
AGIR EN COHÉRENCE
AVEC LES AMBITIONS

Les recommandations du rapport 2019

En juin 2019, le Haut conseil pour le climat a publié son premier rapport Neutralité Carbone (<https://www.hautconseilclimat.fr/rapport-2019/>).

Reconnaissant l'ambition des objectifs que la France s'est fixés, ce rapport constate aussi un certain nombre d'insuffisances quant au rythme de cette transformation. En conséquence, il formule sept recommandations au gouvernement pour mettre en cohérence l'action de la France avec ses engagements pour le climat.

Afin de faciliter les échanges de la Convention citoyenne, le Haut conseil pour le climat a souhaité rassembler, sur un recto-verso, l'ensemble des éléments dispersés dans le rapport mais éclairant chacune des recommandations. Elles sont présentées de manière synthétique et accessible à toutes et à tous. Le Haut conseil pour le climat espère ainsi contribuer à la réussite des travaux de la Convention citoyenne vers une action renforcée contre le changement climatique.

Recommandation 1 : Assurer la compatibilité des lois et grands projets nationaux avec la stratégie nationale bas-carbone

Plusieurs mesures sont en place pour évaluer les effets des lois et grands projets nationaux et régionaux sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France. Mais en pratique, l'objectif climat de la stratégie nationale bas-carbone a peu de poids lors des arbitrages. Le gouvernement devra garantir la prise en compte de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de conservation des puits de carbone des politiques publiques, aussi bien dans les lois que dans tous les investissements publics structurants.

Pourquoi faut-il s'intéresser à toutes les lois si on souhaite atteindre la neutralité carbone ?

A ce jour, seule la programmation pluriannuelle de l'énergie a l'obligation légale d'être compatible avec la stratégie nationale bas-carbone. Cependant, les autres lois peuvent avoir un impact potentiel majeur sur les émissions de gaz à effet de serre, même si elles ne relèvent pas du domaine de l'énergie ou de l'environnement. Or ces impacts positifs ou négatifs sur le respect des budgets carbone ne sont généralement pas évalués.

Quelles sont des exemples de lois hors climat qui ont des impacts majeurs sur le climat ?

Des textes de loi tels la loi de finances ou l'ensemble des textes touchant à l'aménagement du territoire impactent directement ou indirectement l'ensemble des secteurs émetteurs (transport, bâtiment, agriculture, industrie, transformation d'énergie, déchets, utilisation des sols).

Des textes sectoriels tels que la loi d'orientation pour les mobilités (LOM), la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), la loi agriculture et alimentation (EGALIM), et la loi santé, la loi pour la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) ont des effets directs sur leur secteur mais aussi des effets indirects sur d'autres domaines impactant les émissions de gaz à effet de serre.

La loi LOM par exemple aura des effets directs importants sur les émissions du secteur du transport mais aussi des impacts indirects sur les émissions de gaz à effet de serre, notamment via les projets d'infrastructure, sur l'artificialisation des sols et leur capacité à stocker du carbone, sur la localisation des habitats et des activités économiques ou commerciales. Les évaluations quantitatives des effets de la loi sur les émissions manquent, empêchant de connaître son niveau de compatibilité avec la stratégie nationale bas-carbone et sa contribution à l'atteinte de ses objectifs et ses budgets carbone.

Comment assurer la cohérence des politiques publiques avec la stratégie nationale bas-carbone ?

Afin d'assurer la cohérence des politiques publiques avec la stratégie nationale bas-carbone, les impacts des émissions de gaz à effet de serre doivent être évalués quantitativement. Cette évaluation devrait accompagner le projet de loi lors de son examen **au Parlement. Parmi les voies à envisager, on pourrait notamment demander à l'ensemble des textes de loi de démontrer leur compatibilité avec les budgets carbone.**

Comment tient-on compte du climat dans les grands projets nationaux ?

Les grands investissements nationaux font l'objet d'évaluations socio-économiques, qui doivent intégrer l'impact en émissions de gaz à effet de serre. Cela peut se faire à travers la valeur de l'action pour le climat (voir encadré ci-dessous) afin de valoriser à la fois la performance économique mais aussi climatique.

La valeur de l'action pour le climat

Qu'est-ce que la valeur de l'action pour le climat ?

La valeur de l'action pour le climat est une référence en euros par tonne de CO₂ que se donne la collectivité pour évaluer et sélectionner les actions utiles à la lutte contre le changement climatique. L'alignement vers l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 conduit à définir une valeur du carbone croissante dans le temps d'aujourd'hui à 2050. La valeur de l'action pour le climat est ainsi de 87 €/tCO₂ en 2020, 250 €/tCO₂ en 2030, 500 €/tCO₂ en 2040 et 775 €/ tCO₂ en 2050.

Comment est-elle calculée ?

Elle est calculée par des modèles intégrant des technologies disponibles ou prévisibles et des investissements à réaliser pour atteindre la neutralité carbone.

Comment doit-elle être utilisée ?

Cette valeur aide l'État et les différentes parties prenantes à définir les actions sectorielles et les investissements les plus pertinents pour atteindre l'objectif climatique – et les lancer au bon moment. Concrètement, une valeur de 250 €/tCO₂ en 2030 signifie que toute action permettant de réduire les émissions et ayant un coût inférieur à 250 €/tCO₂ fait sens pour la collectivité et doit donc être entreprise. Cela signifie également qu'il faut créditer la rentabilité d'un projet d'investissement public (de transports collectifs par exemple) de 250 € pour chaque tonne de CO₂ qu'il permet d'éviter.

Recommandation 2 : Renforcer dès à présent les instruments des politiques climatiques

Les instruments des politiques climatiques incluent les normes et réglementations, les taxes, les quotas échangeables, et les subventions. Ces instruments instituent un prix du carbone qui encourage les ménages et les entreprises à faire des choix alignés avec une transition bas-carbone, c'est-à-dire à diminuer leurs émissions et à investir dans des activités peu émettrices. L'ensemble du dispositif actuel de politique climatique doit être renforcé dès maintenant avec une architecture qui respecte l'efficacité de la dépense, la justice sociale et la transparence. La taxe carbone est un outil puissant pour cela mais elle devra être revue en profondeur pour garantir son appropriation sociale et son efficacité.

Pourquoi mettre en place des instruments de politique climatique ?

Les émissions de gaz à effet de serre ont un coût réel pour la société et pour les écosystèmes, qui jusqu'à présent n'est pas – ou insuffisamment - comptabilisé. L'ensemble des décisions économiques des agents publics et privés sont donc faussées. Le marché européen du carbone, la taxe carbone, les normes et réglementations, et les subventions tentent de traduire ces coûts ignorés en un prix du carbone. Ce prix est explicite avec les deux premiers types d'instruments (il faut payer pour émettre du carbone), et implicite avec les autres (en encourageant par exemple certains investissements bas-carbone, ou en interdisant certains biens ou comportements émetteurs). Il encourage les agents à aligner leurs choix sur la transition bas-carbone, en diminuant leurs émissions et en investissant dans des activités peu émettrices.

Quels sont les obstacles posés par la taxe carbone actuelle ?

La taxe carbone est un outil efficace vers l'objectif de neutralité carbone à moindre coût pour l'ensemble des acteurs économiques. Cependant, elle n'a pas trouvé le soutien nécessaire à son efficacité. Son rejet a eu lieu dans une période d'augmentation générale des prix des carburants due non seulement à la taxe carbone mais aussi à l'augmentation du prix du baril de pétrole et au rattrapage de la fiscalité du diesel par rapport à l'essence. L'opposition à la taxe carbone s'explique par son impact sur le pouvoir d'achat des ménages, son caractère régressif (la taxe carbone affecte davantage les ménages ayant des revenus modestes), un sentiment d'iniquité (certains secteurs en sont exempts ou ont un niveau de taxation plus faible) et d'opacité sur l'utilisation de ses revenus, et des doutes sur son efficacité environnementale dans un contexte où beaucoup de citoyens ne perçoivent pas d'alternative concrète leur permettant de réduire leurs émissions.

Comment corriger les impacts sociaux de la taxe carbone ?

On peut envisager par exemple :

- des primes à la conversion des véhicules particuliers et des chaudières aux énergies fossiles sous condition de revenu
- des transferts des montants générés par cette taxe vers les ménages aux revenus modestes via par exemple un chèque vert.

Quelles exemptions à la taxe carbone peuvent-elles être revues au niveau national ?

Les remboursements liés aux exonérations de TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), qui inclut la taxe carbone, devraient atteindre 6,9 milliards d'euros en 2018. Les exemptions concernent le transport aérien et maritime intérieur, le transport routier de marchandises, le transport routier en commun de voyageurs, les taxis, le gazole non routier, les professionnels agricoles, et certaines installations industrielles intensives en énergie.

Quelles seraient d'autres exemples de renforcement des instruments de politique climatique ?

Les pouvoirs publics doivent investir dans les infrastructures bas-carbone qui permettent aux ménages et entreprises de réduire leur dépendance aux pratiques fortement émettrices en gaz à effet de serre. Des exemples d'infrastructure bas-carbone dans le transport sont les lignes ferroviaire de proximité, les pistes cyclables ou encore les bornes de recharge électrique.

Pour l'industrie et la transformation d'énergie, une mesure de renforcement consisterait à fixer un prix-plancher (ou minimum) qui augmenterait au fil du temps pour les émissions de CO₂.

Pour l'agriculture, on pourra notamment renforcer le niveau et le contrôle des exigences environnementales liées à la Politique Agricole Commune (PAC) afin d'induire des changements de pratiques agricoles plus substantiels. On pourra également agir sur l'alimentation en s'appuyant sur les bénéfices mutuels entre les recommandations nutritionnelles des agences sanitaires et une alimentation bas carbone.

Quelles sont les recommandations spécifiques sur l'évolution de la taxe carbone ?

Les preuves disponibles démontrent que la taxe carbone est un outil économique efficace pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à moindre coût pour la société dans son ensemble. Le contexte de la société française a conduit à suspendre la remontée de la taxe carbone dans sa forme actuelle, son design actuel ne permettant de la rendre ni juste, ni pleinement efficace. L'expérience des autres pays suggère que le soutien de la société est essentiel pour que la taxe soit maintenue et augmentée sur le long terme.

Il est donc important de développer une stratégie sur la mise en œuvre, la trajectoire et le calendrier de la fiscalité carbone sur les lignes suivantes : mieux expliquer ses finalités ; être transparent sur l'usage de ses recettes ; l'étendre à un maximum d'acteurs ; la redistribuer sur des critères sociaux ; l'investir afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles.

La hausse de la fiscalité sur les énergies fossiles est un défi politique majeur qui nécessite une large concertation. Elle s'inscrit dans une perspective de long terme où les leçons des expériences passées doivent être tirées. Il est ainsi important de trouver un consensus dans l'ensemble de la société pour faire évoluer et avancer ce levier sans attendre. Parallèlement, l'ensemble du dispositif actuel de lutte contre le changement climatique doit être renforcé, via notamment l'utilisation d'outils complémentaires, afin de pallier le vide créé par le gel de la taxe carbone, de cibler les émissions non couvertes par la taxe, et d'augmenter l'efficacité globale de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation 3 : Identifier et mettre en place les changements structurels nécessaires pour préparer l'économie et la société françaises à la neutralité carbone

La plupart des mesures actuelles ne portent que sur une réduction marginale des émissions. Le gouvernement doit identifier, puis planifier les changements structurels nécessaires pour atteindre la neutralité carbone, afin de soutenir dans la durée l'emploi et l'économie française. Il s'agit d'agir sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, de développer et financer de nouvelles infrastructures, en particulier pour le transport, de faire évoluer les filières d'approvisionnement, les marchés, les comportements de consommation, et les pratiques agricoles. Il faut également intégrer systématiquement les connaissances sur le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre, et les actions bas-carbone dans les systèmes d'éducation et de formation initiale et tout au long de la vie.

Qu'entend-on par changements structurels ?

Les changements structurels incluent la sobriété énergétique, les transformations du système d'infrastructures, les investissements vers les options bas-carbone et l'efficacité énergétique, les désinvestissements dans les filières intensives en émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation des chaînes d'approvisionnement, l'éducation et la formation.

Où en est-on des changements structurels dans le secteur des transports ?

Pour le transport, les évolutions structurelles associées au scénario de la première stratégie nationale bas-carbone sont beaucoup plus lentes qu'anticipé. Ainsi, pour le transport de voyageurs, la demande a cru près de trois fois plus vite qu'anticipé (croissance de 1,1% par an contre 0,4 % prévu), l'électrification du parc automobile est en retard (2,1% en 2018 contre environ 9% prévu). Il n'y a pas eu le report prévu vers le rail, les modes actifs (vélo, marche, etc.) ou les transports en commun. S'agissant du transport de marchandises et véhicules utilitaires légers, les émissions n'ont pas évolué.

Où en est-on des changements structurels dans le secteur des bâtiments ?

Dans ce secteur, l'action se concentre sur la consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments existants. Les évolutions pour atteindre les objectifs de la première stratégie nationale bas-carbone sont insuffisantes. La rénovation énergétique des bâtiments nécessite des changements structurels importants dans l'industrie ou encore la formation. Une part importante des mesures recommandées par la première stratégie nationale bas-carbone n'a toujours pas été mise en œuvre.

- La consommation d'énergie des bâtiments stagne au lieu de diminuer (-0,3% par an contre -1,6% attendus).
- Les rénovations sont lentes (seuls 33 000 logement rénovés ont été labellisés Bâtiment Basse Consommation en 2017) et l'élimination des chauffages les plus carbonés est en retard.
- Le diagnostic de performance énergétique (DPE), qui renseigne sur la performance énergétique d'un bâtiment, manque de fiabilité pour renseigner les usagers.

Ces insuffisances sont d'autant plus problématiques qu'elles maintiennent une partie de la population en situation de précarité énergétique.

Que peut-on dire des changements structurels dans le secteur énergétique ?

Les facteurs structurels n'ont pas évolué suffisamment vite par rapport aux objectifs visés par la première programmation pluriannuelle de l'énergie. Par ailleurs le scénario de la SNBC propose une électrification importante des usages de l'énergie (transport, procédés industriels, chaleur...), sans expliciter les conditions opérationnelles d'atteinte de ces objectifs.

- En matière d'énergie fossile, seul le charbon a vu sa consommation décroître à un niveau proche de ce qui est attendu ; celle de pétrole a diminué moitié moins que prévu quand celle de gaz a légèrement augmenté (+1,2% entre 2012 et 2018, -8,4% attendus).
- Des retards importants ont été pris pour le renforcement du solaire et de l'éolien en mer ainsi que de la biomasse et du solaire thermique.

Les investissements réalisés dans la transition bas-carbone sont-ils au niveau suffisant pour atteindre les objectifs climatiques ?

Les investissements favorables au climat (publics et privés) ont augmenté sur la période du premier budget carbone pour atteindre 41,4 milliards d'euro en 2018 (hausse de 4% par an en moyenne). C'est insuffisant par rapport aux besoins, avec un déficit d'investissement estimé entre 10 et 30 milliards d'euros par an. A l'opposé, les investissements défavorables au climat atteignent 75 milliards d'euros en 2017 – essentiellement des achats de véhicules thermiques - et ne diminuent pas. Ils entretiennent l'utilisation des énergies fossiles en France.

Que peut-on dire des évolutions du système d'éducation et de formation initiale et continue au regard de la transition bas-carbone ?

Peu d'indicateurs permettent de suivre l'appropriation des enjeux climatiques par la société, et ceux-ci ne sont pas suffisamment évalués ou intégrés : niveau de compréhension du changement climatique à la sortie du système scolaire et éducatif ; accompagnement des citoyens dans leur propre transition bas-carbone ; formation initiale et continue pour accompagner la transformation des activités et des territoires.

Comment assurer la mise en place des changements structurels nécessaires ?

Le suivi des changements structurels est plus difficile que celui des émissions, faute de données et indicateurs. Une approche systématique devrait être développée couvrant tous les secteurs, ainsi que les facteurs sous-jacents tels que les investissements, les grands projets, ou les entreprises gouvernées par l'État. Un tableau d'indicateurs associés aux changements structurels permettrait d'anticiper et de piloter les effets, sans attendre les impacts en émissions sur la période suivante.

Il est important de décliner les objectifs de chaque stratégie, aussi bien du point de vue des politiques publiques que des stratégies d'investissement, et de suivre les indicateurs avant d'en développer de nouveaux. Ceci permettra de comprendre les causes structurelles des retards pris et d'opérationnaliser la stratégie pour les rattraper. Il est également important de contrôler les travaux et investissements déjà faits et d'évaluer précisément leurs résultats pour réduire les émissions.

Recommandation 4 : Assurer une transition juste

La transition bas-carbone doit être juste et perçue comme telle pour que les actions soient durablement soutenues par l'ensemble de la société. Cette transition s'accompagne nécessairement de mutations économiques majeures porteuses de fragilités comme d'opportunités. Une attention insuffisante a été portée à l'impact sur les inégalités des politiques publiques associées à la transition bas-carbone, y compris sur les inégalités géographiques. Ces inégalités potentielles concernent les revenus et opportunités des individus et des ménages, et la compétitivité des entreprises. Le gouvernement devra veiller à l'équité de la transition et au caractère soutenable des solutions mises en place. Il devra également s'appliquer à réduire le coût des risques pour faciliter l'innovation, et à garantir une juste répartition des coûts et efforts entre les ménages, les entreprises, les collectivités locales et l'Etat.

Comment la transition bas-carbone affecte-t-elle les inégalités ?

Les mesures de la transition bas-carbone peuvent contribuer à creuser les inégalités et augmenter la précarité énergétique. Par exemple, en l'absence de mécanismes de compensation, la taxe carbone affecte en moyenne plus fortement les ménages aux revenus les plus faibles car ceux-ci consacrent une part plus importante de leurs revenus aux dépenses énergétiques. La taxe carbone augmente davantage la facture de chauffage des ménages utilisant le fioul ou le charbon qu'un autre type d'énergie. Les normes et réglementations peuvent également être régressives et impacter plus fortement les bas revenus. Une attention particulière doit être portée au caractère inégalitaire de ces instruments. Des mesures d'accompagnement doivent être mises en place pour soutenir les ménages et corriger les effets régressifs des mesures de transition bas-carbone tout en maintenant l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

D'autres mesures de la transition bas-carbone peuvent au contraire contribuer à réduire les inégalités et améliorer la qualité de vie des ménages aux revenus modestes. Le programme « Habiter Mieux » de l'Anah ou les certificats d'économie d'énergie « précarité énergétique » ciblent ainsi les ménages aux revenus modestes pour les accompagner dans leur transition énergétique. S'assurer du bon fonctionnement de ces mesures à destination des ménages aux revenus modestes est essentiel à la réussite de la transition bas-carbone.

Comment cibler les ménages les plus impactés par la transition bas-carbone ?

Une transition énergétique juste et acceptable par tous devra tenir compte de ces différences. Pour cela, des mesures d'accompagnement bien ciblées sont nécessaires, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés de mise en œuvre, et s'assurer que les mesures de compensation retenues n'annulent pas l'effet incitatif de la taxe pour la réduction des émissions. Si certaines mesures s'inscrivent dans cet esprit, comme la prime à la conversion pour les automobiles ou les chaudières au fioul, il faut évaluer leur performance et leur efficacité environnementale.

Quelles sont les risques et opportunités de la transition bas-carbone pour les entreprises ?

La transition bas-carbone présente pour les entreprises à la fois des risques dont il faut tenir compte mais également de nombreuses opportunités à saisir. On peut classer ces risques et opportunités en quatre catégories :

- Régulateurs. La régulation environnementale, via notamment la fiscalité et les normes, est source de transformations profondes des secteurs d'activité.
- Technologiques. Des innovations technologiques bas-carbone sont susceptibles de changer la donne dans certains secteurs comme par exemple la production d'énergie avec l'évolution des technologies renouvelables.
- De marché. L'urgence climatique peut pousser les consommateurs à changer leurs préférences de consommation (approvisionnement en énergie, voyages par avion, consommation de viande, etc.), dynamisant ainsi certains marchés et réduisant la demande sur d'autres marchés.
- Réputationnels. Une entreprise proactive sur la transition bas-carbone peut bénéficier d'un avantage réputationnel que n'auront pas des entreprises en retard sur le sujet. Inversement, une entreprise participant à des campagnes de lobbying ou de désinformation peut voir les consommateurs ou les financiers se détourner d'elle.

Quel rôle peut jouer l'Etat auprès des entreprises pour les accompagner dans la transition bas-carbone ?

La transition bas-carbone crée un contexte d'incertitude pour les entreprises dans lequel l'Etat a un rôle important à jouer. L'accompagnement des entreprises dans la transition bas-carbone doit notamment tenir compte des deux enjeux suivants :

- Gérer les actifs irrécupérables. La transition bas-carbone implique de rendre certains actifs obsolètes avant leur amortissement complet (en particulier les actifs adossés aux énergies fossiles), avec des conséquences économiques et sociales non négligeables. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans l'évaluation et la prévention de ces conséquences néfastes.
- Encourager l'innovation bas-carbone. Une entreprise souhaitant initier une démarche de transition bas-carbone peut être freinée par les risques que le processus implique. Les pouvoirs publics ont une légitimité à agir pour les accompagner dans la mesure où cette prise de risque est susceptible de générer des bénéfices collectifs.

Comment concilier transition bas-carbone, emploi et formation ?

Les conséquences de la transition bas-carbone sur l'emploi et la formation doivent être impérativement prises en compte. Il s'agit en effet d'assurer la reconversion professionnelle des salariés des secteurs très émetteurs de gaz à effet de serre dans des secteurs compatibles avec la neutralité carbone. A cet égard, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer, notamment via leur rôle dans la formation continue, le développement économique des territoires et la transformation des filières.

Recommandation 5 : Articuler la stratégie nationale bas-carbone à toutes les échelles

Les planifications climat-air-énergie à l'échelle régionale et infrarégionale constituent des éléments clés d'organisation de la contribution des politiques territoriales aux objectifs climatiques de la France, et permettent une appropriation des enjeux par les acteurs locaux. Les moyens (humains, techniques, organisationnels, financiers) des collectivités pour élaborer ces plans devraient être identifiés et soutenus, et les données et les méthodes de travail à promouvoir mieux harmonisées (élaboration des plans climat, indicateurs, suivi, cohérence avec la stratégie nationale bas-carbone et les budgets carbone). Parallèlement, le gouvernement devrait agir au niveau européen pour que les budgets et toutes les actions et politiques de l'Union Européenne soient cohérentes avec les objectifs de l'accord de Paris et sa propre stratégie de long-terme, en particulier la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Comment s'organise la planification climatique dans les territoires ?

Les schémas régionaux incluent :

- Les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) qui sont des documents de planification à l'échelle régionale qui précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire.
- Les Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) qui sont intégrés dans les SRADDET
- Les Plans Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) qui sont une démarche de développement durable obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale

Ces schémas ont permis à des initiatives innovantes d'émerger et de se structurer dans le cadre de ces exercices réglementaires. À cela s'ajoutent des actions conduites à titre volontaire, pour des collectivités cherchant à traiter des enjeux spécifiques à leur territoire et à se distinguer dans ce domaine.

Sur quels outils s'appuient les politiques publiques territoriales en matière de climat ?

La plupart de ces politiques publiques territoriales s'appuient sur des observatoires régionaux, dont le travail doit être salué et le développement encouragé afin de permettre la production de données régulières, comparables et additionnables. Ces observatoires produisent différentes publications telles que des études thématiques variées (potentiel de production d'énergie renouvelable, perception sociale, etc.), des analyses des projets locaux, des guides à destination des élus. Ils réalisent également un travail de prospective. Toutefois, leur expérience, leurs missions et leurs thématiques principales sont variables et le niveau de détail des données fournies par ces observatoires est hétérogène.

Comment se différencient les collectivités au regard des enjeux climatiques ?

Les collectivités se différencient par leurs ressources physiques, leur profil d'émissions et leurs possibilités d'action. Il est important de définir des critères, selon la capacité et les caractéristiques des territoires (activités principales, ressources, etc.), pour une répartition équitable des efforts à fournir

De quels moyens les collectivités territoriales disposent-elles pour mener à bien leur planification climat-air-énergie ?

Il existe des inégalités territoriales en matière de ressources financières, humaines, d'expertise ou de tissu économique. Les contraintes peuvent être d'ordre budgétaire mais aussi émaner des priorités d'arbitrages au sein des collectivités. Ceci a des implications sur l'élaboration des plans mais également sur leur suivi et leur évaluation. De même, cela limite la capacité des collectivités à coordonner les ambitions et actions aux échelles nationale, régionale et locale. Comme pour les politiques publiques nationales, les collectivités gagneraient à clarifier leurs priorités et à articuler leurs actions autour des enjeux climatiques, énergétiques et environnementaux. L'État peut encourager et donner l'exemple pour faire évoluer en ce sens les organisations et les politiques territoriales, sachant qu'une appropriation locale est nécessaire.

Comment s'intègrent l'ambition et l'action climatiques française dans le cadre européen ?

L'Union européenne (UE) ne s'est pas encore fixé d'objectif de neutralité carbone. La politique européenne donne toutefois un cadre important pour que les États membres puissent développer des politiques et objectifs climatiques appropriés. Ainsi :

- la neutralité carbone pour tous les gaz à effet serre a été proposée par la Commission européenne dans son projet de stratégie à long terme à l'horizon 2050, avec travaux de recherche à l'appui.
- le cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 fixe trois grands objectifs : réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport aux niveaux de 1990) ; porter la part des énergies renouvelables à au moins 32 % ; améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5 %.
- Le paquet 2020 sur le climat et l'énergie est un ensemble d'actes législatifs contraignants avec pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (par rapport aux niveaux de 1990), porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute de l'Union européenne et améliorer l'efficacité énergétique de 20%.

Pour l'instant, les engagements pris au niveau national et européen et leur réalisation sont largement insuffisants pour atteindre les objectifs fixés. En juin 2018, 14 pays de l'Union européenne dont la France ont publié une déclaration commune appelant l'UE à réviser sa contribution à la hausse d'ici 2020. Comme l'ensemble des pays de l'Union européenne, la France a un rôle important à jouer dans l'action pour la transition vers une économie bas-carbone et résiliente aux changements climatiques. Ses objectifs doivent être ambitieux car elle a une responsabilité historique élevée, une empreinte carbone importante du fait de ses importations et une capacité à agir.

Recommandation 6 : Évaluer systématiquement l'impact en émissions de gaz à effet de serre des politiques et mesures

Nombre d'actions visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre apportent en pratique peu de résultats. Une évaluation systématique et quantitative de l'impact sur les gaz à effet de serre des politiques et mesures existantes et prévues est nécessaire, pour s'assurer de l'alignement des politiques et mesures avec les objectifs climatiques, identifier rapidement les problèmes et y remédier, ainsi que déterminer les succès et les répliquer. Sans évaluations avant, pendant, et suivant la mise en œuvre de politiques et mesures, des investissements majeurs risquent d'être peu efficaces et des opportunités peuvent être manquées. Un suivi régulier permet de prendre en compte les risques de non-respect des objectifs et de faire des ajustements.

Pourquoi a-t-on besoin d'évaluation ?

Les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas atteints pour des secteurs clés alors que des politiques et mesures sont déjà en place, comme pour le transport ou la rénovation énergétique des logements. Il est donc nécessaire de savoir quelles politiques et mesures manquent d'efficacité et si de nouvelles dispositions sont nécessaires.

Connait-on aujourd'hui l'efficacité et les effets des différents instruments de politique climatique mis en place ?

La bonne gouvernance des différents instruments et leviers disponibles pour réduire les émissions de gaz à effet de serre est fondamentale, en particulier les évaluations des politiques dès leur conception jusqu'à leur maturité.

- le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Ce dispositif d'aide à la rénovation thermique de l'habitat mobilise des ressources conséquentes : 1,7 milliards d'euros en 2018. Son efficacité est pourtant questionnée. Une évaluation et analyse des résultats du CITE permettrait d'améliorer le dispositif et son efficacité, en s'appuyant aussi sur le cas d'autres pays, par exemple celui de l'Allemagne, qui a conditionné ses aides à un niveau de performance, et sur les expériences menées par certaines régions et collectivités territoriales françaises.
- les certificats d'économie d'énergie (CEE). Introduits en 2005, ils sont montés en puissance ces quinze dernières années et sont présentés aujourd'hui par le gouvernement comme l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique en France. Pourtant, il n'existe pas d'évaluation rigoureuse quant à leur impact effectif sur la réduction de la demande d'énergie.

Une meilleure connaissance des effets des divers dispositifs est indispensable pour améliorer le pilotage de la transition énergétique, réduire les coûts, et obtenir des résultats à la hauteur de la stratégie nationale.

Comment réaliser un suivi efficace de la transition bas-carbone en France ?

La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale bas-carbone doivent être plus cohérents et systématiques. Les indicateurs de la stratégie nationale bas-carbone doivent être en nombre réduit, quantifiés, exprimés avec un calendrier précis et stables vis-à-vis des révisions de la stratégie. Le gouvernement doit s'approprier ces indicateurs, et les communiquer clairement à tous les acteurs de la transition. Il est important de décliner les objectifs de chaque stratégie, aussi bien du point de vue des politiques publiques que des stratégies d'investissement, et de suivre les indicateurs avant d'en développer de nouveaux. Ceci permettra de comprendre les causes structurelles des retards pris et d'opérationnaliser la stratégie pour les rattraper. Il est également important de contrôler les travaux et investissements déjà faits et d'évaluer précisément leurs résultats pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Comment assurer la mise en place et le suivi des changements structurels nécessaires ?

Les changements structurels sont indispensables à une décroissance des émissions à long terme. Leur suivi est plus difficile que celui des émissions, faute de données et indicateurs. Une approche systématique devrait être développée couvrant tous les secteurs, ainsi que les facteurs sous-jacents tels que les investissements, les grands projets, ou les entreprises gouvernées par l'État. Un tableau d'indicateurs associés aux changements structurels permettrait d'anticiper leurs effets sur les émissions, de sorte à pouvoir juger de l'action gouvernementale sur la période d'un budget carbone sans attendre ses impacts en émissions sur la période suivante.

Il est important de décliner les objectifs de chaque stratégie, aussi bien du point de vue des politiques publiques que des stratégies d'investissement, et de suivre les indicateurs avant d'en développer de nouveaux. Ceci permettra de comprendre les causes structurelles des retards pris et d'opérationnaliser la stratégie pour les rattraper. Il est également important de contrôler les travaux et investissements déjà faits et d'évaluer précisément leurs résultats pour réduire les émissions de GES.

La dimension sociale de la transition bas-carbone est-elle correctement suivie ?

Peu d'indicateurs permettent de suivre la dimension sociale de la première stratégie nationale bas-carbone et son appropriation par la société, et ceux-ci ne sont pas suffisamment évalués ou intégrés. Les indicateurs d'orientation comme l'accompagnement des citoyens dans leur propre transition ou l'adaptation de la formation initiale et continue doivent être construits. Une évaluation est nécessaire pour clarifier les impacts de la trajectoire de la stratégie nationale bas-carbone sur les aspects sociaux et planifier les mesures d'accompagnement nécessaires.

Recommandation 7 : Renforcer le projet de stratégie nationale bas-carbone révisé

Les objectifs de réduction des gaz à effet de serre présentés dans le projet de stratégie nationale bas-carbone en cours de consultation sont cohérents avec les objectifs climatiques affichés par la France, mais nous recommandons que le niveau du deuxième budget carbone présenté dans ce projet soit revu à la baisse, en cohérence avec la trajectoire à long-terme et les dernières données sur les émissions nationales, et que les budgets carbone soient inscrits dans la loi et figés une fois leur niveau fixé. De plus, ces objectifs ne couvrent pas toute la responsabilité de la France compte-tenu de l'importance de ses importations, qui s'ajoutent aux émissions nationales pour former l'empreinte carbone de la France. Les objectifs concernant les transports internationaux, aériens et maritimes, devraient être intégrés et élevés au même niveau que les objectifs nationaux. Des mesures supplémentaires et une stratégie pour réduire l'empreinte carbone de la France devraient être développées.

Qu'est-ce que la stratégie nationale bas-carbone ?

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) définit « la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes ». La France s'est donné comme objectif dans la loi Energie-climat d'être neutre en émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. La stratégie nationale bas-carbone a pour but de transformer cet objectif en stratégie opérationnelle.

- La SNBC définit des plafonds nationaux d'émissions de gaz à effet de serre à court et moyen terme, dénommés « budgets carbone », qui permettront d'atteindre les objectifs à long-terme de la France. Les budgets carbone concernent seulement les émissions sur le territoire français. Ils excluent l'utilisation des terres et de la forêt (sources d'émissions et de retrait du CO₂ de l'atmosphère), ainsi que les transports internationaux.
- Les réductions d'émissions données dans la SNBC s'appuient sur un scénario pour atteindre les objectifs climatiques à long-terme de la France. Il propose des politiques publiques dans ce but et compare leurs résultats à ceux des mesures et politiques actuellement en place.
- La première SNBC (SNBC1), publiée en 2015, a défini les trois premiers budgets carbone de la France pour les périodes 2015-2018 (442 millions de tonnes de CO₂- équivalent (MtCO₂e) par an), 2019-2023 (399 MtCO₂e par an) et 2024-2028 (358 MtCO₂e par an).
- En décembre 2018, le gouvernement a présenté son projet de révision de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC2), encore en discussion. Le projet présente un quatrième budget carbone pour la nouvelle période 2029-2033, qui s'élève à 299 MtCO₂e et revoit à la hausse le deuxième budget carbone approuvé en 2015.

Les objectifs de la nouvelle SNBC sont-ils cohérents avec l'accord de Paris et l'objectif fixé par la communauté internationale ?

L'accord de Paris vise à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, et poursuivre l'action menée pour limiter cette élévation à 1,5 °C d'ici la fin du siècle.

La « neutralité carbone » en 2050 visée par la France veut dire qu'à cette date, toutes les émissions de gaz à effet de serre restantes seront compensées par des puits de carbone, comme les prairies ou les forêts, qui retirent du CO₂ de l'atmosphère. La neutralité carbone est en phase avec les dernières connaissances scientifiques pour respecter l'accord de Paris, si les autres pays s'engagent à des niveaux équivalents, suivant leurs circonstances particulières. Il apparaît proportionné à la responsabilité historique de la France et à sa capacité à agir.

L'objectif de neutralité carbone de la SNBC est-il techniquement réalisable ?

La neutralité carbone en 2050 est réalisable techniquement, selon les informations disponibles.

- Les scénarios retenus par les experts scientifiques internationaux présentent quatre familles d'options pour atteindre la neutralité CO₂ en 2050, ainsi que la neutralité tous gaz vers 2070.
- Les analyses présentées dans le projet de SNBC2 ont suivi une approche rigoureuse et bien que la trajectoire choisie présente des risques, elle est techniquement réalisable.

Pourquoi faut-il revoir à la baisse le niveau du budget 2ème budget carbone (2019-2023)

Les émissions ont réduit moins vite que prévu sur la période du premier budget carbone et celui-ci a été dépassé. En conséquence, le projet de SNBC2 révisé le deuxième budget carbone (celui couvrant la période de 2019 à 2023) à la hausse : 421 MtCO₂e par an au lieu des 399 MtCO₂e donnés préalablement. Ce nouveau budget doit être revu à la baisse. Les dernières données pour l'année 2018 indiquent que le dépassement du 1er budget carbone pour la période 2015-2018 (62 MtCO₂e) est en réalité moindre que celui anticipé lorsque le projet de SNBC était en cours d'élaboration (72 MtCO₂e). Au minimum ces données devraient être prises en compte dans la révision du budget carbone 2019-2023 car il y a moins de dépassement à rattraper. Au mieux, la SNBC2 devrait conserver l'objectif fixé par la SNBC1 pour qu'il conserve son pouvoir incitatif. Le niveau des budgets carbone doit être figé, sauf pour révisions d'ordre technique. Leur pouvoir incitatif perd sa valeur s'ils peuvent être révisés en dehors de la concertation nationale.

Pourquoi rattacher les émissions liées aux transports aériens et maritimes internationaux dans l'objectif de neutralité carbone de la France ?

Elles sont la responsabilité de la France, et les inclure dans l'objectif national inciterait la France à faire des efforts supplémentaires pour mettre en place des mécanismes internationaux alignés avec la neutralité carbone. Des possibilités existent pour réduire ces émissions, et les compenser par des puits de carbone. Par ailleurs cette inclusion pourra encourager les autres pays à relever leurs objectifs.

Pourquoi s'intéresser aux émissions importées (actuellement exclues des budgets carbone) ?

La consommation de biens et services en France importés depuis l'étranger occasionne des émissions dans les pays producteurs : ce sont les « émissions importées ». Ces émissions importées (421 MtCO₂e en 2017) sont même supérieures aux émissions liées à la production nationale des biens et services consommés en France (328 MtCO₂e), et s'y ajoutent pour former l'empreinte carbone (749 MtCO₂e). Cette empreinte carbone traduit l'impact du mode de vie en France sur le climat.