

**CONSEIL D'ETAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**MEMOIRE DE PRODUCTION**

**N° 427 301**

**Pour :** L'association **Notre Affaire à Tous**  
L'association **Oxfam France**  
La **Fondation pour la Nature et l'Homme**  
L'association **Greenpeace France**

*SCP Nicolaï, de Lanouvelle & Hannotin*

**Contre :** Le Premier ministre  
La ministre de la Transition écologique  
La Présidence de la République

\*

## TABLE DES MATIERES

### PRESENTATION

#### I) RAPPEL DU CONTEXTE

---

- A) Les termes du débat initiaux
- B) La réouverture des débats
  - 1) *La question de la cohérence interne de la SNBC révisée*
  - 2) *La question de la cohérence externe de la SNBC révisée*

#### II) LE POINT DE VUE DE L'INGENIEUR SPECIALISE

---

- A) Méthode
  - 1) *Traduction de la feuille de route en graphe*
  - 2) *Confrontation aux émissions projetées*
- B) Incarnation
  - 1) *Côté Etat, un dispositif institutionnel incontournable*
    - a) Description du dispositif institutionnel
    - b) Le recours critiquable par l'Etat à un cabinet de conseil en stratégie
      - α) Un organisme dépendant
      - β) Un organisme privé disqualifié
      - γ) Une étude défavorable au Gouvernement
  - 2) *Côté L'Affaire du Siècle, un groupe de spécialistes reconnus*
    - a) Description du dispositif mis en place
    - b) Traits saillants de l'étude Carbone 4
    - c) Présentation des biais, tous favorables au Gouvernement, de l'étude Carbone 4
      - α) Des mesures seulement en germe intégrées à l'analyse
      - β) Evaluation des chances d'atteindre un objectif dont le durcissement est annoncé
      - γ) Des hypothèses macroéconomiques en partie caduques

#### III) LE POINT DE VUE DES SCIENCES HUMAINES

---

- A. Le point de vue du droit
  - 1) *Une conception large des mesures à évaluer*
    - a) Rappel du droit pertinent
    - b) Application au cas d'espèce
  - 2) *Le point d'arrivée érigé en point de départ*
    - a) Rappel du droit pertinent
    - b) Application en l'espèce
- B. Le point de vue des sciences politiques
  - 1) *Un volet substantiel défaillant*
  - 2) *Un volet institutionnel incomplet*

\*

## PRESENTATION

Le présent dossier pose, à ce stade, la question de savoir si les mesures prévues par la France afin d'atteindre les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre fixés par les textes internationaux, européens et nationaux sont suffisantes, ce qui permettra de déterminer si le refus opposé par le Gouvernement aux associations exposantes d'adopter des mesures supplémentaires est, ou non, justifié.

Afin d'éclairer ce sujet d'un point de vue aussi scientifique que possible, les associations du collectif « L'Affaire du Siècle » exposantes ont demandé à un cabinet d'ingénieurs spécialistes en climat, énergie et gaz à effet de serre reconnu, Carbone 4, de réaliser une étude technique permettant d'évaluer la crédibilité de l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les mesures mises en œuvre et prévues seraient suffisantes.

Pour présenter le rapport joint au présent mémoire, L'Affaire du Siècle entend, d'abord, rappeler le contexte dans lequel a émergé la question ayant conduit le Conseil d'Etat à rouvrir les débats (**I**), ensuite, exposer les traits saillants du rapport de Carbone 4 ainsi que, d'une manière générale, de l'éclairage qu'un spécialiste du climat et de la transition écologique peut apporter sur le sujet qui nous intéresse (**II**), avant de souligner que les sciences humaines (droit, histoire contemporaine et science de l'administration) offrent des vues convergentes sur la question du caractère insuffisant des mesures prévues par l'Etat pour atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

\*

### **I) RAPPEL DU CONTEXTE**

---

Après un rappel du point de départ du débat devant le Conseil d'Etat (**A**), sera exposée la question désormais posée aux parties (**B**).

\*

#### **A) Les termes du débat initiaux**

Le Conseil d'Etat a été saisi par la commune de Grande Synthe avec l'appui de L'Affaire du Siècle d'une demande tendant à enjoindre à l'Etat d'adopter des mesures supplémentaires afin de garantir que la France puisse atteindre les objectifs résultant de ses obligations internationales, européennes et nationales.

Pour répondre à cette question, le Conseil d'Etat devait d'abord déterminer si lesdits objectifs étaient véritablement contraignants, ou si, relevant au plan international d'accords interétatiques et de contributions volontaires, et au plan national de lois de programmation, ils ne devaient être considérés que comme indicatifs ou politiques.

Constatant que l'Accord de Paris avait été formellement intégré au droit de l'Union européenne<sup>1</sup> et que la loi nationale avait entendu inscrire ledit accord dans des lois à contenu pleinement normatif, la Haute juridiction administrative a retenu, dans sa décision du 19 novembre 2020, que les objectifs en discussion, et en particulier l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à échéance 2030, étaient obligatoires<sup>2</sup>.

Restait à déterminer si les mesures existantes pouvaient être jugées suffisantes pour atteindre cet objectif, ou s'il convenait, comme L'Affaire du Siècle le demandait, d'enjoindre à l'Etat d'adopter des mesures supplémentaires afin de sécuriser, en particulier, l'objectif 2030.

\*

## **B) La réouverture des débats**

Sur cette question de la pertinence, ou non, du « refus implicite [de l'Etat] de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre »<sup>3</sup>, le Conseil d'Etat a constaté qu'il existait des raisons objectives de douter du caractère suffisant des mesures existantes ou en gestation, au vu notamment de la non-réalisation des objectifs annoncés pour la première période quinquennale de la SNBC<sup>4</sup>.

Il a en particulier relevé les éléments suivants :

« [...] au terme de la période 2015-2018, la France a substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assigné [...]. A cet égard, dans ses deux premiers rapports annuels publiés en juin 2019 et juillet 2020, le Haut conseil pour le climat, organe indépendant créé par le décret du 14 mai 2019 afin d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, a souligné les insuffisances des politiques menées pour atteindre les objectifs fixés »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Comme l'indique la Commission européenne dans son communiqué de presse du 4 mars 2020, « avec la loi européenne sur le climat, la Commission propose l'objectif juridiquement contraignant de ramener les émissions nettes de gaz à effet de serre à zéro d'ici 2050 ». L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mars 2020, établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement UE 2018/1999 (loi européenne sur le climat) disposerait ainsi : « Le présent règlement [...] fixe un objectif contraignant ».

<sup>2</sup> V. décision du 19 novembre 2020, § 12-13.

<sup>3</sup> Décision, intertitre au-dessus du § 14.

<sup>4</sup> Il avait été constaté, notamment par le rapport « Trajectoires 2020-2050 : vers une économie sobre en carbone » du Centre d'analyse stratégique placé auprès du Premier ministre, en 2012, que « pour l'atteindre [l'objectif 2050] à moindre coût, il convenait de rehausser l'objectif intermédiaire de 2020 » (p. 4). Le même rapport signalait : « Sous le seul angle du réchauffement climatique, la trajectoire la plus intéressante à tracer, une fois la cible définie, est celle qui permet de descendre le plus rapidement vers le point final, car elle minimise le cumul des émissions. Or c'est cette grandeur, bien plus que le niveau de l'année finale, qui va influencer le rythme du réchauffement » (p. 37).

<sup>5</sup> Décision, § 14.

« [...] les modifications apportées par le décret du 21 avril 2020 [SNBC révisée] par rapport à ce qui avait été envisagé en 2015, revoient à la baisse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre au terme de la période 2019-2023, correspondant au 2<sup>ème</sup> budget carbone, et prévoient ce faisant un décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020 selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici »<sup>6</sup>.

La Haute juridiction administrative a considéré que l'instruction n'était pas complète et qu'il convenait d'appeler les parties, et singulièrement le Gouvernement, à justifier du refus d'adopter des mesures supplémentaires de nature à rendre crédible l'atteinte des objectifs obligatoires fixés :

« Par suite, il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national en l'état du dossier, ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 »<sup>7</sup>.

La France étant dotée d'un outil particulier censé servir de « feuille de route » devant conduire le pays de sa situation présente d'émission de gaz à effet de serre à l'objectif 2030, à savoir la « stratégie nationale bas-carbone » ou « SNBC », la question posée par le Conseil d'Etat revient à apprécier la crédibilité de la trajectoire dessinée par cette stratégie, telle qu'elle résulte, en dernier lieu, du décret du 21 avril 2020 (« SNBC révisée »).

Entendons-nous bien.

Il ne s'agit pas ici de critiquer de front la SNBC révisée, mais d'accepter que cette stratégie, qui a donné lieu à des travaux d'analyse et d'évaluation importants, est un point de focalisation ou de polarisation obligé du débat.

La question, ensuite se dédouble.

Il s'agit d'apprécier, d'abord, ce que l'on pourrait appeler la « cohérence interne » ou la « crédibilité intrinsèque » de la SNBC prise, à ce premier stade, pour elle-même **(1)**, ensuite sa « cohérence ou crédibilité externe », en replaçant cette stratégie, telle que décrite par le décret du 21 avril 2020 et les volumineux documents l'accompagnant, dans le contexte plus global d'un défaut sur le premier « budget carbone » et d'un raidissement annoncé des objectifs européens qui s'imposeront, à brève échéance, à la France **(2)**.

---

<sup>6</sup> Décision § 15.

<sup>7</sup> Décision, § 16.

### ***1) La question de la cohérence interne de la SNBC révisée***

Comme l'Union européenne l'y invite<sup>8</sup>, la France a adopté une « feuille de route » devant la conduire, en principe, à respecter, à terme, ses engagements.

Cette « feuille de route » est incarnée, on l'a dit, par la « stratégie nationale bas-carbone » (ou SNBC<sup>9</sup>) qui détaille, par périodes quinquennales, et, au sein de chaque période quinquennale, par année, le nombre de méga tonnes de gaz à effet de serre (le calcul est effectué en « équivalent CO<sub>2</sub> ») que le pays s'autorise à émettre.

Le nombre de méga tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> autorisé année après année se réduit au fil du temps, pour aboutir à l'objectif national d'une réduction de 40% par rapport à 1990, puis à la neutralité carbone en 2050.

Les efforts requis par ce « budget carbone » sont également répartis par grands secteurs d'activité (bâtiment, transport, agriculture, industrie, énergie, déchets)<sup>10</sup>.

Au sein de chacun de ces secteurs, des leviers d'action sont identifiés, de nature à permettre au champ d'activité humaine considéré d'atteindre, à terme, les objectifs.

La contribution de chaque levier à l'effort du secteur en cause est également définie par la stratégie nationale bas-carbone.

Pour dire les choses autrement, par construction, l'exercice de conception d'une SNBC auquel la France se livre périodiquement consiste à peser les mesures et moyens escomptés, de nature à réduire les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national, afin de prévoir les émissions futures du pays et, ainsi, d'apprécier si, et comment, la France pourra atteindre les objectifs contraignants qui lui sont assignés.

---

<sup>8</sup> Le règlement n° 525/2013 du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre dispose ainsi, en son article 4 : « Stratégies de développement à faible intensité de carbone : 1. Les États membres, et la Commission au nom de l'Union, élaborent leurs stratégies de développement à faible intensité de carbone conformément à toutes les dispositions en matière de déclaration arrêtées d'un commun accord au niveau international dans le cadre du processus CNUCC ». L'article 12 dudit règlement invite les États membres à mettre en place un « système national », en identifiant une autorité chargée d'effectuer des déclarations périodiques, selon un format préétabli, à la Commission, relatives au suivi des objectifs.

<sup>9</sup> Aux termes de l'article L. 221-1-B du code de l'environnement : « La stratégie nationale de développement à faible intensité carbone, dénommée « stratégie bas-carbone », fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d'atteindre les objectifs définis par la loi prévue à l'article L. 100-1-A du code de l'énergie.

<sup>10</sup> « Le décret fixant la stratégie bas-carbone répartit le budget carbone de chacune des périodes mentionnées à l'article L. 221-1-A par grands secteurs, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux, par secteur d'activité ainsi que par gaz à effet de serre. [...] Il répartit également les budgets carbone en tranches indicatives d'émissions annuelles » (art. L. 222-1-B du code de l'environnement).

Dans ce contexte, la question de savoir si la France doit, ou non, adopter des mesures supplémentaires afin d'atteindre ses objectifs, se traduit d'abord par la question de savoir si les leviers identifiés par la stratégie nationale bas-carbone pour la période quinquennale en cours, tels que ces leviers sont mobilisés par cette « SNBC2<sup>11</sup> » révisée issue du décret du 21 avril 2020, seront suffisants pour atteindre les objectifs fixés.

Pour dire les choses autrement, si l'on réplique « en laboratoire » l'expérience qu'ont opérée les auteurs de la SNBC, consistant à projeter les effets futurs des mesures de réduction d'émission afin de vérifier si la France atteint bien ses objectifs, aboutit-on au même résultat ?

La SNBC pêche-t-elle par optimisme quant à l'évaluation du potentiel des mesures, une fois ce potentiel actualisé ?

Surestime-t-elle les effets des mesures en question ?

C'est la question de la cohérence ou de la crédibilité « interne » de la SNBC, celle de savoir si cet outil de planification ou de prévision remplit son office.

## ***2) La question de la cohérence externe de la SNBC révisée***

Cette analyse de la crédibilité de la SNBC prise en soi ne suffit pas à répondre à la question posée par le Conseil d'Etat, de savoir si le refus du Gouvernement d'adopter des mesures supplémentaires est justifié dans la situation présente.

A l'extérieur de la SNBC, même révisée récemment, deux facteurs importants conduisent à élargir l'analyse.

Ainsi que l'ont souligné la décision du 19 novembre 2020 et le rapporteur public, d'un côté, s'agissant de la capacité des mesures adoptées ou prévues à produire les effets escomptés, les récents résultats du premier budget carbone (tel qu'il était prévu par la « SNBC1 »), comme, plus loin auparavant, du Grenelle, doivent inciter à la prudence, sinon à l'humilité.

D'un autre côté, l'Union européenne a annoncé dans le cadre d'un « Green Deal » qu'elle modifierait dans le sens d'une plus grande exigence la « contribution volontaire » notifiée par l'Union à la Conférence de l'Accord de Paris<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> La SNBC 1 désigne la SNBC conçue en 2015 et comportant les budgets carbone applicables aux trois périodes quinquennales alors envisagées. La SNBC1 a été révisée pour donner lieu à la SNBC2, envisageant les deux budgets carbone restants.

<sup>12</sup> V. « The European Climate Law », mars 2020 ; v. Commission européenne, communiqué de presse, 4 mars 2020 : « S'engager à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 ; la Commission propose une loi européenne sur le climat en lance une consultation sur le pacte européen pour le climat ». On lit dans ce communiqué de presse : « sur la base d'une analyse d'impact exhaustive, la Commission proposera un nouvel objectif de l'Union européenne pour 2030 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». La Commission a alors proposé de réduire les gaz à effet de serre d'au moins 55%, mais le Parlement européen a retenu un objectif de moins 60%) à la suite de la première lecture (v. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200907IPR86512/eu-climate-law-meps-want-to-increase-emission-reductions-target-to-60-by-2030>). La décision du 19 novembre 2020 tient compte de cette circonstance annoncée, au § 15.

Des objectifs plus sévères vont, par voie de « ruissellement », être imposés à brève échéance, aux Etats membres.

La SNBC, même révisée et même ajustée pour tenir compte des mesures décidées après son adoption par décret du 21 avril 2020, qui ne tient pas pleinement compte de ces deux circonstances, peut dès lors difficilement servir de « feuille de route » à l'Etat pour atteindre ses objectifs internationaux, européens et nationaux.

Une appréciation tenant compte de ces facteurs extrinsèques doit donc être menée, « hors SNBC » ou « au-delà de la SNBC », afin de répondre à la question posée par le Conseil d'Etat de savoir si, dans la situation de l'espèce, le Gouvernement peut refuser sèchement, et sans motif, de déférer à la demande des associations requérantes d'adopter, dans une certaine urgence, des mesures supplémentaires et fortes de nature à réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre nationales.

\*

Ces deux questions se résument à une formule :

« vérifier la crédibilité de leur atteinte [les objectifs de la France], au regard de ce qui a déjà été fait et des moyens qui sont mis en place pour y parvenir »<sup>13</sup>.

La réponse à ces deux questions du « contrôle de la trajectoire » et de la « cohérence de la trajectoire prévue avec l'objectif de réduction »<sup>14</sup> est, on le verra, négative.

Telle est la conclusion à laquelle parviennent à la fois les sciences « dures », ici incarnées par le point de vue de l'ingénieur spécialisé dans le climat, l'énergie et le gaz à effet de serre, et les sciences humaines, droit et science de l'administration.

Avant d'exposer dans le détail ces différents points de vue convergents, l'on relèvera que cette évaluation de la crédibilité de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France, par le Conseil d'Etat, préfigure l'évaluation annoncée au niveau européen<sup>15</sup>.

\*

---

<sup>13</sup> Conclusions prononcées à l'audience du 9 novembre 2020 par M. Stéphane Hoynck, rapporteur public, § 2, p. 6, al. 1<sup>er</sup>, disponibles en ligne.

<sup>14</sup> Conclusions, p. 20.

<sup>15</sup> Le communiqué de presse du 4 mars 2020 annonce ainsi que : « La Commission sera habilitée à adresser des recommandations aux Etats membres dont les actions seront incompatibles avec l'objectif de neutralité climatique, et ceux-ci auront l'obligation d'y donner suite ou de justifier leur inaction ». Le projet de règlement du 4 mars 2020 comprend ainsi un article 6 « Evaluation des mesures nationales » : « Au plus tard le 30 septembre 2023, et tous les cinq ans par la suite, la Commission évalue : (a) La cohérence des mesures nationales considérées, au vu des plans

## II) LE POINT DE VUE DE L'INGENIEUR SPECIALISE

---

L'on rappellera ici la méthode mise en œuvre par l'ingénieur spécialiste des émissions de gaz à effet de serre et des politiques de réduction desdites émissions (A), avant d'exposer les spécificités des études des experts consultés en l'espèce par les parties (B).

\*

### **A) Méthode**

Un ingénieur spécialisé appelé à évaluer la crédibilité d'une « feuille de route » de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, afin de dire si les mesures prévues conduiront bien à l'objectif fixé, procède de la manière suivante.

#### ***1) Traduction de la feuille de route en graphe***

Dans un premier temps, il identifie la cible ou l'objectif fixé par la « feuille de route » à apprécier, ainsi que les points de passage intermédiaires de la trajectoire de réduction des émissions.

Cette trajectoire est supposée linéaire si rien n'a été précisé par l'auteur du budget carbone.

La pente de la trajectoire peut également être variable, supposant des efforts plus conséquents en début de période ou en fin de période.

Cette question de l'identification des points de passage intermédiaires n'est pas neutre sur le plan de l'efficacité globale de la stratégie mise en place par le décideur. L'expression d'un objectif à date éloignée sans engagements intermédiaires n'équivaut pas du tout à la fixation et de l'objectif final et de tous les points sur la courbe y conduisant.

En effet, comme le rapporteur public l'a souligné lors de l'audience ayant conduit à la décision du 19 novembre 2020, les gaz à effet de serre émis ne disparaissent pas rapidement mais restent en suspension dans l'atmosphère, parfois des siècles, de sorte que tout surplus de gaz à effet de serre émis « chemin faisant » créera un problème de stock que la simple mesure du flux à l'échéance ultime ne permettra pas d'appréhender.

---

nationaux en matière d'énergie et de climat ou des rapports d'avancement biennaux présentés conformément au règlement UE 2018/1999, comme pertinentes pour la réalisation de l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, point 1, au regard dudit objectif, selon la trajectoire visée à l'article 3, paragraphe 1 ». A la vérité, un certain contrôle européen existe depuis le règlement n° 525/2013 du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, dont l'article 21 dispose : « Chaque année, la Commission, sur la base des informations déclarées au titre du présent règlement et en concertation avec les Etats membres, évalue les progrès accomplis par l'Union et ses états membres dans la réalisation des engagements suivants, en vue de déterminer si ces progrès sont suffisants ». Ce règlement a été abrogé par le règlement 2018/1999, à effet du 1er janvier 2021. Le nouveau texte applicable depuis le début de l'année comporte un dispositif de contrôle plus serré. V. art. 13 « Evaluation des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat », et chapitre 5 : « Evaluation globale des progrès et intervention aux fins de la réalisation des objectifs spécifiques de l'Union – suivi par la Commission ».

Dès lors que la réduction des émissions des gaz à effet de serre est une politique ordonnée à une fin ultime, qui est de limiter le réchauffement climatique, l'on comprend que la qualité d'une politique ne peut être appréciée uniquement par le constat d'un flux de gaz à effet de serre « à date », à l'échéance (ici en 2030), mais que cette efficacité dépend en dernière analyse de l'ensemble du stock de gaz à effet de serre émis continûment jusqu'à ce que ce rendez-vous ultime advienne.

## ***2) Confrontation aux émissions projetées***

Dans un second temps, et une fois la trajectoire à évaluer ainsi identifiée, l'ingénieur spécialisé établit, par secteur-clé, à la fois l'état des lieux en début de période et la liste des mesures adoptées par le décideur afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'ingénieur cherche alors à évaluer les effets prévisibles desdites mesures sur les émissions de gaz à effet de serre provoquées pour chacun des secteurs-clé identifiés.

Il vérifie si les mesures annoncées sont, ou non, de nature à remplir les objectifs finaux et intermédiaires annoncés.

Cette étape déterminante de l'étude repose à la fois sur des modèles statistiques et des connaissances physiques, chimiques et, globalement, d'ingénierie.

Les sciences de l'ingénieur permettent de quantifier les facteurs de l'équation conduisant d'une activité humaine à l'émission d'une quantité de gaz à effet de serre.

Par exemple, l'ingénieur peut évaluer l'économie de gaz à effet de serre liée à l'utilisation de tel procédé industriel moins consommateur d'énergie carbonée que tel autre.

Les modèles statistiques permettent de passer de l'étude des effets d'une mesure isolée, prise en soi, à l'échelle globale du territoire.

Les modèles, s'ils sont correctement calibrés, devraient ainsi permettre de mesurer, notamment, le degré d'accueil d'une mesure dans la population (son « taux de pénétration »).

Ils cherchent en outre à appréhender les interactions entre différentes données : corrélation entre la démographie et la construction de logements neufs ou le trafic de transport de personnes, par exemple, étant précisé que les données macroéconomiques intégrées aux analyses françaises ne sont, pour la plupart, pas définies librement mais sont fixées par la réglementation européenne.

\*

## **B) Incarnation**

La question de l'identification de l'interlocuteur pertinent pour réaliser ce travail d'évaluation scientifique de la politique climatique de la France ne se posait pas de la même manière pour toutes les parties au présent litige.

On le verra, autant les associations réunies au sein du collectif « L'Affaire du Siècle » étaient naturellement libres de choisir le dispositif qui leur paraissait le plus adapté (2) ; autant le Gouvernement disposait d'interlocuteurs naturels, pré-désignés, en quelque sorte, par un paysage institutionnel riche d'une expérience déjà ancienne et de textes à la vérité extrêmement précis (1).

### ***1) Côté Etat, un dispositif institutionnel incontournable***

#### **a) Description du dispositif institutionnel**

La politique climatique de la France ne date pas d'hier et s'insère dans un contexte plus large, qui est européen.

L'expérience du Grenelle a conduit au renforcement, dans l'Etat, du rôle de la direction générale de l'énergie et du climat, au sein du Ministère chargé de l'environnement.

Elle a également conduit à la création, très tôt évoquée même si l'organe choisi est né récemment, d'un organe officiel, une véritable institution, qui soit à la fois hautement compétent sur les questions climatiques et indépendant de l'Etat. C'est le Haut conseil pour le climat, créé par un décret du 14 mai 2019.

La SNBC révisée du mois de mars 2020 rappelle que :

« Le Haut conseil pour le climat (HCC) [est un] organisme indépendant chargé d'évaluer les politiques publiques de l'Etat et des collectivités en matière d'atténuation du changement climatique » (p. 47/192).

Cette direction et cet organe ne peuvent être mis de côté ou court-circuité à la discrétion du Gouvernement, qui se trouve ici tenu par des engagements internationaux et européens.

Au plan international, le Gouvernement a mis en avant le Haut conseil pour le climat, dans la présentation du volet institutionnel de sa politique climatique du « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel » adressé à la Conférence de la CCNUCC.

L'Accord de Paris invite les Etats parties à organiser le suivi des objectifs qu'ils déclarent à titre de « contribution » : l'évaluation figure au rang des obligations des parties <sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> L'évaluation constitue une exigence requise, déjà, par l'Accord de Paris (article 7 et article 13.7, qui dispose : « Chaque partie fournit régulièrement les informations ci-après : a) Un rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, établi selon les méthodes constituant de bonnes pratiques adoptées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et convenues par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord ; b) Les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque Partie dans la mise en œuvre

Le rapport bisannuel, dont l'on rappelle qu'il est établi selon une trame fixée par une décision de la Conférence des Parties, comporte un volet « institutionnel » dans lequel l'auteur du rapport doit préciser les organes chargés, en son sein, de procéder aux évaluations.

Le Haut conseil pour le climat figure ainsi parmi les très officiels « fondements institutionnels » du « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, du Ministère de la transition écologique et solidaire :

« A l'initiative du Président de la République, le décret du 14 mai 2019 a créé le Haut conseil pour le climat, organisme indépendant chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre nationales et d'apprécier leur cohérence avec les objectifs de la France sur le climat »<sup>17</sup>.

Plus loin, ce rapport énonce :

« Le Haut Conseil pour le climat rend un avis sur la stratégie nationale bas-carbone et les budgets carbone et évalue la cohérence de la SNBC vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'Accord de Paris »<sup>18</sup>.

Le cadre européen est plus engageant encore pour la France ; il est véritablement contraignant.

En écho à l'Accord de Paris, la réglementation européenne veille également à ce que les Etats membres mettent en place des dispositifs de suivi de leurs politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>19</sup>.

---

et la réalisation de sa contribution déterminée au niveau national au titre de l'article 4 » ; le point 11 de l'article 13 précise : « Les informations communiquées par chaque Partie au titre des paragraphes 7 et 9 du présent article sont soumises à un examen technique par des experts conformément à la décision 1/CP.21 ».

<sup>17</sup> p. 17.

<sup>18</sup> p. 21.

<sup>19</sup> Le règlement n° 525/2013 du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre impose aux Etats membres, dans son article 12 « Systèmes nationaux et de l'Union pour les politiques et mesures et les projections », l'identification d'une autorité compétente, au niveau national, afin de centraliser les informations et de les transmettre à la Commission : « 1. Au plus tard le 9 juillet 2015, les Etats membres et la Commission établissent, gèrent et cherchent à améliorer en permanence les systèmes nationaux et de l'Union, respectivement pour la déclaration des politiques et mesures et la déclaration des projections relatives aux émissions anthropiques par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre. Ces systèmes comprennent les dispositions institutionnelles, juridiques et procédurales pertinentes mises en place dans un Etat membre et dans l'Union pour évaluer la politique et élaborer les projections relatives aux émissions anthropiques par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre ». Le règlement 525/2013 a été abrogé par le règlement 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, qui a édicté un dispositif similaire. Cette abrogation a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (art. 57). Le « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, précise que « les évaluations

Les Etats membres sont tenus de procéder à des évaluations périodiques, de transmettre, sous forme de rapports formatés, le fruit de ces évaluations, en particulier leurs « prévisions » ou « projections » d'émissions de gaz à effet de serre<sup>20</sup>.

Comme on l'a dit plus haut (v. *supra* § I-B, note de bas de page 15), si les rapports d'un Etat membre ne sont pas jugés satisfaisants par la Commission européenne, celle-ci disposera désormais du pouvoir d'engager une procédure, tendant essentiellement, et dans un premier temps, à demander des explications à l'Etat considéré. Ces procédures se dérouleront sur la base des « informations présentées et communiquées en vertu du règlement UE 2018/1999 ».

Chaque Etat membre doit déclarer auprès de la Commission l'autorité qui, en son sein, sera chargée de ce travail de « rapportage »<sup>21</sup> (autrement dit de compte-rendu).

S'agissant de la France, c'est la DGEC qui est investie de cette mission.

#### b) Le recours critiquable par l'Etat à un cabinet de conseil en stratégie

Ce cadre dense et précis étant fixé, il serait étrange que le Gouvernement, pour répondre à la question posée par le Conseil d'Etat, mette de côté l'avis de sa direction compétente et fasse fi de l'avis de la Haute autorité indépendante qu'il a lui-même instituée, à savoir le Haut conseil pour le climat, pour préférer se référer au travail d'un opérateur privé qu'il aurait mandaté.

Les craintes nourries sur ce point par les associations exposantes ne sont pas dépourvues de tout fondement.

Non seulement, on le sait, l'exécutif s'est singularisé l'an passé, non sans provoquer un débat public, par sa propension à déléguer à des cabinets de conseil en stratégie d'entreprise l'évaluation de politiques publiques, quand il ne s'agissait pas de la conception de la politique publique elle-même.

---

des politiques et mesures d'atténuation publiées dans le cadre du règlement « MMR » sont réalisées par le DLCES » (une sous-direction de la DGEC) (p. 20).

<sup>20</sup> Le règlement n° 525/2013 du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre énonce, dans son article 13 « Déclaration relative aux politiques et mesures » : « 1. Au plus tard le 15 mars 2015, et tous les deux ans par la suite, les Etats membres transmettent à la Commission les éléments suivants : a) Une description du système qu'ils ont mis en place au niveau national pour la déclaration des politiques et mesures, ou groupes de mesures, et pour la déclaration des projections relatives aux émissions anthropiques par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre en vertu de l'article 12, paragraphe 1 [...], b) Les mises à jour pertinentes pour leurs stratégies de développement à faible intensité carbone prévues à l'article 4 et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces stratégies ». Les Etats membres doivent, via l'autorité déclarée, transmettre « Les résultats des évaluations ex ante des effets de chaque politique et mesure » (art. 13.1.c)-(v)). Le règlement n° 525/2013 a été abrogé par le règlement 2018/1999 à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2021 (art. 57). Un dispositif similaire à celui qui vient d'être décrit figure désormais à l'article 39 du nouveau règlement : « systèmes de l'Union et nationaux pour les politiques et mesures et les projections ».

<sup>21</sup> Selon le terme employé par la « Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat », DGEC, 1<sup>er</sup> janvier 2020, p. 4.

Mais encore il n'a pas échappé aux associations exposantes que le Gouvernement a récemment organisé la publicité d'une étude qu'il a commandée à l'antenne parisienne d'une officine américaine, *The Boston Consulting Group*.

Ce document a été présenté comme une étude de l'impact environnemental du projet de loi Climat déposé récemment sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le texte du document en question laisse toutefois planer un doute sur son ambition véritable. Il ne se limite pas, en effet, à évaluer l'impact de ladite loi, mais envisage toutes les mesures mises en place, ou esquissées, depuis le début du présent quinquennat.

On lit, en page 2 de la synthèse diffusée par le Gouvernement :

« A l'occasion de la présentation en conseil des ministres du projet de loi "Climat et résilience" issu de la Convention citoyenne pour le climat, le Ministère de la transition écologique a demandé au Boston Consulting Group de mener une étude indépendante pour évaluer l'impact des mesures prises depuis 2017 ou actuellement en discussion sur la trajectoire bas-carbone au regard de l'atteinte de l'objectif de réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 »<sup>22</sup>.

Ainsi formulé, cet objet répond beaucoup plus à la question posée par le Conseil d'Etat qu'aux considérations d'une étude d'impact environnemental propre au projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit « Climat et résilience » ou encore « Climat ».

Les exposantes ne voudraient pas que ce travail, qu'il soit formellement produit par le Gouvernement à l'instance, ou que, par sa simple existence, la publicité qui lui a été donnée par ailleurs et la référence qui y serait faite dans le mémoire du Gouvernement, ne vienne perturber les débats.

A cet égard, elles entendent formuler par avance trois observations.

#### **a) Un organisme dépendant**

D'abord, *The Boston Consulting Group* ne peut être considéré comme ayant la qualité, qu'il revendique dans son écrit, d'organisme « indépendant ».

L'officine américaine prétend avoir mené une « étude indépendante ».

Or l'indépendance ne s'autoproclame pas, elle se vérifie.

Comment ?

A l'examen des liens qui unissent le commanditaire de l'étude et son auteur.

Ici, les liens entre le Gouvernement et le *BCG* sont notoires ; les auteurs personnes physiques de l'étude ne sont pas cités dans le document mis à la disposition du public auquel les soussignés ont seul eu accès.

---

<sup>22</sup> p. 2.

## β) Un organisme privé disqualifié

Ensuite, rien ne prédispose à voir dans le *Boston Consulting Group* un interlocuteur de qualité pour procéder à l'évaluation de la politique de la France en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

La signature de ce cabinet de conseil en management arrive, dans ce domaine, avec un passé qui est aussi, peut-on penser, un passif.

En 2009, le *BCG* avait réalisé une étude à la suite des lois Grenelle de 2009, étude intitulée « Réflexions sur le portefeuille de mesures Grenelle Environnement » qui concluait à la parfaite réalisation de tous les objectifs qui avaient alors été fixés pour 2020.

Les faits sont sévères : ils ont démenti ces prédictions<sup>23</sup>.

Il était annoncé en « synthèse » de cette étude du *BCG* de 2009 :

« Amélioration significative de la balance commerciale : 25% de réduction de la consommation d'énergie thermique (pétrole, gaz ...) à l'horizon 2020.

Dont 19% uniquement lié à l'impact Grenelle.

Réduction de 24% des émissions de GES par la France entre 2007 et 2020 [...]

Les mesures du Grenelle contribuent à cette réduction à hauteur de 14% des émissions de GES, soit environ 75 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an en 2020

Dont environ 50% par substitution d'énergie thermique par des énergies renouvelables et environ 25% grâce aux mesures du bâtiment

Entre 2005 et 2020, la baisse sera alors de 27% »<sup>24</sup>.

Il était annoncé en outre, au titre de l'« impact environnemental et sociétal des mesures Grenelle Environnement » :

« Bien que les politiques menées précédemment aient permis de réduire les pollutions et les émissions de GES, les mesures du Grenelle Environnement permettent quant à elles un véritable changement de trajectoire »<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> L'on n'insistera pas ici sur la polémique nourrie sur le coût et la qualité des études des cabinets de conseil en stratégie, dont la presse se fait l'écho chaque semaine, et désormais presque chaque jour (v. ainsi *Le Monde*, « Quand des consultants du Boston Consulting Group pilotaient Renault », 18 février 2021, faisant état des tarifs journaliers des consultants : 8.500 euros pour une journée d'associé tout de même). L'on n'insistera pas non plus sur la fâcheuse tendance de l'exécutif actuel à recourir à ce type de cabinet de conseil en management au lieu de solliciter les institutions et grands corps du pays. La question se posera peut-être un jour en des termes plus nets, quand l'Etat envisagera de confier la certification de ses comptes à un cabinet d'audit, ou quand c'est un cabinet d'avocat américain qui, en doublon du Conseil d'Etat, sera sollicité pour émettre un avis sur les projets de loi ou de décret.

<sup>24</sup> p.4-5.

<sup>25</sup> p. 5.

Plus loin, un titre annonçait, sûr de lui, à l'indicatif futur :

« La France réduira ses émissions de GES d'un quart en 2020 »<sup>26</sup>.

Il est aujourd'hui possible de constater que la réalité ne correspond pas à ces prévisions<sup>27</sup>.

### γ) Une étude défavorable au Gouvernement

Enfin, et en tout état de cause, en dépit des doutes que l'on peut ainsi émettre sur la pertinence de consulter, sur le sujet qui nous intéresse, le *BCG*, force est toutefois de constater que son étude, ou du moins les bribes diffusées par le Gouvernement, n'est pas du tout favorable à la position de l'Etat.

Il apparaît clairement qu'en dépit de postulats de départ optimistes (l'étude part ainsi du principe que des mesures qui sont de réalisation plus que douteuses adviendront), et d'un ton volontairement enjoué, peu habituel dans un travail censé être scientifique donc distancié, la politique de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne devrait pas atteindre les objectifs fixés.

On lit ainsi dans l'étude du BCG :

« [...] il ne reste plus qu'une décennie pour parcourir le reste du chemin »<sup>28</sup>

« Le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre visé par l'ensemble des mesures déjà prises au cours du quinquennat et proposées dans le projet de loi « Climat et résilience » est globalement à la hauteur de l'objectif 2030, sous réserve de leur exécution intégrale et volontariste.

L'atteinte de ce potentiel suppose néanmoins d'engager des moyens inédits et une mobilisation massive et pérenne de l'ensemble des composantes de la Nation »<sup>29</sup>.

« Force est de constater que la réduction des gaz à effet de serre ne pourra donc passer que par une multitude de mesures activant de nombreux leviers »<sup>30</sup>.

« Seule une faible partie du potentiel [...] paraît probablement atteinte [...]

La majorité du potentiel [...] suppose un accompagnement volontariste à la mise en œuvre et est possiblement atteint, ce qui n'est pas surprenant au regard des disruptions significatives que les mesures concernées sont censées induire.

Un potentiel de l'ordre de 29 millions de tonnes équivalent dioxyde de carbone semble difficilement atteignable »<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> p. 8.

<sup>27</sup> Ainsi, dans le « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, la Ministère de la transition écologique et solidaire indique que la réduction de l'émission de gaz à effet de serre dans le secteur hors quota a été de -11.6% seulement entre 2005 et 2017.

<sup>28</sup> Synthèse, p. 4, « Principales conclusions ».

<sup>29</sup> Synthèse, p. 4, « principales conclusions ».

<sup>30</sup> Synthèse, p. 4 : « conclusion n°1 ».

<sup>31</sup> p. 6, « conclusion n°2 ».

## **2) Côté L’Affaire du Siècle, un groupe de spécialistes reconnus**

### **a) Description du dispositif mis en place**

L’Affaire du Siècle, de son côté, s’est rapprochée d’une société de conseil spécialisée en évaluation de politiques de décarbonation, Carbone 4, réputée, notamment, pour sa participation active au débat public.

Carbone 4 a mis en place une équipe d’ingénieurs, tous diplômés de grandes écoles, sous la direction de Monsieur Jean-Marc Jancovici, polytechnicien, fondateur de la société et membre du Haut conseil pour le climat.

Cette équipe a travaillé en substance selon la méthode classique décrite *supra*, et en suivant, dans le détail, les préceptes exposés dans le corps de son rapport, en pièce jointe.

Rappelons ici les traits saillants à la fois de cette méthode et des résultats obtenus, avant d’exposer les biais, tous favorables au Gouvernement, de cette étude Carbone 4.

### **b) Traits saillants de l’étude Carbone 4**

L’étude de Carbone 4 est partie de l’examen de la stratégie nationale bas-carbone, afin d’identifier les secteurs-clé retenus par l’Etat comme fortement émetteurs de gaz à effet de serre et comme devant évoluer afin que l’objectif global 2030 soit atteint.

Cet examen a également permis à Carbone 4 d’identifier, par secteur d’activité, les leviers fondamentaux de réduction des émissions.

Carbone 4 a ensuite évalué, de manière approfondie pour trois secteurs-clé (transport de passagers, bâtiment à usage résidentiel, agriculture) et de façon plus synthétique pour quatre autres secteurs-clé (transport de marchandises, bâtiments à usage tertiaire, énergie, industrie), l’impact des mesures envisagées sur les émissions pouvant être anticipé.

Le résultat de cette étude est que, dans aucun des secteurs-clé examinés, les mesures envisagées ne devraient permettre d’atteindre les objectifs fixés par la SNBC.

### **c) Présentation des biais, tous favorables au Gouvernement, de l’étude Carbone 4**

Toute étude scientifique comporte des biais liés à la manière dont elle est construite, et il convient de préciser ici ceux qui affectent l’étude des ingénieurs de Carbone 4, qui sont de trois ordres.

#### **a) Des mesures seulement en germe intégrées à l’analyse**

En premier lieu, l’étude a intégré à l’analyse des mesures qui sont encore à l’état de projet et dont rien ne permet de dire avec un degré satisfaisant de certitude qu’elles verront le jour et produiront leurs pleins effets dans un temps rapproché.

Ce biais est peut-être lié à la circonstance que les ingénieurs ne sont pas des juristes et ne sont dès lors pas pleinement conscients du temps de latence – il est vrai parfois littéralement « incroyable » – entre l’annonce d’une réforme et son entrée en vigueur effective.

Chacun sait bien ici, par exemple, qu’il est peu probable que tous les textes d’application du projet de loi Climat tout juste déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale la semaine passée soient publiés à l’issue du deuxième budget carbone, en 2023<sup>32</sup>.

Surtout, ce biais est en grande partie voulu puisque la mission assignée aux ingénieurs de Carbone 4 consistait à évaluer la crédibilité de la SNBC.

Or, comme on aura l’occasion d’y revenir, la SNBC et les documents qui l’accompagnent partent trop souvent du postulat que les mesures en germe seront adoptées et produiront leurs effets sans délai.

Appelés, dans une démarche scientifique, à vérifier si l’on pouvait répliquer les résultats de l’expérience décrite en particulier par la SNBC, et considérer ainsi comme justifié le refus du Gouvernement d’adopter des mesures supplémentaires à celles en gestation, les ingénieurs de Carbone 4 n’avaient d’autre choix, en cohérence avec leur ordre de mission, que d’adopter ce même postulat, qui fait partie intégrante de « l’expérience » décrite par la SNBC.

#### **β) Evaluation des chances d’atteindre un objectif dont le durcissement est annoncé**

En deuxième lieu, l’étude Carbone 4 est partie du postulat que l’objectif assigné à la France en 2030 serait celui résultant des textes existants, sans intégrer à l’analyse la circonstance que l’Union européenne a annoncé un raidissement de sa politique en la matière et un durcissement à venir des objectifs assignés à chacun de ses membres.

A nouveau, ce biais s’explique par la circonstance que la mission de Carbone 4 n’était pas de décrire ce qu’il adviendrait des objectifs et donc, pour reprendre la terminologie introduite *supra* § I-B-2, d’évaluer la « crédibilité externe » de la SNBC, mais bien d’apprécier sa « crédibilité interne », autrement dit sa cohérence. Ce biais joue en faveur du Gouvernement, ainsi que l’a constaté d’emblée le Conseil d’Etat dans sa décision du 19 novembre 2020<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Dans son rapport annuel « Redresser le cap, relancer la transition », du mois de juillet 2020, le Haut conseil pour le climat relevait déjà, à propos de la loi Energie-climat du 8 novembre 2019, que « la plus grande partie des textes d’application n’a pas encore été prise » (p. 14). De même, le rapport d’information récemment publié par l’Assemblée Nationale sur l’application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat atteste d’une part que le taux d’application des textes pris pour l’application du « Chapitre premier relatif aux objectifs de la politique énergétique » s’élève à 0% et d’autre part que pour le Chapitre II pourtant consacré aux « dispositions [directement] en faveur du climat », seuls 40% des décrets et la moitié des ordonnances a été adoptée, et aucun arrêté. (v. spéc. p. 11 et 13).

<sup>33</sup> « [...] dans une communication récente, la Commission européenne envisage de proposer d’augmenter l’objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l’Union européenne

## γ) Des hypothèses macroéconomiques en partie caduques

En troisième lieu, l'étude Carbone 4 n'a pas remis en cause des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la SNBC pourtant peu susceptibles de se réaliser.

Ainsi, la SNBC table sur une forte augmentation du prix des énergies fossiles, en particulier du pétrole et du carburant automobile<sup>34</sup>, cependant que l'on constate au contraire, après un effondrement du prix du baril en 2020, une stagnation à un niveau relativement bas du cours du Brent<sup>35</sup>.

La « Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat » établie par la DGEC le 1<sup>er</sup> janvier 2020 énonce ainsi :

« Dans les hypothèses prises, les prix des énergies fossiles augmentent avec le temps. Le prix du baril de Brent dépasse durablement les 100€ courants vers 2025 ».

En l'état, en 2020, le prix du baril a oscillé autour de 40USD, avec un plus bas à 17,30USD et un plus haut à 64,88USD<sup>36</sup>.

Appelé à vérifier la « cohérence interne » du « scénario SNBC révisée », afin de déterminer si le refus du Gouvernement de muscler les mesures de réduction d'émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les objectifs de la France était

---

pour 2030 en notifiant à la Conférence des Etats parties à la CNUCC une nouvelle CDN de – 55% par rapport au niveau des émissions de 1990 » (§ 15).

<sup>34</sup> La SNBC repose ainsi sur « la mise en place de signaux prix indicatifs » (p. 81/192). Avant elle, le rapport « Trajectoires 2020-2050 : vers une économie sobre en carbone » du Centre d'analyse stratégique placé auprès du Premier ministre, signalait, en 2012, que : « L'atteinte de la cible à 2050 est donc conditionnée par une trajectoire croissante du prix du carbone » (p. 70). V. Sur ce point, rapport Carbone 4, p. 124.

<sup>35</sup> La SNBC révisée, mars 2020, identifie elle-même la baisse du prix du carburant comme un facteur d'échec de la SNBC1, mais elle n'en tire aucune conséquence. On lit : « En effet, le surplus estimé d'émissions liées à des facteurs conjoncturels défavorables, dont les deux principaux sont le prix pas des énergies entre 20215 et 2017 [...] » (p. 11). Et plus loin : « Le faible prix des énergies est un facteur conjoncturel contribuant au non-respect au début du premier budget carbone [...]. Les prix ont augmenté durant la période récente mais les prévisions actuellement disponibles restent en-deçà des prévisions utilisées lors de l'adoption des premiers budgets carbone en 2015 » (p. 40/192).

<sup>36</sup> <https://www.boursorama.com/bourse/matieres-premieres/cours/8xBRN/>

ou non justifié, Carbone 4 n'a logiquement pas rectifié cette erreur manifeste affectant une donnée macroéconomique fondamentale dudit « scénario ».

**Carbone 4, en dépit de ces biais inhérents à sa mission, tous favorables au Gouvernement, n'en a pas moins conclu à l'incapacité des mesures annoncées à produire les effets escomptés en 2030 :**

« Il est donc certain que les mesures adoptées ou envisagées par l'État ne permettront pas d'atteindre l'objectif global de réduction de 40% des émissions de GES à 2030 par rapport à 1990 »<sup>37</sup>.

\*

---

<sup>37</sup> Rapport Carbone 4, p. 7.

### **III) LE POINT DE VUE DES SCIENCES HUMAINES**

---

Carbone 4, on l'a dit, a tenté de reproduire, d'un point de vue scientifique, l'exercice de modélisation des effets de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France que constitue la SNBC, en y ajoutant les mesures les plus récentes du Gouvernement. Le résultat de son étude est que, correctement analysées, les mesures prévues par le Gouvernement ne suffisent pas à atteindre l'objectif fixé par la SNBC. Autrement dit, des mesures supplémentaires sont indispensables.

La conclusion n'étonnera pas le juriste (A), l'observateur attentif de l'histoire contemporaine la plus récente, pas plus que l'administrateur pétri des méthodes de cette discipline à part entière qu'est l'évaluation des politiques publiques (B).

\*

#### **A. Le point de vue du droit**

La question posée par le Conseil d'Etat, de savoir si le refus du Gouvernement d'adopter des mesures supplémentaires afin de garantir l'atteinte de l'objectif de réduction d'émission de gaz à effet de serre 2030 est justifié, ne se résume pas à l'examen de la solidité de la SNBC, même révisée, on l'a dit d'emblée (v. supra § I-B).

La SNBC constitue toutefois un point de polarisation inéluctable du débat, puisqu'elle constitue précisément l'exercice de prévision voulu par l'Union européenne, afin que les Etats membres assurent un suivi correct de leurs politiques environnementales.

En d'autres termes, si elle n'absorbe pas le débat, la question de la crédibilité de la SNBC en fait incontestablement partie. Au moins pour le juriste.

Or il apparaît assez rapidement à l'examen de cet exercice de « feuille de route » qu'il comporte trois biais de nature à faire douter qu'en l'état, sans mesures ni moyens supplémentaires, la SNBC, même révisée en 2020 et quelle que soit l'ampleur des mesures adjointes depuis lors, constitue l'outil pertinent de pilotage de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, à même de conduire le pays à l'objectif 2030, puis à l'objectif 2050.

Deux considérations sont instructives à cet égard.

##### ***1) Une conception large des mesures à évaluer***

D'abord, la SNBC telle qu'elle est conçue en France, singulièrement en 2020, intègre à l'analyse un champ de mesures beaucoup trop large.

Une explication juridique est ici nécessaire.

#### a) Rappel du droit pertinent

En droit, l'exercice de prévision, d'évaluation et de pilotage que constitue la SNBC ne se déroule pas en dehors de tout cadre contraignant. Il s'inscrit dans un cadre européen.

Plus précisément, la réglementation européenne impose aux Etats membres d'adopter des plans de nature à les conduire à la réalisation de leurs objectifs, ainsi qu'à procéder à des évaluations périodiques des fruits de leurs politiques.

Or que dit la réglementation européenne des mesures à prendre en compte afin de procéder à un exercice de prévision correct ?

Depuis 2013, elle distingue deux types de modélisation. La modélisation des effets, en termes de réduction d'émission de gaz à effet de serre, des « mesures existantes ». Ce sont les prévisions « avec mesures existantes » (« AME »). Et la modalisation des « mesures supplémentaires » : ce sont les modèles « avec mesures supplémentaires » ou « AMS ».

Ainsi, dans le règlement n° 525/2013 du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, sont distingués pour l'essentiel deux types de projections :

« "projections avec mesures" [dites aussi « AME »], des projections des émissions anthropiques par les sources et des absorptions par les puits de gaz à effet de serre prenant en compte les effets en termes de réductions des émissions de gaz à effet de serre des politiques et mesures qui ont été adoptées et mises en œuvre ;

"projections avec mesures supplémentaires" [dites aussi « AMS »], des projections des émissions anthropiques par les sources et des absorptions par les puits de gaz à effet de serre prenant en compte les effets en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre des politiques et mesures qui ont été adoptées et mises en œuvre afin d'atténuer le changement climatique, ainsi que des politiques et mesures planifiées à cette fin »<sup>38</sup>.

La France a considéré qu'elle était tenue, au titre de ses obligations européennes, de réaliser une projection du premier type (AME) et qu'elle pouvait (faculté) en réaliser une du second (AMS).

Comme le précise la DGEC dans son rapport « scénarios prospectifs énergie-climat-air pour la France à l'horizon 2035 » du mois de septembre 2015 :

« Le règlement MMR [525-2013] impose de réaliser un scénario AME [avec mesures existantes] et prévoit la possibilité de transmettre un scénario de type AMS [avec mesures supplémentaires] »<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Art. 3-18) à 20).

<sup>39</sup> p. 11.

En 2018, l'Union européenne, constatant sans doute un certain flottement dans la pratique des différents Etats membres, a adopté un nouveau règlement 2018/1999 abrogeant le précédent et précisant ce qu'il convient d'entendre par « mesures existantes » et « mesures supplémentaires ».

Les secondes se distinguent des premières par le fait qu'elles ne sont pas encore effectivement mises en place. Tous les moyens nécessaires à leur déploiement n'ont pas été prévus.

Les Etats membres ne sont pas pour autant libres d'inclure dans les « politiques et mesures supplémentaires » les moindres idées en germe, les projets les plus évidemment contraires à l'ordre juridique et physique du monde : il convient, pour qu'une mesure ou une politique soit éligible à cette catégorie, qu'elle ait des chances raisonnables d'advenir.

L'article 2 « définitions » du nouveau règlement reprend ainsi les termes « projections sans mesure, avec mesures, avec mesures supplémentaires », celles-ci intégrant les « politiques et mesures planifiées ». Mais les « politiques et mesures planifiées » caractéristiques des projections AMS sont désormais définies, ce qui n'était pas le cas auparavant, l'article 2-5 précisant :

« "politiques et mesures planifiées", les options qui sont en cours d'examen et qui ont de réelles chances d'être adoptées et mises en œuvre après la date de soumission du plan national intégré en matière d'énergie et de climat ou du rapport d'avancement national intégré en matière d'énergie et de climat ».

Le texte précise encore la définition des mesures « adoptées » :

« "politiques et mesures adoptées", les politiques et mesures qui, à la date de soumission du plan national intégré en matière d'énergie et de climat ou du rapport d'avancement national intégré en matière d'énergie et de climat, ont fait l'objet d'une décision officielle des autorités et d'un engagement clair de la part de celles-ci à les mettre en œuvre ».

Certes, ce texte de 2018, entré en vigueur sur ce point le 1<sup>er</sup> janvier 2021, n'est pas directement applicable à la situation qui nous intéresse.

La SNBC révisée par décret du 21 avril 2020 n'avait pas, de prime abord, à le respecter. Et le propos n'est pas, ici, de dire que la SNBC révisée serait un tant soit peu « illégale ».

Mais ce texte n'en offre pas moins un point de référence intéressant.

Il borne la catégorie des « mesures supplémentaires », dont la Commission avait pu se convaincre qu'elle donnait lieu à des débordements d'imagination assez peu en ligne avec ce que l'on suppose être un exercice, froid et scientifique, de prévision.

#### b) Application au cas d'espèce

Ces analyses juridiques ne sont pas dépourvues d'intérêt au cas d'espèce.

En l'espèce, en effet, qu'observe-t-on ?

La SNBC révisée, que les experts climatiques ont prise comme point de départ de leur étude, embrasse un champ de mesures et de politiques particulièrement large.

Elle s'inscrit résolument dans la catégorie des exercices de prévision dits « avec mesures supplémentaires » ou AMS.

On lit ainsi dans la « déclaration environnementale » du 1<sup>er</sup> mars 2020 :

« Concernant les interrogations sur la cohérence entre le scénario de référence dit « avec mesures supplémentaires » de la SNBC et les décisions politiques les plus récentes intervenues postérieurement à la publication du projet de SNBC et décembre 2019, il est précisé que le scénario a bien été mis à jour en fin d'année 2019 afin d'intégrer les mesures prévues par la loi énergie climat du 8 novembre 2019 ainsi que par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 » (p. 5).

On lit encore dans la SNBC révisée de mars 2020 :

« 2.2. Le scénario de référence

[...] Ce scénario, nommé « Avec Mesures Supplémentaires » (AMS), prend en compte des mesures de politiques publiques en supplément de celles existant aujourd'hui, qui permettraient à la France de respecter ses objectifs climatiques et énergétiques à court, moyen et long terme »<sup>40</sup>.

Le « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, indique clairement que les mesures intégrées à l'exercice de prévision que constitue la SNBC vont au-delà des « politiques et mesures planifiées », faute de définition des moyens associés qui permettraient de conférer à leur mise en œuvre effective un caractère suffisamment élevé de certitude :

« Au contraire du scénario AME qui n'intègre principalement que les mesures dont les moyens sont précisément définis (instruments de politiques publiques), le scénario AMS intègre également des objectifs dans chacun des secteurs, comme par exemple la rénovation de l'ensemble du parc de passoires thermiques, sans que les moyens associés (subventions, taxes, obligations, sanctions ...) ne soient nécessairement explicitement définis »<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> p. 19/192. V. encore « Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat », DGEC, 1<sup>er</sup> janvier 2020, p. 4 « Rôle des scénarios décrits ».

<sup>41</sup> p. 85.

L'on serait même tenté de dire que la SNBC révisée déborde ce cadre des projections AMS, et qu'il s'agit plutôt d'une modélisation « avec mesures "supplémentaires" », puisque l'on y trouve :

- Des mesures qui ne sont plus en vigueur ; comme la taxe carbone<sup>42</sup>, qui est toujours intégrée au scénario sous-jacent de la SNBC2<sup>43</sup> alors qu'elle a été gelée de longue date ;
- Des mesures qui ne sont pas encore effectives : mesures en discussion au Parlement, ou lois n'ayant pas reçu de textes d'application, ou textes complets mais n'ayant pas encore produit les effets concrets escomptés ;
- Des mesures dont l'adoption relève plus de la « pensée magique » que de politiques ayant des chances raisonnables d'advenir. L'on pense, en particulier, au fait que la SNBC2 intègre des réformes de la politique agricole commune dont rien ne permet de dire qu'elles adviendront<sup>44</sup>. Ou encore à des modifications attendues du droit du commerce international, qui sont plus que putatives<sup>45</sup>. Également, à une supposée harmonisation fiscale européenne<sup>46</sup>.

Certes, on l'a déjà dit, cette SNBC issue du décret du 21 avril 2020 n'avait pas à respecter les définitions désormais précises de la notion de « mesures ou politiques avec mesures supplémentaires », telles que ces définitions résultent de la réglementation entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Mais l'on admettra que cette réglementation, qui existait en 2020 quand a été édictée la SNBC révisée (puisque le texte date de 2018), n'en constitue pas moins un point de référence intéressant pour apprécier le caractère rigoureux, ou non, du travail de projection effectué par les auteurs de la SNBC.

---

<sup>42</sup> La taxe carbone constituait l'un des piliers de la stratégie bas-carbone de la France. Le rapport « Trajectoires 2020-2050 : vers une économie sobre en carbone » du Centre d'analyse stratégique placé auprès du Premier ministre, écrivait déjà en 2012 : « Une action ambitieuse face au changement climatique pourra contribuer au redressement de notre économie et à la constitution de nouveaux avantages comparatifs dans la compétition internationale si deux conditions sont réunies : [...] – crédibiliser les instruments de l'action publique en construisant une gouvernance qui rende prévisible à long terme les objectifs fixés aux agents économiques et les incitations économiques qui les aideront à les atteindre, notamment grâce à la généralisation de la tarification carbone dans l'économie » (p. 13-14 ; v. encore p. 17).

<sup>43</sup> Le « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, indique ainsi, en page 83 : « Les hypothèses sur la fiscalité carbone n'ont pas été modifiées ».

<sup>44</sup> SNBC, p. 99/102 : « De façon transversale à l'ensemble des orientations déclinées ci-dessous, la France porte une position ambitieuse dans le cadre de la négociation de la future Politique agricole commune post 2020 ».

<sup>45</sup> « Mécanisme international de compensation » (synthèse, mars 2020, p. 17).

<sup>46</sup> « Harmonisation des taux de taxation sur les carburants entre pays européens » (synthèse, mars 2020, p. 17). Et v. SNBC, p. 81/192 ; et encore p. 82/192, dans le domaine du transport aérien : « agir dans les instances européennes et internationales pour renforcer les instruments fiscaux et de marché en place (ETS, CORSIA, taxes billets), voire les compléter par de nouveaux (taxation du kérosène) ».

Il apparaît ici que, par construction, ayant « ratissé » particulièrement large pour constituer le corpus des mesures ou politiques dont elle se proposait d'évaluer les effets sur les émissions de gaz à effet de serre, pour y inclure des projets finalement assez vagues et de réalisation hasardeuse, la SNBC s'est lancée dans un exercice qui, d'emblée, était hautement favorable au Gouvernement, par rapport à la réalité des émissions de gaz à effet de serre qui allaient être constatables sur le territoire national.

L'analyse juridique rejoint, à cet égard déjà, les conclusions du spécialiste des émissions de gaz à effet de serre.

Mais ce n'est pas tout.

## ***2) Le point d'arrivée érigé en point de départ***

La seconde caractéristique de l'exercice que constitue la SNBC qui permet au juriste, même sans l'aide de l'ingénieur, de déceler que, malheureusement, la SNBC révisée de 2020 ne constitue pas un outil suffisamment fiable de pilotage de la politique environnementale de la France, tient à la circonstance que la SNBC a tendance à ranger dans la catégorie des « mesures ou politiques » qu'elle se propose d'évaluer des dispositifs qui relèvent, en réalité, des objectifs intermédiaires.

Cette manière de procéder procède d'un enthousiasme certain de la part des agents chargés d'établir la SNBC ; il n'en fausse pas moins l'exercice et, pour ce qui nous intéresse ici, conduit à ce que le manque de mesures dans la politique environnementale de la France n'apparaisse pas.

Une explication juridique est à nouveau nécessaire.

### **a) Rappel du droit pertinent**

Il suffit de se reporter à la réglementation européenne encadrant la SNBC française pour constater que celle-ci rentre dans la catégorie des études prévisionnelles. Le règlement parle de « prévisions » ou de « projections », en distinguant celles-ci qui s'intéressent au futur des « évaluations » réputées être tournées vers le passé.

Réaliser un exercice de prévision suppose de bien identifier les « mesures et politiques » dont il convient d'apprécier les effets bénéfiques, ou néfastes, sur le plan de l'émission de gaz à effet de serre, pour, *in fine*, vérifier si les objectifs seront, ou non, atteints.

L'on se gardera de confondre « mesures » et « objectifs ». La mesure relève des moyens tandis que l'objectif relève des fins.

La distinction paraît aisée mais peut être plus délicate à manier lorsque l'on introduit le concept d'objectif « intermédiaire » (ou, pour parler comme l'initié, des « fins premières » alors opposées aux « fins dernières »).

Un objectif intermédiaire est l'énoncé d'un idéal ou point à atteindre, sans lien avec l'existant concret. Il se distingue, par-là, des moyens ou mesures à adopter pour que l'objectif puisse advenir.

Si, dans un exercice de prévision, l'auteur confond les « mesures » avec les « objectifs intermédiaires », et que, par exemple, s'agissant d'une prévision d'émissions de gaz à effet de serre, il range dans la catégorie des « mesures » l'objectif intermédiaire pour le secteur du bâtiment que constitue la rénovation de 300.000 logements par an, alors il fausse considérablement l'exercice.

Voici notre auteur qui doit veiller à l'équilibre entre les deux plateaux de la balance, le plateau « mesures » et le plateau « effets des mesures » (à confronter aux objectifs), qui vient de poser dans le plateau « mesures » un « objectif intermédiaire ».

Le fléau bouge pour faire apparaître un (faux) avantage côté « mesures », laissant croire que les objectifs ultimes seront atteints.

Il convient, pour corriger l'erreur, d'identifier la fausse-mesure/ vrai-objectif intermédiaire, de comprendre que la rénovation de 300.000 logements par an ne peut constituer qu'un objectif intermédiaire parfaitement insusceptible d'advenir par magie mais nécessitant des moyens, pour ensuite replacer cet élément dans le champ des objectifs.

La balance, soulagée de cette fausse mesure, bouge.

Et le manque de mesure apparaît.

Ce qu'il fallait démontrer.

#### b) Application en l'espèce

Au cas d'espèce, précisément, la SNBC confond malheureusement en plusieurs occasions mesures et objectifs intermédiaires.

Des objectifs intermédiaires sont supposés acquis, dont les effets sont ensuite évalués.

Alors qu'il convient, dans ce type d'exercice, si l'on veut conserver une quelconque chance de construire une véritable « feuille de route » susceptible, pour un administrateur raisonnablement diligent, de conduire du point de départ au point d'arrivée souhaité, de soigneusement distinguer les deux notions.

Dans son rapport « scénarios prospectifs énergie-climat-air pour la France à l'horizon 2035 », la DGEC écrit ainsi :

« Le scénario AMS2 (« avec mesures supplémentaires » 2) prend en compte la mise en œuvre effective de toutes les mesures prévues dans l'AME ainsi que celles adoptées ou annoncées après le 1<sup>er</sup> janvier 2014, dont en particulier les mesures **et objectifs** prévus par la LTECV. Le scénario AMS2 **intègre par exemple l'atteinte de l'objectif de réduction de 40% des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990** »<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> p. 12.

Le « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, indique encore :

« Au contraire du scénario AME qui n'intègre principalement que les mesures dont les moyens sont précisément définis (instruments de politiques publiques), le scénario AMS intègre également des objectifs dans chacun des secteurs, comme par exemple la rénovation de l'ensemble du parc de passoires thermiques, sans que les moyens associés (subventions, taxes, obligations, sanctions ...) ne soient nécessairement explicitement définis »<sup>48</sup>.

La difficulté paraît provenir du mode-même de construction de la SNBC qui paraît avoir été conçue non pas comme un exercice de prévision, consistant à projeter dans le futur, de manière sinon conservatrice, du moins réaliste, des mesures ambitieuses, mais comme un exercice « performatif » consistant à poser des objectifs ostensiblement très ambitieux, pour ensuite « courir après » des mesures, et présenter comme telles y compris des objectifs intermédiaires qui ne sont servis par aucune mesure tangible. Le cas de la rénovation des logements est manifeste.

Certaines formules des documents officiels trahissent ce penchant, qui fait basculer la prévision ou projection dans le « scénario », mot ambigu renvoyant à l'imaginaire plus qu'à la science, aux beaux-arts plus, même, qu'à l'art<sup>49</sup>.

On lit ainsi dans la « déclaration environnementale » du 1<sup>er</sup> mars 2020 :

« Les budgets carbone de la SNBC, ainsi que les orientations proposées dans le chapitre 4 de la SNBC ont pour point de référence le scénario « avec mesures supplémentaires » (AMS) élaboré en parallèle de la rédaction de la SNBC. Il dessine une trajectoire possible de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, à partir de laquelle sont définis les budgets carbone »<sup>50</sup>.

On lit encore dans la synthèse de la SNBC du mois de mars 2020 que le dépassement du premier budget carbone :

« ... conduit à réviser dans la présente stratégie le niveau global du deuxième budget carbone ainsi que sa répartition sectorielle, en ligne avec le nouveau scénario de référence et dans un souci de transparence, sans remettre en cause la capacité de la France à tenir ses engagements européens et internationaux »<sup>51</sup>.

On lit également dans la SNBC de mars 2020 elle-même :

« La stratégie s'appuie sur un scénario de référence prospectif d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050. Celui-ci permet de définir *une* vision crédible de la transition vers la neutralité carbone. [...] Il considère des potentiels de décarbonation des différents secteurs de l'économie ambitieux mais réalistes »<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> p. 85.

<sup>49</sup> V. Sur la distinction entre « ingénieurs » et « artistes », B. Belhoste, *La Formation d'une technocratie, L'Ecole polytechnique et ses élèves de la Révolution à l'Empire*, éd. Belin 2003, p.106-107.

<sup>50</sup> p. 6, dernier al.

<sup>51</sup> p. 8.

<sup>52</sup> SNBC mars 2020, p. 17/192.

Plus loin, la SNBC reprend cet énoncé :

« Afin de construire ce scénario, une réflexion centrée sur une France neutre en carbone a d'abord été menée. Cela a permis d'explorer certaines voies et d'identifier certains passages obligés pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques du pays dans chacun ses secteurs »<sup>53</sup>.

Elle a encore été énoncée par la « Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat », établie par la DGEC le 1<sup>er</sup> janvier 2020 :

« Le scénario ne décrit pas ce qui se passera nécessairement mais il dresse un tableau de ce à quoi le futur pourrait ressembler si nous réalisons la transition énergétique »<sup>54</sup>. Autre signe de ce glissement d'une SNBC qui serait une authentique « feuille de route » vers une SNBC plus « politique » : l'intégration à l'analyse des mécanismes dits de captation et de stockage de carbone.

Il faut visualiser ce dont il est question.

Dit comme cela « captation et stockage de carbone », le procédé pourrait laisser penser que des ingénieurs vont déployer de gigantesques filtres à particules aux portes de Paris (ce serait l'étape « captation »), pour ensuite « stocker » le carbone pur, en barre, quelque part.

La réalité est tout autre. Elle est si différente que l'on peut raisonnablement douter de son acceptabilité sociale, et que l'on s'explique que cette technique, intégrée à l'analyse dès le Grenelle, peine à se matérialiser.

En réalité, « capter du carbone » ne se conçoit qu'à la sortie immédiate d'une source ponctuelle d'émission de carbone. La captation sera par exemple effectuée directement par branchement sur la cheminée d'évacuation de la raffinerie ou de la cimenterie.

L'opération de stockage renvoie, quant à elle, à l'injection à très haute pression de dioxyde de carbone (et non de carbone seul) dans les alvéoles des roches laissées vides par l'extraction de gaz ou de pétrole. L'opération est si périlleuse – et si peu acceptable socialement – qu'en France, elle n'est guère envisagée sur la terre ferme, et que les rares opérations en projet se situent, par exemple, en Mer du Nord, avec l'idée de capter le carbone d'une raffinerie norvégienne pour injecter le dioxyde de carbone *offshore*<sup>55</sup>.

Les risques pour l'environnement de ce type d'opérations sont majeurs. Rien ne dit qu'ils seront acceptés par la population, ni qu'ils seront assumés par l'autorité administrative.

La SNBC mise pourtant dessus.

---

<sup>53</sup> p. 19/192.

<sup>54</sup> p. 4.

<sup>55</sup> <https://www.total.com/fr/medias/actualite/communiqués/norvege-statoil-shell-et-total-signent-un-partenariat-en-vue-d-un-projet-de-stockage-de-co2?folder=9186>

« Le scénario de référence se veut [sic] à la fois ambitieux dans ses objectifs et raisonnable dans la façon de les atteindre, sans faire de paris sur des technologies qui ne seraient aujourd'hui qu'au stade d'idées ou de début de R&D. Néanmoins le scénario recourt à un certain nombre de technologies nouvelles (capture, stockage et utilisation du carbone – CSUC, power-to-gas, stockage d'énergie, hydrogène ...) »<sup>56</sup>.

\*

Il apparaît ainsi que, tel qu'il a été réalisé en France, l'exercice de prévision que constitue la SNBC s'est malheureusement, à certains égards, transformé en exercice plus politique, d'établissement d'un programme souhaitable mais dépourvu des moyens indispensables à l'atteinte des objectifs affichés.

Ces biais dans la conception du prévisionnel français ont conduit à masquer le manque de moyens et de mesures de la politique menée en la matière.

Le fait de mettre à nu ces biais d'ordre juridique conforte les conclusions de l'étude de Carbone 4.

Il apparaît indispensable, pour que la France puisse atteindre ses objectifs d'émissions en 2030 comme en 2050, que des mesures supplémentaires soient mises en œuvre par l'Etat.

\*

## **B. Le point de vue des sciences politiques**

Les sciences politiques, qui ont développé récemment une branche dénommée « évaluation des politiques publiques », enseignent que la réussite d'une politique, comme celle de réduction des émissions de gaz à effet de serre en l'espèce, repose sur deux volets.

Un volet substantiel fort et un volet institutionnel charpenté.

Tous deux font malheureusement défaut en l'espèce, s'agissant de la politique environnementale de la France.

La SNBC n'est, dans cette partie, plus en cause.

### ***1) Un volet substantiel défaillant***

Face à un défi pour l'Humanité, le politique devrait se sentir appelé à mettre en œuvre des moyens considérables pour promettre des résultats modestes.

Las.

Au cas de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les objectifs sont « ambitieux » voire « très ambitieux », selon les documents les plus officiels.

En revanche, les mesures mobilisées pour les atteindre se distinguent par leur faiblesse.

---

<sup>56</sup> p. 5.

Cette qualification ne relève pas, ici, du jugement de valeur, mais de l'expérience.

L'expérience enseigne que la France n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs et que des « mesures » (ou supposées telles : v. supra) prévues pour y parvenir n'ont jamais vu le jour.

L'humilité et la raison devraient conduire, dans ces conditions, à muscler les moyens.

Dans le « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », du mois de janvier 2020, le Ministère de la transition écologique et solidaire reconnaissait ainsi que :

« Ces dernières années, les émissions réelles rapportées par la France ont généralement été supérieures aux résultats des scénarios AME »<sup>57</sup>.

Plus loin, le rapport reconnaît :

« A l'horizon 2030, les mesures existantes prises en compte dans le scénario AME permettent de réduire les émissions mais pas de façon suffisante »<sup>58</sup>.

Ce qui n'empêche pas la France de tableur sur un « scénario AMS » très ambitieux.

Dans le détail, dans le secteur du bâtiment, la politique actuelle prévoit un rythme et une ampleur de rénovation jamais atteints jusqu'à présent, en dépit des nombreuses annonces déçues effectuées par le passé, en particulier lors de l'adoption de la loi Grenelle.

Il est désormais question d'

« Inciter à une forte accélération du rythme et de la qualité des rénovations de logement (pour atteindre 500.000 rénovations par an sur l'actuel quinquennat, en visant un objectif minimal de 370.000 rénovations complètes très performantes par an dès 2022, puis 700.000 par an à plus long terme) »<sup>59</sup>.

Or, selon l'étude « Réflexions sur le portefeuille de mesures Grenelle environnement » qui avait été réalisée par le BCG à la suite des lois Grenelle, il était prévu, au chapitre de la « rénovation des bâtiments existants », pour le seul « résidentiel » ;

« Atteinte des 400.000 rénovations lourdes / an »<sup>60</sup>.

Toutefois, tel que le souligne le Haut conseil pour le climat :

« Le rythme de réduction des émissions demeure plus de deux fois inférieur au rythme fixé par la SNBC, et le nombre de rénovations performantes stagne, avec un rythme de 0,2% par an en moyenne »<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> p. 87.

<sup>58</sup> p. 91.

<sup>59</sup> p. 19. V. aussi la « Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat » établie par la DGEC le 1<sup>er</sup> janvier 2020, p. 8.

<sup>60</sup> p. 27.

<sup>61</sup> HCC, « Rénover mieux : leçons d'Europe », novembre 2020.

Ainsi :

« L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle un effort soutenu dans le secteur du bâtiment, qui a accumulé un retard important sur la trajectoire de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), avec un dépassement du premier budget carbone (2015-2018) de 34 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit environ 11 % »<sup>62</sup>.

Dans le même sens, le Rapport d'information parlementaire déposé par la Mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments, au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale souligne, à propos du secteur résidentiel que, d'une part, « le nombre de rénovations est décevant » et, d'autre part, et le suivi des politiques menées est lacunaire » (pp. 33 et 35).

En effet, le Rapport constate que :

« Le nombre de rénovations menées à terme chaque année ne respecte pas les objectifs nationaux » et que « l'atteinte du niveau BBC [- c'est-à-dire « bâtiment basse consommation » -] pour l'ensemble du parc résidentiel en 2050 semble [...] impossible si le rythme et la qualité actuels des rénovations restent inchangés » (id. loc.).

De sorte que :

« En l'état, il est [...] légitimement permis de douter que les objectifs revalorisés de la SNBC pourront être respectés » (p. 36).

Dans le secteur des transports, sont reconduits, dans la politique actuelle, tous les espoirs fondés sur la baisse des émissions par véhicule, le report modal ou encore la baisse du trafic<sup>63</sup>, alors qu'il est formellement constaté :

« Outre le faible prix des énergies déjà mentionné, la stagnation des émissions dans le secteur des transports s'explique notamment par la faible amélioration des performances des véhicules neufs, un rebond des trafics routiers et des résultats moins bons qu'espérés pour le report modal dans le secteur des marchandises »<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> CESE, avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, p. 33.

<sup>63</sup> V. SNBC, p. 81/192 : « Il est donc impératif de mobiliser conjointement les cinq grands leviers suivants : - décarbonisation de l'énergie consommée par les véhicules et adaptation des infrastructures associées, - amélioration de la performance énergétique des véhicules, - maîtrise de la croissance de la demande (pour le transport de voyageurs et de marchandises), - report modal (pour le transport de voyageurs et de marchandises) vers les modes les plus économes en énergie et les moins émetteurs, - optimisation de l'utilisation des véhicules (pour le transport des voyageurs et de marchandises) ».

<sup>64</sup> SNBC, mars 2020, p. 35/192.

Les objectifs affichés par le Grenelle en matière de transport avaient d'emblée achoppé sur le défaut de mise en œuvre de certains leviers, comme la taxe poids lourds<sup>65</sup>, ce qui aurait dû inciter à la prudence.

Bien que le Haut conseil pour le climat ait constaté une baisse des émissions de « 0,2 Mt éqCO<sub>2</sub> ou 0,2 % en 2019 par rapport à 2018 »<sup>66</sup>, il apparaît néanmoins que « le secteur des transports n'a pas respecté le premier budget carbone prévu dans la SNBC1 sur la période 2015-2018 ».

Ainsi, le Haut conseil pour le climat souligne que :

« Si la tendance d'évolution des émissions antérieure à la crise sanitaire se poursuit, le respect du prochain budget carbone paraît également compromis »<sup>67</sup>.

Et pour cause :

« Le transport est le seul secteur dont les émissions ont augmenté depuis trente ans. L'investissement dans les transports publics, les infrastructures de mobilité douce, et la réaffectation de l'espace routier doivent bénéficier du plan de reprise, en cohérence avec les objectifs de report modal de la SNBC. Le secteur des transports est le premier secteur émetteur. Les plans de soutien à l'automobile annoncés à ce jour ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale compatible avec la SNBC et omettent des critères comme celui du poids des véhicules. S'agissant de l'aérien, il est nécessaire de redéfinir ses perspectives de façon concertée, rigoureuse et évaluée. Une meilleure évaluation des effets directs et indirects du télétravail permettra de valoriser ce levier dans les déplacements du quotidien. Quant au transport ferroviaire, porteur de fortes réductions d'émissions, il doit rattraper le retard d'investissement structurel qu'il a subi »<sup>68</sup>.

Dans le même sens, le Conseil économique, social et environnemental souligne, dans son avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, que :

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

L'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle donc un effort tout particulier dans le secteur des transports : une inversion de tendance, puis une baisse très forte sont indispensables, pour le respect de la trajectoire définie par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) »<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> On lit ainsi dans l'avis du Conseil économique, social et environnemental du mois d'avril 2015 « Vingt ans de lutte contre le réchauffement climatique : bilan et perspectives des politiques publiques », p. 17 : « Le secteur des transports s'est vu fixer des objectifs ambitieux, notamment à la suite du Grenelle de l'environnement, mais les moyens nécessaires n'ont pas été mis en œuvre (exemple : abandon de la taxe poids lourds qui devait participer au financement d'infrastructures de report modal) ».

<sup>66</sup> HCC, Rapport 2020, p. 17.

<sup>67</sup> HCC, Rapport annuel 2020, p. 47.

<sup>68</sup> HCC, Rapport annuel 2020, p. 7.

<sup>69</sup> CESE, avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, p. 23.

Dans le secteur de l'énergie, l'on sait que l'un des « principaux objectifs du secteur » n'a pas été atteint :

« A l'horizon 2020 : atteindre une part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de 23% »<sup>70</sup>.

Il n'est pas pour autant prévu, dans les textes actuels, de mesures de nature à garantir qu'il le soit à l'avenir.

## ***2) Un volet institutionnel incomplet***

Une bonne politique est servie par de bonnes institutions, dit-on.

Au cas présent, le Haut conseil pour le climat avait identifié, dans son rapport pour l'année 2020 (p. 12), une lacune du dispositif institutionnel français, tenant à l'absence de dimension interministérielle de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France.

Deux Premiers ministres successifs ont reconnu cette erreur et promis d'y remédier en partie en indiquant qu'ils publieraient sous peu les feuilles de route assignées à chaque ministère, devant décliner, dans tous les champs de l'action administrative, la stratégie française de lutte contre le réchauffement climatique.

Ces feuilles de route annoncées par Monsieur Edouard Philippe n'étaient pas parues en juillet 2020, lorsque le Haut conseil pour le climat a rendu son précédent rapport annuel.

Elles ont à nouveau été annoncées par Monsieur Jean Castex mais n'ont pas plus d'existence à l'heure où ces lignes sont écrites.

L'une des très nombreuses mesures utiles que le Conseil d'Etat pourrait enjoindre au Gouvernement de prendre pourrait précisément consister à édicter, enfin, ces notes sectorielles susceptibles de donner corps à la politique climatique de la France.

\*

---

<sup>70</sup> p. 120/192.

## PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, au besoin d'office, les exposantes persistent dans les conclusions de leurs précédentes écritures.

SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle & Hannotin  
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

### Production :

Etude Carbone 4

### Liens vers les principales sources :

HCC, Rapport annuel 2020 : « Redresser le cap, relancer la transition » :

<https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2020/>

MTEDD, DGEC, « Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat », 1<sup>er</sup> janvier 2020 :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Synth%C3%A8se%20sc%C3%A9nario%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20SNBC-PPE.pdf>

BCG, « Réflexions sur le portefeuille de mesures Grenelle Environnement », 2009 :

<http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0063/Temis-0063833/17735.pdf>

SNBC révisée, mars 2020 (version complète) :

[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25\\_MTES\\_SNBC2.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf)

SNBC révisée, mars 2020 (synthèse) :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNBC-2%20synthe%CC%80se%20VF.pdf>

SNBC, déclaration environnementale, mars 2020 :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DGEC%20-%20EES%20SNBC%20-%20declaration%20environnementale.pdf>

MTEDD, « 4<sup>ème</sup> rapport bisannuel de la France à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », janvier 2020 :

[https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/6529318\\_France-BR4-2-BR\\_FRA\\_resubmission.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/6529318_France-BR4-2-BR_FRA_resubmission.pdf)

CESE, « Vingt ans de lutte contre le réchauffement climatique : bilan et perspectives des politiques publiques », avril 2015 :

<http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0081/Temis-0081915/21976.pdf>