

Stratégie nationale bas carbone

Déclaration environnementale

01/03/2020

« PREAMBULE »

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-9 du code de l'environnement « lorsque le plan ou le document a été adopté, l'autorité qui l'a arrêté en informe le public, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et, le cas échéant, les autorités des autres États membres de la Communauté européenne consultés. Elle met à leur disposition le plan ou le document et une déclaration environnementale. ».

La déclaration environnementale résume :

- la manière dont il a été tenu compte de l'évaluation environnementale et des consultations auxquelles il a été procédé (notamment avis de l'Autorité environnementale, collectivités, mis à disposition) ;*
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan, compte tenu des diverses solutions envisagées ;*
- les mesures (indicateurs) destinées à évaluer sur l'environnement de la mise en œuvre du plan.*

1. Introduction : élaboration de la SNBC

La **stratégie nationale bas-carbone** a été instaurée par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)⁷. Elle définit des objectifs de réduction des émissions de GES à court et à moyen terme, exprimées sous forme de budgets carbone sur des périodes de cinq ans (quatre ans pour le premier exercice 2015-2018), valables pour l'ensemble des départements français y compris ceux d'outre-mer.

Une **première SNBC publiée en 2015 (SNBC 1)** visait in fine l'objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050 par rapport à 1990 (Facteur 4) avec un objectif intermédiaire défini par la LTECV de réduction de 40 %, par rapport à 1990, à l'horizon 2030, conformément aux objectifs européens définis dans la « cadre sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030 » de 2014.

La **présente révision de la SNBC (SNBC 2)** est dimensionnée par un rehaussement de l'ambition via un **objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050** énoncé par le Plan climat de juillet 2017 et inscrit dans la loi énergie climat du 8 novembre 2019. À celui-ci s'ajoutent les principaux objectifs de la LTECV, déjà intégrés dans la précédente SNBC, qu'ils soient transversaux, comme l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'énergie finale en 2050 par rapport à la référence de 2012, ou sectoriels.

La SNBC 2 dessine la trajectoire qui doit conduire à la neutralité carbone à l'horizon 2050. Elle identifie plusieurs leviers selon le type d'émission. En ce qui concerne la consommation d'énergie, il s'agit notamment de la sobriété énergétique, de l'efficacité énergétique et de la production électrique renouvelable. Hors secteur de l'énergie, la modification des procédés de fabrication (hydrogénation pour la réduction des oxydes métalliques par exemple) ou les changements de modes de consommation (diminution de l'alimentation carnée par exemple) permettent de réduire les émissions. Enfin, il est prévu de jouer sur les puits de carbone que constituent les sols, la forêt ou les matériaux biosourcés ainsi que, plus marginalement, les techniques de capture et de stockage du carbone.

Cette stratégie est le fruit d'une large concertation avec :

- les parties prenantes (entreprises, ONG, syndicats, représentants de consommateurs, parlementaires, collectivités territoriales), au cours d'une trentaine de réunions du Comité d'Information et d'Orientation (CIO) et des sept groupes de travail thématiques.
- avec le public, via la conduite en novembre et décembre 2017 d'une concertation préalable sous la supervision d'un garant, sous la forme d'un questionnaire ayant recueilli plus de 13 000 réponses de la part de citoyens. Les ateliers du débat public préalable à la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie conduit de mars à juin 2018, ont également alimenté la révision de la SNBC.

En application de l'article R122-17 du code de l'environnement, la SNBC a été soumise à une évaluation environnementale stratégique et à l'avis de l'autorité environnementale. Dans ce cadre elle a également été soumise à une consultation du public, ainsi qu'aux consultations réglementaires suivantes :

- le Conseil national de la transition écologique (CNTE)
- le Haut conseil pour le climat (HCC)
- l'Assemblée de Corse

- les Collectivités d'Outre Mer
- le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
- la mission impact réglementaire du secrétariat général du gouvernement.

2. Prise en compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé

2.1. *Prise en compte du rapport d'évaluation environnementale stratégique*

L'évaluation environnementale stratégique a été réalisée en parallèle du processus d'élaboration de la SNBC, et a permis **d'intégrer la dimension environnementale lors de la définition des orientations et recommandations** de la SNBC.

Une analyse des enjeux environnementaux a été réalisée sur la base des points d'attention soulevés par l'EES afin d'améliorer le bilan environnemental de la SNBC. Ce travail a permis d'identifier et de sélectionner dans la SNBC des **recommandations environnementales** permettant d'accompagner la réduction des émissions de GES françaises. Certaines de ces recommandations sont intégrées dans la SNBC, d'autres dans le rapport d'EES de la SNBC.

Au global, le rapport environnemental a montré que la stratégie a des **incidences probables positives** sur les enjeux environnementaux suivant :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- La résilience des territoires face aux changements climatiques ;
- La préservation de la qualité des sols et des eaux et la gestion rationnelle de l'espace ;
- La préservation et la restauration de la biodiversité et des services écosystémiques ;
- La limitation de l'épuisement des ressources minérales et le développement de l'économie circulaire.

Sur les autres enjeux (limitation des risques technologiques, lutte contre la pollution de l'air intérieur et extérieur, préservation et amélioration du cadre de vie et la santé publique), son incidence est **globalement neutre, et positives** pour certains secteurs.

Les incidences de deux thématiques restent relativement incertaines :

- L'atteinte de **l'objectif de diminution de l'empreinte carbone**, à cause de l'absence d'objectifs chiffrés, d'orientations de la SNBC très indirectes et dont l'effet est évalué comme « positif incertain », car il n'existe pas de plan ou programme déclinant spécifiquement cette thématique et que la marge de manœuvre de l'État Français est faible (dépendance au contexte international et aux politiques mises en œuvre dans chaque pays, notamment aux règles du commerce international) ;
- Les **incidences dans le secteur du bâtiment**, dont les rénovations de très grande ampleur du parc français peuvent avoir localement des incidences sur la biodiversité, la pollution de l'air intérieur et la préservation du cadre de vie, et plus globalement sur la consommation de certaines ressources.

À l'échelle globale de la SNBC, **aucune incidence négative n'a été identifiée, mais des points de vigilance spécifiques ont été soulignés sur certains enjeux et un renvoi aux plans et programmes correspondant effectué.** C'est notamment le cas pour toutes les orientations qui visent à développer l'utilisation de la biomasse et du biosourcé, pour lesquelles un renvoi à la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse a été effectué. C'est également le cas pour toutes les recommandations concernant la production d'énergie décarbonée, pour lesquelles un renvoi aux Programmations pluriannuelles de l'énergie a été proposé pour faire le lien avec leurs volets relatifs au mix énergétique et au choix des technologies correspondant à ce mix.

2.2. Avis de l'autorité environnementale

L'autorité environnementale (Ae) a produit un rapport comprenant un certain nombre de recommandations, notamment pour apporter des éclaircissements sur certains points de la SNBC et sur son évaluation environnementale.

Pour l'Ae, outre les effets des émissions de gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique et leurs conséquences, qui constituent la raison d'être de la SNBC, les principaux enjeux environnementaux de la SNBC sont les suivants:

- Conséquences sur la biodiversité, les sols et les espaces naturels d'un recours accru à la biomasse;
- Conséquences sanitaires d'une valorisation des déchets et d'un recours à la biomasse pour produire de l'énergie (chaleur, biogaz, agro carburants);
- Conséquences de la production des matériaux, notamment des métaux rares, nécessaires au stockage et à l'utilisation de l'énergie électrique;
- Effets des modifications des pratiques agricoles préconisées par la SNBC sur la qualité des eaux;
- Effets sur l'environnement des orientations préconisées par la SNBC pour l'aménagement de l'espace.

L'évaluation environnementale aborde les incidences de la SNBC sur différents compartiments de l'environnement. Elle reporte à plusieurs plans, notamment la PPE et la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse, l'évaluation de certains points qui pour l'Ae devraient être abordés à l'échelle de la SNBC, au moins pour leur enveloppe nationale. L'Ae relève ainsi que les besoins en ressources minérales pour mettre en œuvre plusieurs technologies clés, de même que les incidences de l'accroissement du besoin de biomasse et les impacts sur le cycle de l'azote ne sont pas abordés.

L'Ae recommande notamment de mettre en place un mécanisme de compensation des émissions de GES, d'assurer une meilleure compatibilité entre la SNBC et les plans et programmes ayant une incidence significative sur les émissions de GES, de prendre en compte les impacts de la production de biomasse sur l'usage des sols et le cycle de l'azote, d'analyser les impacts des technologies décarbonées sur les ressources en minéraux rares, d'inscrire dans la SNBC la part des crédits de la recherche sur l'énergie à consacrer à la recherche pour la transition énergétique et de fournir une méthode pour tenir les trajectoires dans les différents secteurs.

La réponse à l'avis de l'Ae a donné lieu à des modifications du rapport environnemental et du plan d'actions. Le mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale est annexé à la déclaration environnementale et a été mis à disposition lors de la consultation du public (voir plus bas).

2.3. *Autres consultations réalisées*

En réponse aux avis recueillis suite aux consultations réglementaires (Haut conseil pour le climat, Conseil national de la transition écologique, Assemblée de Corse, Collectivités d'Outre Mer, Conseil national d'évaluation des normes, mission impact réglementaire du secrétariat général du gouvernement), les principales modifications apportées sont les suivantes.

Concernant les questions d'articulation de la SNBC et des documents de planification territoriale (plus spécifiquement les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires, ainsi que les plans climats air énergie territoriaux), y compris pour les zones non interconnectées, l'annexe 1 du document a été complétée pour préciser ces sujets. Par ailleurs, l'article 68 de la loi énergie climat du 8 novembre 2019 dispose que « Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique. [...] ». Ce rapport sera l'occasion d'un travail plus approfondi sur la question [sujet soulevé par le HCC, l'Ae, l'Assemblée de Corse].

Concernant le renforcement des objectifs en termes d'empreinte carbone et de transports internationaux, il convient de signaler que les articles 3 et 8 de la loi énergie climat du 8 novembre 2019 prévoient que des plafonds indicatifs seront définis à compter de la prochaine révision de la SNBC [sujet soulevé par l'Ae, le CNTE, le HCC].

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 en décembre 2018, 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. La question de l'économie circulaire a été également mise en avant de façon qualitative dans le contexte de discussion autour du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire [sujet soulevé par le CNTE, le HCC].

Concernant les conséquences économiques et sociales de la SNBC et le besoin d'accompagnement des ménages et entreprises dans la transition, il est rappelé que le rapport d'accompagnement prévu à l'article L 222-1. D du code de l'environnement contient notamment une évaluation « des impacts environnementaux, sociaux et économiques du budget carbone des périodes à venir et de la nouvelle stratégie bas-carbone ». Ce rapport a été mis à disposition lors de la consultation du public. Par ailleurs de nouvelles orientations ont été ajoutées à la SNBC : orientation CIT 3 relative à l'acceptabilité sociale des mesures de politique publique découlant de la SNBC (chapitre « Éducation, sensibilisation et appropriation des enjeux et des solutions par les citoyens ») et l'orientation ECO 2 visant à assurer une transition juste pour tous (chapitre « politique économique ») [sujet soulevé par le CNTE, le HCC].

Concernant le respect des budgets carbone et la nécessité d'une gouvernance et d'un suivi renforcés, un chapitre entièrement dédié au sujet de la gouvernance a été introduit, avec notamment un accent mis à l'échelle nationale sur l'intégration de la SNBC dans l'ensemble des politiques publiques, ou encore la question de l'évaluation de l'impact climatique des lois, plans d'actions, programmes et projets publics. Par ailleurs, la mise en place du Haut Conseil pour le Climat (appelé à rendre un rapport annuel sur la politique en matière de climat, auquel le gouvernement répond devant le Parlement et le Conseil économique social et environnemental), ainsi que d'un suivi gouvernemental au sein du Conseil de défense écologique

constituent deux avancées récentes en matière de gouvernance et de suivi [sujet soulevé par l'Ae, le CNTE, le HCC].

Enfin, concernant une meilleure distinction des éléments spécifiques à la métropole dans la SNBC et la mention des spécificités des zones non interconnectées, le chapitre « production d'énergie » a été complété en ce sens [sujet soulevé par l'Assemblée de Corse].

2.4. Consultation du public

La consultation du public sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), et l'ensemble des documents l'accompagnant, **s'est déroulée du 20 janvier au 19 février 2020**. Elle a fait l'objet de **275 contributions postées sur le site du ministère**, incluant un certain nombre de doublons et de contributions reproduites à l'identique par différents contributeurs. L'analyse présentée ci-dessous ne porte que sur **180 contributions, une fois les doublons et duplicata retirés**.

Après analyse des contributions reçues, on peut conclure que ::

- l'ambition nationale d'atteindre la neutralité carbone en 2050 n'est aucunement remise en cause ;
- les contributions ne sauraient motiver de modification consensuelle des documents présentés sans remettre en cause les travaux d'élaboration préalables et sans s'écarter notablement de l'économie générale de ces documents devant rester à un niveau stratégique. Les motifs de la décision sur les idées-forces des contributions reçues sont exposées ci-dessous.

L'analyse détaillée des contributions et les motifs de la décision concernant le document final de la SNBC sont mis à disposition dans les documents dédiés prévus par l'article L 123-19-1 du code de l'environnement.

3. Les motifs qui ont fondé les choix opérés par la SNBC

Les objectifs globaux de la SNBC sont eux fortement encadrés par le **Plan Climat** et par les engagements internationaux de la France et avec la politique communautaire. Il s'agit:

- **d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050¹** ;
- **de réduire les émissions de gaz à effet de serre de -40 % en 2030 par rapport à 1990²** ;

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.

¹ Objectif du Plan Climat présenté en juillet 2017.

² Objectif de la Loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 et du cadre européen énergie climat 2020.

Les choix effectués dans le scénario AMS sont principalement **contraints par l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, issu du Plan Climat**, par des **contraintes techniques et socio-économiques** et par des contraintes environnementales. Par exemple sur les volumes de biomasse disponible, le calcul du potentiel de mobilisation a été effectué en tenant compte des autres enjeux environnementaux pour la mobilisation de la biomasse (retours au sol, enjeux bois-mort et biodiversité, zonages écologiques, ...), en se basant sur les volumes disponibles calculés dans le cadre de la Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse.

Cette tension sur la biomasse, liée en partie aux différents enjeux environnementaux, a également **indirectement contraint les choix sur les autres ressources énergétiques et matériaux** à mobiliser en parallèle, en orientant les ressources en biomasse en priorité vers les usages à haute valeur ajoutée et ayant peu de possibilités de substitution et donc indirectement à diminuer dans le scénario la consommation en gaz et augmenter la consommation d'électricité.

La Stratégie Nationale Bas-Carbone formule 45 orientations de politiques publiques. **Ces orientations sont à la fois transversales et sectorielles.**

Les orientations transversales sont les suivantes :

- diminuer les émissions liées à la consommation des Français de biens et services
- réorienter les investissements pour une transition écologique et solidaire
- développer les technologies et les comportements qui contribueront à réduire les émissions de la France
- Accompagner l'aménagement du territoire pour des formes urbaines résilientes et des organisations économes en carbone en limitant l'artificialisation des sols
- Engager les citoyens dans la transition vers une culture du bas-carbone
- Faire de la transition bas-carbone une opportunité pour l'économie et l'emploi en accompagnant les transitions professionnelles.

Les orientations sectorielles portent sur les transports, les bâtiments, l'agriculture, la forêt et les puits de carbone, l'industrie, l'énergie, et les déchets.

4. Indicateurs de suivi destinés à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre de la SNBC

Le dispositif de suivi environnemental de la SNBC doit permettre d'identifier des critères et indicateurs pertinents vis-à-vis chacun des deux objectifs suivants (article R. 122-20 7° du code de l'environnement) :

- vérifier, après l'adoption de la stratégie, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures ERC,
- identifier, après l'adoption de la stratégie, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées.

La mise en place d'un système de suivi des incidences sera particulièrement utile pour contribuer au suivi et à l'amélioration continue de la stratégie et lors de son renouvellement. Il permettra ainsi de vérifier si les effets de la stratégie sont conformes aux prévisions, à mesurer les impacts réellement observés sur l'environnement ainsi qu'à apprécier l'efficacité des mesures. La recherche d'une articulation avec les autres exercices de suivi aux échelles supra et infra doit être poursuivie.

La précédente SNBC n'ayant pas fait l'objet d'une EES, elle ne faisait pas l'objet d'un suivi environnemental spécifique. Cependant, parmi les indicateurs de suivi de cette stratégie, figuraient déjà de nombreux indicateurs correspondant à des enjeux environnementaux.

Différents critères ont été pris en compte pour choisir les indicateurs les plus pertinents tout en veillant à en proposer un nombre raisonnable :

- Couverture de toutes les thématiques environnementales à enjeux identifiées dans l'état initial, avec une priorité pour les indicateurs ciblant les incidences négatives ou incertaines notables probables de la SNBC.
- Couverture de **l'ensemble des secteurs de la SNBC**.
- Reprise des **indicateurs environnementaux déjà identifiés dans le cadre de la SNBC**.
- Reprise des **indicateurs existants pour d'autres plans ou programme** (en particulier le PNFB, la PPE, le PREPA et la SNMB) ou déjà suivis dans le cadre d'observatoires ou de réseaux existants (Observatoire National des Ressources en Biomasse, Observatoire National de la Biodiversité, ...).

Au total, **47 indicateurs de l'EES ont été proposés**, dont 16 sont spécifiques à l'EES (non présents dans les indicateurs de la SNBC) et présentés ci-dessous. Le tableau complet des indicateurs est présenté dans le rapport détaillé d'évaluation environnementale.

N°	Secteurs de la SNBC	Libellé de l'Indicateur	Articulation avec d'autres Schémas/ Plans/ Programmes
4	Tous	Évolution temporelle de l'abondance des populations d'oiseaux communs	PNFB, EES SNMB, SNTEDD
5	Tous	Evolution de la biomasse microbienne (bactéries et champignons) des sols en métropole (moyenne nationale ou par type d'usage), en µg d'ADN microbien /g de sol	EES SNMB, SNTEDD
6	Agriculture	Utilisation de Produits Résiduaire Organiques par typologie (digestats, boues de STEP, effluents d'élevage, compost de déchets verts et déchets alimentaires)	EES SNMB
9	Agriculture	Surfaces de légumineuses en cultures intermédiaires	EES SNMB
10	Agriculture	Surface de cultures dédiées aux biocarburants	EES SNMB, EES PPE
12	Agriculture	Stock de carbone des sols (0-30 cm) par région et par occupation des sols (cultures, prairies permanentes, forêts, vignes, zones humides, vergers, autres), en kg/m ²	EES SNMB
17	Transports	Émissions de polluants atmosphériques (SO ₂ , NO _x , PM _{2,5} , PM ₁₀ , COVNM, NH ₃)	EES PPE (SDMP), EES SNMB, PREPA, SNTEDD
18	Forêt-Bois	Surface de forêt faisant l'objet d'une certification	PNFB
19	Forêt-Bois	Part des habitats forestiers d'intérêt communautaire en bon état de conservation	PNFB
21	Forêt-Bois	Stock de carbone des sols (0-30 cm) par région et par occupation des sols (cultures, prairies permanentes, forêts, vignes, zones humides, vergers, autres), en kg/m ²	PNFB
33	Déchets	Quantité de déchets non minéraux acheminés en centres de stockage	SNTEDD
34	Déchets	Suivi des émissions de polluants atmosphériques liés au traitement des déchets (dioxines, furannes, PM10...)	PREPA, PNPD
42	Bâtiment	Pourcentage de logements exposés à des dépassements de valeurs guides pour la qualité de l'air intérieur	PREPA
43	Bâtiment	Part des bâtiments rénovés intégrant un label prenant en considération les différents enjeux environnementaux (ex : HQE...)	Plan Bâtiment Durable
47	Transports	Suivi des ressources consommées pour les batteries électriques et déchets générés	EES PPE
48	Recherche et innovation	Dépenses de recherche sur l'impact des procédés bas-carbone sur les autres enjeux environnementaux	