

## AVANT-PROPOS

Le deuxième rapport annuel Neutralité carbone du Haut conseil pour le climat a été préparé dans des conditions particulières. Influencé par la crise sanitaire et ses impacts économiques et sociaux, il est publié dans le contexte d'un changement de gouvernement, qui entend accélérer sur les priorités environnementales. Des attentes claires sont formulées dans la société, par toutes les générations et sur l'ensemble du territoire, en matière de solidarité face aux risques et d'actions favorables à l'environnement.

Le nouveau gouvernement hérite de la responsabilité de gérer et sortir des crises successives, sanitaire, économique et sociale, vers une société et une économie moins vulnérables, mieux adaptées et plus résilientes aux chocs externes. Le réchauffement climatique induit par les activités humaines continue de s'aggraver, alors que les actions climatiques de la France ne sont pas à la hauteur des enjeux ni des objectifs qu'elle s'est donnés. Le gouvernement doit reprendre le cap vers la neutralité carbone. La relance planifiée par le gouvernement en sortie de crise doit d'abord être celle de la transition qui permette de respecter les budgets carbone définis par la loi. Il existe peu de déficits que les États ne peuvent se permettre d'ignorer : le déficit carbone en est un. Il ne se rembourse pas à l'échelle de nos générations, et ses intérêts se payent sur nos conditions de vie.

Dans ce cadre, l'enjeu n'est pas d'intégrer le climat au cadre du plan de reprise, mais d'insérer le plan de reprise dans les limites du climat. Notre rapport annuel montre que ce cadre est compatible avec les préoccupations légitimes de l'emploi ou de la santé. Cette transition est possible, utile et inéluctable. Elle implique un pilotage interministériel ferme et transversal avec la stratégie nationale bas-carbone comme référence. Elle demande d'améliorer la redevabilité de l'Etat notamment à travers l'évaluation objective et le renforcement de ses politiques publiques. A ces conditions, la population française s'appropriera les politiques climatiques, leurs contraintes et leurs bénéfices. En outre, le besoin d'être associé aux décisions et à leur mise en œuvre est au cœur de l'écho positif rencontré par la Convention citoyenne pour le climat. C'est aussi la raison pour laquelle le Haut conseil pour le climat a souhaité cette année porter une attention particulière aux enjeux de la transition juste et contribuer à faire progresser le débat sur le sujet, en ces périodes de choix démocratiques.

L'impact à moyen et long-terme des décisions qui seront prises dans les mois à venir ne doit pas être sous-estimé. Il fait peser une responsabilité particulière sur les dirigeants publics et privés qui vont devoir en décider. Le Haut conseil pour le climat met ses travaux à leur disposition pour les y aider.

---

## ■ RÉSUMÉ **EXÉCUTIF**

---

**Alors que 2019 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée en Europe, les crises sanitaire et économique sont des tests de résistance pour l'ambition climatique du gouvernement français.** Si une seule recommandation devait être conservée de ce rapport, elle serait de bannir tout soutien aux secteurs carbonés du plan de reprise et de l'orienter le plus possible sur des mesures efficaces pour la baisse des

émissions de gaz à effets de serre. **D'abord, ne pas nuire ; ensuite, construire pour la transition bas-carbone.** C'est un **impératif nécessaire** – car l'urgence climatique et ses impacts se renforcent ; **possible** – les solutions sont connues et accessibles ; **utile** – car elle porte de nombreux co-bénéfices pour l'emploi ou la santé ; et **inéluçtable** – l'anticiper sera source de compétitivité.

---

## CONSTAT DES PROGRÈS ET RECOMMANDATIONS DE SORTIE DE CRISE

---

**Les politiques climatiques ont vu leur gouvernance se renforcer mais l'évaluation des lois en regard du climat a peu progressé.** A travers l'approche du « budget vert »<sup>1</sup>, l'action de l'État se veut plus transparente sur son impact environnemental. Les ministères doivent publier leur feuille de route carbone, approche novatrice contribuant à étendre la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) comme cadre de référence pour toute l'action publique. La mobilisation des pouvoirs publics est visible, mais des marges de progression quant à l'exécution subsistent. La redevabilité des politiques climatiques et leur transparence reposent sur une évaluation des lois et politiques en regard du climat, qui n'a pratiquement pas progressé. L'évaluation des grandes lois d'orientation promises après un an n'a pas été communiquée. De nombreuses dispositions annoncées au cours de l'année restent à mettre en œuvre. La nouvelle SNBC entérine un affaiblissement de l'ambition de court terme en relevant les budgets carbone, mais elle n'est pas plus précise sur ses moyens d'action.

**La réduction des émissions de gaz à effet de serre continue à être trop lente et insuffisante pour permettre d'atteindre les budgets carbone actuels et futurs.** Avec un recul de 0,9 % en 2019, elle est similaire à la moyenne des années précédentes et encore très loin des -3% attendus à partir de 2025. Les quatre principaux secteurs émetteurs demeurent le transport (30 %) puis l'agriculture, le bâtiment et l'industrie (entre 18 et 20 % chacun). Les retards accumulés du transport et du bâtiment sont ceux qui pèsent le plus dans les déficits carbone des années passées. Les émis-

sions du secteur agricole stagnent alors qu'une diminution est attendue d'ici 2025 par la SNBC. La baisse temporaire des émissions de CO<sub>2</sub> résultant du confinement (environ -13 % entre janvier et mai) ne répond pas aux enjeux de la transition bas-carbone et reste marginale par rapport aux efforts structurels à accomplir.

**Les plans de sortie de crise doivent intégrer les enjeux du climat afin d'accélérer la mutation inéluçtable de l'économie face au changement climatique, en anticipant les évolutions des marchés.** Cette réorientation des investissements est compatible avec l'action pour l'emploi. Les solutions et les secteurs favorables à l'emploi et à la transition bas-carbone sont clairement identifiés, au niveau mondial, depuis la crise de 2008 – tout comme ceux qui lui sont néfastes. Ces secteurs d'avenir, comme la rénovation énergétique des bâtiments, la décarbonation des transports, et l'évolution du système alimentaire sont, aujourd'hui encore, évalués comme étant les mieux à même de réorienter les investissements vers une économie décarbonée, et de répondre aux attentes économiques et sociales, tout en apportant des bénéfices en matière de qualité de l'air et de santé publique. L'urgence climatique croissante commande que la définition du plan de reprise du gouvernement se concentre sur ces mesures et, surtout, évite celles considérées comme néfastes. Par ailleurs, la France a un rôle à jouer pour inscrire les plans de reprise internationaux dans le cadre des nouvelles contributions nationales à l'accord de Paris attendues en 2020.

**Le pilotage de la SNBC souffre d'un manque de fermeté et d'une vision structurelle et transversale. Ceci doit être rectifiés rapidement.** Publiée en mai, la version révisée de la SNBC est confrontée à plusieurs difficultés, à commencer par la crise à venir qui peut ralentir les investissements décarbonés, ou faire dérailler sa trajectoire en générant un effet rebond fort. L'absence de mesure de substitution au gel de la taxe carbone affaiblit sa crédibilité. La hausse attendue de l'objectif européen des émissions à l'horizon 2030 entrainera un effort accru pour la France qui doit être anticipé. Le pilotage de la SNBC doit monter en vigueur rapidement, en s'appuyant sur les feuilles de route des ministères en préparation et sur le Conseil de défense écologique. Le Haut conseil pour le climat s'est penché plus particulièrement sur la façon d'enclencher les transformations structurelles en utilisant les plans de reprise dans les quatre principaux secteurs émetteurs.

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

**Le secteur des bâtiments, mobilisé en priorité dans les mois et années à venir, est porteur de changements structurels profonds, de créations d'emplois pérennes et d'activités sources de revenus pour la collectivité.** La rénovation énergétique doit être massifiée en se focalisant d'abord sur les sous-secteurs qui sont prêts à être mobilisés et englober le confort toutes saisons. Les aides ciblées sur des rénovations de qualité gagneront en efficacité avec un engagement de résultats. L'État doit aider à développer un marché de rénovations globales intégrant le conseil, le suivi, le finan-

cement, le contrôle, ainsi que la formation. Une stratégie explicite d'identification des passoires thermiques permettra leur rénovation. Les objectifs de la rénovation énergétique, doivent être élaborés de façon transversale en concertation avec les acteurs.

**L'industrie manufacturière et de la construction a fortement réduit ses émissions de gaz à effet de serre en trente ans. Elle a besoin d'investissements décarbonés pour accélérer son rythme de baisse d'émissions et être compatible avec les attentes de cette décennie.** Les mesures de soutien du gouvernement au secteur n'intègrent pour l'instant que très marginalement les enjeux de transition bas-carbone. Elles doivent notamment améliorer l'efficacité énergétique et l'électrification, développer le recyclage des déchets et des matériaux et soutenir la R&D de procédés industriels bas-carbone. Au-delà de la sortie de crise, une feuille de route compatible avec la SNBC doit être élaborée par filière sur la base d'objectifs contraignants.

**L'agriculture n'est pas structurellement engagée vers la trajectoire bas-carbone. Les investissements de relance peuvent soutenir les transformations nécessaires du secteur en intégrant les objectifs climatiques.** Le secteur doit se préparer aux évolutions souhaitables de la Politique agricole commune (PAC) favorables au climat et à la biodiversité. La valorisation du stockage de carbone dans les sols, le développement d'une stratégie pour les protéines végétales, de pratiques agroécologiques pour l'élevage, et la modification de l'offre des produits alimentaires dans les objectifs environnementaux ou de santé publique sont des actions réalisables dans le cadre européen de la PAC et du Pacte vert qui permettraient de s'engager sur la bonne trajectoire à l'horizon 2030. Ces mesures comportent de nombreux co-bénéfices pour la biodiversité, la lutte contre la déforestation importée, la nutrition et la santé, l'emploi ou encore l'indépendance énergétique de la France.

**Les premières mesures de sortie de crise en France ont été principalement tournées au nom de l'emploi vers les secteurs très émetteurs de l'automobile et de l'aviation, sans conditionnalité ferme concernant leur évolution vers une trajectoire compatible avec les objectifs nationaux.** À l'inverse, le profil du plan de reprise envisagé pour l'automne doit s'insérer dans une trajectoire bas-carbone tout en étant évalué, piloté, et suivi dans son ensemble.

## Effets potentiels sur la décennie de mesures de plans de reprise (atténuation)

Secteur	Politique	Rapidité de déploiement	Atténuation des émissions	Verrouillage d'investissements pro-SNBC	Création emplois
<b>Bâtiment</b>	Rénovation énergétique	●	●	●	●
	Installation chauffage bas-carbone	●	●	●	●
	Microgénération d'énergie	●	●	●	●
	Bâtiments / infrastructures « intelligents »	●	●	●	●
<b>Industrie</b>	Ciment décarboné	●	●	●	●
	Acier décarboné	●	●	●	●
	Récupération chaleur industriel	●	●	●	●
	R&D énergie	●		●	●
<b>Énergie</b>	Déploiement énergies renouvelables	●	●	●	●
	Centrales nucléaires		●	●	●
	Capture et stockage du carbone		●	●	●
	Réseaux « intelligents »	●	●	●	●
	Batteries : stockage	●	●	●	●
	R&D hydrogène	●		●	●
	Biogaz	●	●	●	●
<b>Transports</b>	Efficacité / normes d'émission	●	●	●	●
	Développement véhicules et infrastructures électriques	●	●	●	●
	Politiques et infrastructures urbaines de transports doux	●	●	●	●
	Infrastructures et efficacité énergétique du rail	●		●	●
	Rail voyageurs	●	●	●	●
	Rail fret	●	●	●	●
<b>Écosystèmes et sols</b>	Régénération et adaptation des forêts et agroforesterie	●	●	●	●
	Restauration et conservation des zones humides	●	●	●	●
	Stockage de carbone dans les sols agricoles	●	●	●	●
	Arrêt de l'artificialisation nette des puits		●	●	●
<b>Agriculture</b>	Protéines végétales	●	●	●	●
	Élevage (rations, effluents)	●	●	●	●

● Effet majeur/Déploiement 2020-2021

● Effet faible/Déploiement 2025-2030

● Effet significatif/Déploiement 2021-2025

● Effet nul/Déploiement >2030

---

## RÉGIONS ■ ET TRANSITION JUSTE

---

**Les régions et la transition juste sont deux éléments importants pour la vue transversale de la SNBC. Ils sont analysés dans ce rapport.**

**Les régions sont, par attribution, les cheffes de file du climat, avec un pouvoir direct sur plusieurs leviers d'action dans différents secteurs de la SNBC, y compris dans les trois secteurs les plus émetteurs en France : transports, agriculture et bâtiments.**

**Les enjeux d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre sont différenciés selon les régions.** Les émissions sont corrélées à la concentration de population et/ou de richesse, mais aussi à la structure de l'économie régionale. La traduction de la SNBC en objectifs régionaux doit prendre en compte les enjeux d'équité territoriale. L'objectif national de neutralité carbone peut être insoutenable pour certains territoires, alors que d'autres devront aller au-delà. À défaut d'une répartition des budgets carbone entre les régions, un dialogue associant l'État et les régions est nécessaire pour spécifier l'effort de chacun. En outre, les émissions mesurées à l'échelle du périmètre régional masquent de fortes disparités en termes d'empreinte carbone. Certaines régions abritent des activités responsables de très fortes émissions, mais dont la consommation finale est exportée vers d'autres régions. Cet élément doit être pris en compte dans la distribution de l'effort.

**Les régions doivent jouer un rôle d'impulsion fort dans les territoires en incitant la mise en place d'actions par les acteurs infrarégionaux, par exemple *via* de l'accompagnement et des subventions.** La mise en œuvre du rôle de cheffe de file climat, en matière de coordination des acteurs infrarégionaux, de relais des stratégies nationales et d'orientation des investissements infrarégionaux, doit être évaluée en vue d'harmoniser et d'améliorer les pratiques. Les dépenses d'investissement des conseils régionaux portent en majeure partie sur des domaines à forts enjeux climatiques. Cela représente plus de huit milliards d'euros par an. Il revient aux régions d'assurer l'alignement de ces investissements avec la trajectoire vers la neutralité carbone et de les évaluer. Les règles budgétaires qui y font obstacle doivent être levées.

**La transition juste est un enjeu central des politiques climatiques qui doit être piloté et suivi.** Il existe plusieurs

définitions de la « transition juste », selon les acteurs et selon les arènes où cette question est débattue. Par conséquent, certaines politiques peuvent produire des sentiments légitimes d'injustice qui seront un frein à leur mise en œuvre et à leur efficacité. Seule une approche pluridisciplinaire peut conseiller ou évaluer les mesures pour une transition juste et qui permet la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Il est nécessaire d'élargir la réflexion et l'action en matière de transition juste à la pluralité des conceptions défendues par les uns et les autres, et de développer l'usage d'indicateurs susceptibles de les refléter.

**Le débat sur la taxe carbone a pris en France une dimension importante pour la transition juste et doit évoluer.**

Pour objectiver le débat et élaborer une stratégie sur sa mise en œuvre future, une observation de l'ensemble des instruments donnant un prix au carbone est nécessaire. L'évaluation des instruments donnant un prix explicite aux énergies fossiles montre que la taxation des énergies fossiles est très inégalement répartie entre les différentes catégories d'acteurs économiques ainsi qu'entre les acteurs d'une même catégorie. La trajectoire de tarification du carbone actuelle est insuffisante pour permettre à elle seule l'atteinte des objectifs de la SNBC. Le gouvernement doit prévoir une stratégie crédible qui peut passer par une reprise de la croissance de la taxation du carbone ou par un renforcement des mesures réglementaires. Dans tous les cas, cette stratégie doit respecter les exigences de transparence des finalités, et de vigilance sur ses effets redistributifs. Les effets inégalitaires et inéquitables de la taxe carbone doivent être corrigés.

**La transition juste touche aussi aux questions d'emploi.**

Les mutations économiques et les besoins en compétences autour des emplois verts demandent à être identifiés et anticipés. Les politiques d'emploi devraient mieux prendre en compte la transition climatique et environnementale, notamment à travers la création d'espaces de dialogue ouverts à l'ensemble des acteurs..

**La transition juste et doit veiller à réduire les inégalités et les vulnérabilités induites par le changement climatique ou les politiques de transition.**

Afin d'éviter de creuser les inégalités, les politiques de transition doivent considérer non seulement la pauvreté monétaire mais aussi pauvreté en conditions de vie (structure du ménage, logement, parcours de vie). Elles doivent répartir les efforts équitable-

ment entre toutes les composantes de la société et tenir compte des inégales vulnérabilités des individus à la fois face au changement climatique et face aux politiques de transition. La question des actifs irrécupérables est avant tout de la responsabilité des actionnaires, qui doivent agir pour leur résolution. Une réflexion collective doit être lancée quant aux principes de régulation de la compensation socialisée des dommages climatiques, par le privé et le public, à différents horizons de temps.

**La transition juste est enfin un enjeu politique qui appelle une redevabilité exemplaire de l'État.** Les politiques climatiques doivent apprendre à composer avec une défiance globale envers les institutions. Des processus délibératifs et participatifs peuvent y contribuer, en complément des autres processus démocratiques, et l'appui sur le travail des corps intermédiaires. La contribution de ces processus à la décision publique doit être mieux connue et les formes de redevabilité des décideurs à leurs égards mieux précisés. L'État reste le garant de la mise en œuvre et de l'équité des politiques publiques climatiques. En l'absence de consensus, il arbitre entre les différentes sources de légitimité : l'absence de consensus ne peut être un prétexte à l'inaction climatique.

**Ce rapport est finalisé à l'heure où la Convention citoyenne pour le climat remet ses propositions au gouvernement.** Une analyse approfondie ne peut être réalisée en un temps si court. Elle devrait par ailleurs se doubler de

l'estimation de l'atténuation induite par ces propositions pour évaluer le succès de la mission centrale, à savoir définir les mesures structurantes pour réduire les émissions d'au moins 40 % en 2030 par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale.

**La Convention citoyenne pour le climat, mobilisation de l'intelligence collective mise en place par le gouvernement français, est une initiative remarquable à valoriser.** Elle démontre que des personnes d'horizons géographiques, sociaux, politiques et culturels différents peuvent pleinement percevoir l'urgence climatique et converger en quelques mois sur de nombreuses propositions d'envergure intégrant action pour le climat et justice sociale. Le Haut conseil pour le climat recommande qu'y soit donnée une suite à la hauteur du travail collectif effectué, tel que s'y est engagé le gouvernement.

**Le changement climatique continue de s'aggraver, rappelant l'urgence d'accélérer la transition juste pour renforcer notre résilience aux risques sanitaires et climatiques.** À l'échelle planétaire, les années 2015-2019 ont été les cinq plus chaudes jamais enregistrées ; l'année 2019 a été la plus chaude pour la température de surface en Europe, et a été marquée par deux vagues de chaleur et une sécheresse exceptionnelles en France. Le premier semestre 2020 est le plus chaud jamais enregistré en France. Il est donc temps de redresser le cap et de relancer la transition.