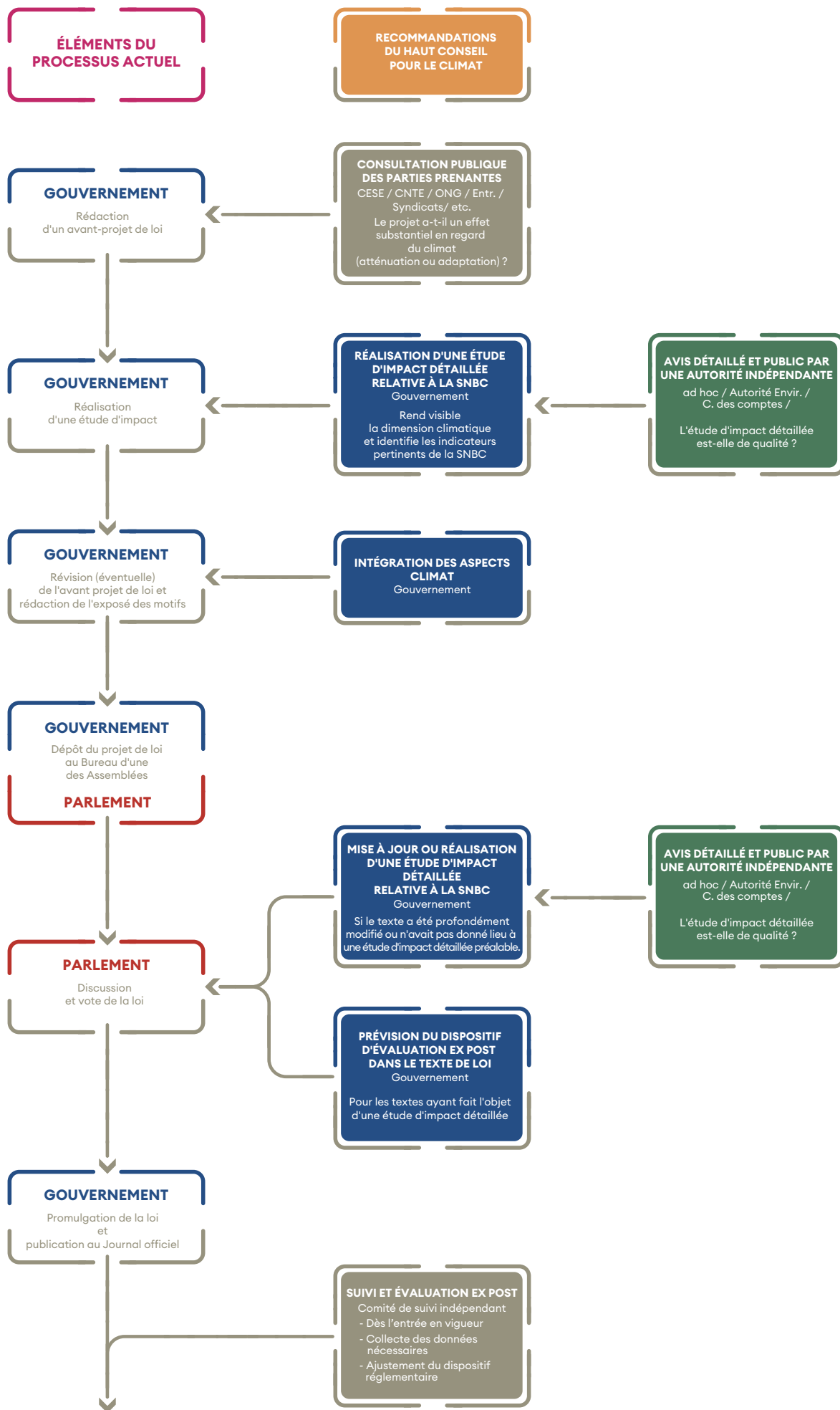


ÉVALUER LES LOIS EN COHÉRENCE AVEC LES AMBITIONS

UN PROCESSUS À RENFORCER



RÉSUMÉ EXÉCUTIF .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour cela le Conseil de défense écologique prépare et adopte un **rapport annuel** qui dresse le bilan, en regard de la SNBC, des lois adoptées dans l'année écoulée ainsi que celui des lois évaluées sur la même période (ex ante et ex post).