alors qu'il faudrait tripler le rythme annuel de réduction des émissions et les diviser par six d'ici 2050, les mesures apparaissent souvent limitées, différées, ou soumises à des conditions telles que leur mise en œuvre à terme rapproché est incertaine. Les rares estimations d'impact fournies font apparaître leur insuffisance. Le CESE assortit ses analyses de préconisations pour progresser.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41121-0004

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-NNNNNN-N



**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*

www.ladocumentationfrancaise.fr