



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

Avis du Conseil national de la transition écologique rendus en 2021

Délibération 2021 – 01 : Avis du CNTE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**LE CONSEIL NATIONAL
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

Délibération 2021 – 01 : Avis du CNTE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Adopté le 26 janvier 2021,

Le Conseil national de la transition écologique,

Saisi par la Ministre de la transition écologique pour donner un avis sur le projet loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

Indique tout d’abord regretter les délais beaucoup trop courts de transmission du projet de loi et de l’étude d’impact lors de la phase de consultation ;

1. Reconnaît l’intérêt d’une loi globale sur ce sujet, rassemblant des mesures de natures diverses, articulées entre elles ;
2. Se félicite des mesures portant sur l’information et la sensibilisation des citoyens à l’empreinte environnementale des produits, ce qui favorisera les productions plus durables et de préférence plus locales. Le CNTE souligne par ailleurs que l’attente forte exprimée par les citoyens en matière de transition écologique facilitera la mise en œuvre des mesures ;
3. Souligne qu’il faut, pour répondre à l’urgence climatique, promouvoir l’éducation pour tous, à tous les âges de la vie, par l’information, l’éducation, l’enseignement supérieur et la formation professionnelle continue. Le CNTE remarque qu’un volet consacré à la sensibilisation devrait figurer dans d’autres titres du projet de loi pour en assurer le caractère transversal;
4. Soutient l’objectif de décarbonation de l’économie fixé par la loi et réaffirme le rôle essentiel des entreprises, des instituts de recherche et d’organismes de la société civile en matière d’innovation et de solutions. Il appelle pour cela à un dialogue social renforcé ;
5. Tout en rappelant le rôle essentiel de l’Etat pour une politique égalitaire et solidaire, le CNTE se félicite que la loi renforce sur certains aspects le rôle des territoires dans la transition écologique et rappelle le rôle déterminant des collectivités territoriales et de leurs compétences dans la pleine exécution des mesures de la loi ;
6. Se félicite de la reprise dans le texte du projet de loi relatif au code minier et rappelle l’avis du CNTE adopté le 23 novembre 2020 ;

7. Se félicite que la loi contienne des mesures en faveur de la biodiversité et notamment que la pérennité de la Stratégie Nationale des Aires Protégées soit inscrite dans le projet de loi avec l'objectif de 30% d'aires protégées ;

Sur les modalités d'élaboration du projet de loi,

8. Regrette le manque d'association à l'élaboration de la loi de l'ensemble des organisations syndicales et patronales, corps intermédiaires et société civile organisée ;
9. Regrette que l'étude d'impact soit de qualité insuffisante, en particulier, quant à l'évaluation et l'explicitation des impacts sur les grandes, moyennes et petites entreprises (par exemple de la mesure zones à faibles émissions sur les artisans et commerçants ou la mesure vrac sur les commerçants), ainsi que sur les collectivités territoriales, et des impacts sociaux, notamment sur les emplois (créés, supprimés, transformés) et la formation ;
10. Estime insuffisamment précise la méthodologie évaluant l'impact carbone de chaque mesure et la contribution de celles-ci à l'impact total, ainsi que le coût de la tonne de CO2 évitée pour chaque mesure. L'impact des mesures sur la santé n'a pas non plus été considéré ;

Sur l'adéquation avec l'objectif climatique et les moyens pour y parvenir,

11. Constate que la Convention citoyenne pour le Climat (CCC) a proposé des mesures en réponse à l'objectif de réduction de 40% des émissions en 2030 par rapport à 1990 dans un esprit de justice sociale, attribué par le Gouvernement. Le CNTE constate dans le même temps que le Gouvernement n'a retenu qu'une partie de ces mesures dans le projet de loi. Le CNTE note cependant que certaines propositions de mesures seront traitées par d'autres vecteurs que ce projet de loi pour être cohérent avec les objectifs climatiques de la France pour 2030 ;
12. L'appréciation globale portée sur le choix des mesures retenues ou non n'est pas consensuelle au sein du CNTE. Les désaccords portent notamment sur l'équilibre entre les mesures contraignantes et obligatoires, les mesures et engagements volontaires, les délais et les seuils d'application des mesures ;
13. Le CNTE insiste sur la capacité de la France à respecter l'objectif de réduction de 40% des GES en 2030 par rapport à 1990. Au regard de l'étude d'impact et vis-à-vis de cet objectif et des budgets carbone, il s'inquiète de la baisse insuffisante des émissions de GES induite par cette loi et demande de mobiliser les moyens, leviers d'action et outils de politiques publiques nécessaires. Ces préoccupations sont renforcées par le nouvel objectif climatique européen de réduction des émissions de 55% ;
14. Note que la loi intervient dans un contexte spécifique de crise sanitaire ayant pour conséquence une crise économique et sociale majeure, et en même temps dans un contexte écologique qui s'aggrave et qui appelle de manière aussi urgente des réponses structurelles ;

15. Observe que cette loi se traduira par un nouvel équilibre des politiques publiques, faisant suite à d'autres vecteurs législatifs et réglementaires, dont des textes récents (La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous/EGALIM, la loi énergie-climat/LEC, la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire/LAGEC, la loi d'orientation des mobilités/LOM, la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique/ELAN), ce qui peut parfois être source d'insécurité juridique pour les acteurs économiques. Le CNTE souligne la nécessité de garantir la cohérence des politiques nationales de transition écologique avec le droit européen ;
16. Est partagé quant aux délais d'application des mesures prévues dans la loi : trop tardifs ou pertinents. Cette question cruciale devra donner lieu à concertation avec les acteurs sociaux, économiques et territoriaux ;
17. Observe l'absence de précisions sur le financement des propositions de la loi et, plus globalement, sur le financement de la décarbonation de l'économie et de la société française ;
18. Afin de permettre une bonne application des mesures, le CNTE attend l'intégration, dans les futures lois de finances (notamment PLF 2022) et de programmation, des moyens humains et financiers dédiés à la mise en œuvre concrète des politiques publiques, notamment par les collectivités territoriales. Les domaines renforcés par le projet de loi sont, entre autres :
 - L'éducation à l'environnement et au développement durable ;
 - La lutte contre l'artificialisation des sols ;
 - Le développement d'un réseau cohérent d'aires protégées ;
 - Le développement de l'ensemble des activités judiciaires et de police et plus spécifiquement des politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales.Le CNTE demande que la proposition d'un chèque alimentaire pour les produits durables, notamment issus de l'agroécologie et/ou des circuits courts, soit intégrée dans le prochain projet de loi de finances ;
19. Est divisé sur les dates d'entrée en vigueur et le caractère uniquement incitatif des mesures fiscales prévues par le projet de loi (et notamment la taxe sur le transport routier, la taxe engrais azotés et la taxe sur l'aérien) au regard des autres outils possibles, dans le contexte économique, social et écologique actuel ;

Sur les impacts économiques et sociaux du projet de loi,

20. Le CNTE appelle le législateur et l'exécutif à veiller à ce que la loi valorise les productions françaises locales et soutenables, auprès des consommateurs et clients afin de lutter contre les distorsions de concurrence et de soutenir la compétitivité et l'emploi des petites, moyennes et grandes entreprises françaises ;
21. Le CNTE souligne l'importance des investissements nécessaires à la relocalisation des activités industrielles et agricoles pour réduire l'empreinte carbone. Il appelle les entreprises à accélérer leur transition, à renforcer leurs démarches d'innovation et à

se positionner autant que possible sur les marchés et chaînes de valeur compatibles avec la trajectoire de réduction des émissions de GES ;

22. Sur les aspects sociaux, le CNTE regrette l'insuffisante inscription de mesures de justice sociale et de réduction des inégalités (telles que l'anticipation et la facilitation des transitions professionnelles, des aides à la mobilité pour les travailleurs en ZFE-mobilité, la hausse du chèque énergie) ; Le CNTE appelle le législateur et l'exécutif à veiller à ce que l'application des mesures ne réduise pas le pouvoir d'achat des ménages, en particulier celui des plus modestes ;
23. Certains membres regrettent que l'ensemble des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, notamment celles ayant fait l'objet d'une transcription législative n'ait pas été retenu, en particulier :
- L'absence de la taxation additionnelle des dividendes ;
 - Conditionner les aides publiques (subventions, baisse des crédits de production, Crédit Impôt Recherche, Programme Investissements d'avenir) à l'évolution positive du bilan de gaz à effet de serre ;
 - Créer une instance régionale de coordination en matière d'énergie et climat ;
 - Interdire dès 2025 la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs ;
 - Renforcer la fiscalité automobile et les soutiens aux alternatives moins émettrices ;
 - Contraindre les propriétaires occupants et bailleurs à rénover de manière globale, avec une première étape en 2024 pour les maisons individuelles ;
 - Interdiction du financement d'implantation de nouveaux élevages qui ne respectent pas les conditions d'agroécologie et de faibles émissions de gaz à effet de serre ;
 - Créer les conditions d'un retour fort à l'usage du train au-delà des voies à grande vitesse ;
24. Regrette que certaines mesures relatives à la forêt proposées par la CCC, ou d'autres mesures concernant la forêt, n'aient pas fait l'objet de transcription dans la loi alors qu'elles concourent à la résilience ;

Sur le titre Ier relatif à la consommation,

25. Le CNTE émet des avis contrastés sur les mesures concernant le secteur de la publicité. La plupart des propositions de la Convention citoyenne disposant de transcription législative n'ont pas été reprises, alors qu'une telle ambition s'avèrerait pourtant essentielle, selon une partie des membres, pour accompagner un changement de consommation et donc de l'économie. D'autres estiment que la promotion des engagements volontaires est une avancée ;
26. Le CNTE prend acte du projet de décentralisation de la police de la publicité et de la possibilité de réglementer la publicité dans les vitrines, mais indique que cela suppose deux conditions pour en éviter des effets pervers : veiller à établir un cadre national cohérent entre collectivités et s'assurer qu'elles disposent des moyens humains et d'ingénierie pour exercer leur nouvelle compétence ; il estime également souhaitable

que les conditions d'expérimentation du « oui pub » soient précisées et donnent lieu à un bilan socio-économique et environnemental pour décider des suites ;

27. S'interroge sur les conséquences économiques de l'affichage environnemental, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Il appelle les pouvoirs publics à veiller à l'établissement d'une méthodologie d'évaluation robuste, partagée et harmonisée au niveau européen ;
28. Rappelle que la mise en place d'une consigne verre a fait l'objet de débats nourris lors des discussions de la loi AGECE. Elle peut porter des avantages environnementaux et climatiques notables par rapport au recyclage, qui varient en fonction des modalités de mise en œuvre. Le CNTE constate que le verre est d'ores et déjà le matériau d'emballage le mieux recyclé et s'interroge sur les conséquences de l'étendue de l'obligation, pour les entreprises et pour les collectivités en charge de la planification et de l'organisation, d'une consigne pour les emballages en verre en vue de leur réutilisation ;

Sur le titre II relatif aux modes de production et de travail,

29. Appelle à la mise en place d'un accompagnement concret des entreprises et des salariés au titre de la transition juste. En particulier, si la commande publique apparaît bien comme un levier essentiel, elle suppose souvent une transformation des modèles d'affaires qui sera exigeante pour nombre d'entreprises dont les plus petites et moyennes ;
30. Retient avec intérêt les propositions du Gouvernement de développer les outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, tout comme l'évolution des procédures d'informations et de consultations du comité social et économique (CSE) des entreprises pour prendre en compte les conséquences environnementales des politiques de l'entreprise. Le CNTE prend note que les organisations patronales et syndicales divergent quant aux moyens et modalités de travail des CSE ;
31. Relève, au travers de la modification de la composition du Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles, l'importance accordée aux instances de définition des stratégies de formation professionnelles régionales sans que la modification de la gouvernance des CREFOP ne soit unanimement soutenue ;

Souligne la pertinence de confier aux OPCO (opérateurs de compétences) la mission d'informer les entreprises sur les enjeux liés à l'environnement et au développement durable et de les accompagner dans leurs projets d'adaptation à la transition écologique ;

Sur le titre III relatif aux modes de déplacement,

32. Constate que les propositions du Gouvernement demeurent dépendantes d'une éventuelle sortie de crise économique du secteur aérien et d'éventuelles évolutions du droit de l'Union européenne ;

33. Partage l'objectif de réduire les émissions de GES du secteur aérien. Certains regrettent que les propositions concernant le report modal du trafic aérien intérieur vers d'autres mobilités moins émettrices ne soient pas suffisamment ambitieuses, notamment du fait de trop nombreuses exceptions affaiblissant la portée du texte et son impact en termes de réduction. D'autres estiment que le niveau d'ambition en matière de report modal du trafic aérien intérieur vers d'autres mobilités moins émettrices est satisfaisant ;
34. Certains regrettent également que l'effort attendu du secteur aérien soit limité par la possibilité de compenser ses émissions. Ainsi, l'instauration obligatoire de la compensation sur les vols intérieurs, et sa prise en compte pour l'extension des aéroports présentent le danger de faire primer la compensation au détriment de l'atténuation pour ce secteur. D'autres estiment que ce mécanisme de compensation est un instrument permettant au secteur de s'adapter à ses objectifs climat et de développer une politique industrielle innovante ;
35. En matière de transport routier, le CNTE appelle l'Etat à prendre toutes les mesures d'accompagnement et de soutien nécessaires à la poursuite de l'adaptation des entreprises du secteur, notamment en réponse aux mesures de fiscalité pesant sur les carburants ou de nouvelles normes en matière de pollution de l'air. Le CNTE appelle à des investissements massifs pour trouver des alternatives au transport routier individuel notamment le développement des services publics correspondants ;
36. Certains membres émettent des réserves sur la possibilité donnée aux régions volontaires d'instaurer une écotaxe sur les poids lourds et sur l'obligation qui serait faite aux régions de fixer des tarifs de transports collectifs selon un cadre indiqué ;

Sur le titre IV relatif au logement et à l'aménagement,

37. Considère que la rénovation des bâtiments est un enjeu essentiel pour l'atteinte des objectifs de baisse des émissions établis par la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) et les budgets carbone, ce qui appelle des moyens à la hauteur. Le CNTE attire l'attention du législateur et de l'exécutif sur le fait que les modalités et dates d'application des mesures de rénovation doivent prendre en compte la capacité concrète des entreprises, des collectivités et des ménages à y faire face ;
38. Le CNTE se félicite de l'objectif de déployer un réseau de guichets de la rénovation énergétique, mais regrette une approche uniforme sur l'ensemble du territoire, dénuée de financement pérenne, alors que des dispositifs sont déjà en place depuis plusieurs années grâce à la mobilisation des collectivités territoriales. Le CNTE regrette que le rôle coordinateur des régions en appui des EPCI ne soit ni rappelé ni clarifié ;
39. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, le CNTE est favorable à la proposition de la loi d'introduire en droit interne une définition de l'artificialisation et de fixer un objectif ambitieux de diminution du rythme d'artificialisation ; sa mise en œuvre devra tenir compte des spécificités et des besoins des territoires, notamment des efforts déjà réalisés localement ;

40. Constate que la limitation de l'implantation de nouvelles zones commerciales sur sols naturels et agricoles ne fait pas consensus. Certains estiment que ce dispositif contribuera à réduire l'artificialisation des sols, mais jugent malgré tout le seuil de dérogation trop élevé (10 000 m² de surface de vente) et l'exclusion des entrepôts du commerce en ligne inéquitable et contraire à l'objectif. D'autres considèrent que cette mesure fige l'aménagement du territoire, bloque la dynamique commerciale et ne permet pas de répondre aux évolutions démographiques ;
41. Est favorable à la promotion de la réutilisation des friches grâce aux dispositifs de financement déclinés dans le plan de relance. Il attire cependant l'attention sur le coût de dépollution de ces friches et l'inadéquation possible entre la répartition géographique et les besoins ;
42. Sera attentif au développement des données scientifiques indispensables pour établir un réseau écologique cohérent sur l'ensemble du territoire national, en conservant 10% de protections fortes des aires naturelles et en introduisant la forêt comme outil de lutte contre le réchauffement climatique, de préservation de la biodiversité et de l'eau ;

Sur le titre V relatif à l'alimentation et l'agroécologie,

43. Reconnaît l'intérêt d'introduire des propositions pour réduire les émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole jusqu'en 2030. La plupart des membres regrette cependant le décalage entre l'ambition et la loi qui repousse l'introduction de la taxation. L'engagement dans cette trajectoire implique un accompagnement des agriculteurs par le conseil agronomique ;
44. Certains regrettent que le choix quotidien d'un repas végétarien servi dans la restauration collective publique ne soit pas obligatoire, alors même que cela constitue une façon d'inciter les familles à découvrir différents modes de consommation alimentaire. D'autres jugent suffisante l'expérimentation conduite dans le cadre de la loi EGALIM ;

Sur le titre VI relatif à la protection judiciaire de l'environnement,

45. Partage l'objectif de protection juridique plus efficace de l'environnement, et la volonté de mettre en cohérence un délit général d'atteinte à l'air, à l'eau et au sol, et par ailleurs, de sanctionner plus sévèrement les délits intentionnels ;
46. Cependant, le CNTE ne se s'accorde pas sur les modalités proposées en ce qui concerne l'extension du délit de pollution volontaire des milieux et des systèmes naturels, et la création du délit de mise en danger de l'environnement. Le désaccord avec les mesures proposées relève de deux types de considération :
 - Pour certains membres, les peines principales et complémentaires encourues apparaissent disproportionnées à l'encontre des acteurs économiques, sont créatrices d'insécurité juridique et affaiblissent l'attractivité de la France, et

préfèreraient que celles-ci s'inscrivent dans le processus de révision de la directive européenne sur la protection de l'environnement par le droit pénal ;

- Pour d'autres, les mesures sont de portée trop faible et ne reprennent pas celles, très travaillées, du rapport "Une justice pour l'environnement" et de la proposition initiale de la CCC, notamment le délit d'atteinte général à l'environnement par imprudence ou négligence. Les éléments constitutifs du délit de mise en danger de l'environnement apparaissent dans ce projet de loi trop complexes, non opérationnelles, et risquent d'être de fait inapplicables ;

En conclusion,

47. Le CNTE souligne l'enjeu d'engager tous les acteurs de la société française dans une transition écologique et énergétique ambitieuse pour réussir son déploiement dans les territoires. Agir ensemble face à l'urgence climatique est un impératif tant économique et social qu'écologique qui s'impose à chacun d'entre nous et à chacune de nos organisations.
48. Il rappelle l'importance des politiques publiques et des moyens affectés pour réaliser les objectifs et engagements climatiques et écologiques. Il rappelle l'importance du rôle de l'Etat comme garant de l'égalité de traitement des citoyens dans le cadre de l'aménagement du territoire et des moyens alloués notamment.
49. Les organisations membres s'engagent à mobiliser l'ensemble de leurs adhérents. Elles appellent le gouvernement à donner toute sa place au dialogue social et environnemental.

Résultats détaillés du vote de l'avis

« Pour » : 26 votes	AdCF (2)	H&B (1)
	Régions de France (1)	FNE (1)
	CFDT (2)	WWF (1)
	CGT (2)	Assemblée nationale (1)
	CFE-CGC (1)	CNAJEP (1)
	U2P (1)	UNAF (1)
	FNSEA (2)	ESS France (1)
	MEDEF (2)	CFEEDD (1)
	Amis de la Terre (1)	FNPF (1)
	RAC (1)	FNC (1)
	FNH (1)	

« Abstention » : 7 votes	CFTC (1)	CPME (2)
	FO (2)	Sénat (2)

« Contre »	Néant	
------------	-------	--

N'ont pas pris part au vote	AMF	Parlement européen
	ADF	CLCV
	Surfrider	UFC Que choisir
	LPO	

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable.