

# ■ ENDEREZAR EL RUMBO, **RELANZAR LA TRANSICIÓN**

---

---

INFORME ANUAL “NEUTRALIDAD DE CARBONO” 2020  
**DEL ALTO CONSEJO PARA EL CLIMA**

---

JULIO 2020

---

## RESUMEN EJECUTIVO

---

**Mientras 2019 fue el año más caluroso registrado en Europa, las crisis sanitaria y económica son pruebas de resistencia para la ambición climática del gobierno francés.** Si sólo hubiera que conservar una recomendación de este informe, sería rechazar cualquier apoyo a los sectores emisores de carbono del plan de recuperación y orientarlo todo lo posible hacia medidas eficaces para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. **En primer lugar, no**

**perjudicar; después, construir para la transición baja en carbono.** Es un **imperativo necesario** – porque la emergencia climática y sus impactos son cada vez mayores; **posible** – ya que las soluciones son conocidas y accesibles; útil – porque aporta muchos beneficios conjuntos para el empleo o la salud; e **inevitable** – su anticipación será una fuente de competitividad.

---

### CONSTATAción DE LOS PROGRESOS Y RECOMENDACIONES DE SALIDA DE LA CRISIS

---

**Las políticas climáticas han visto cómo su gobernanza se refuerza, pero la evaluación de las leyes respecto al clima ha avanzado poco.** A través del enfoque del “presupuesto verde”<sup>1</sup>, la acción del Estado pretende ser más transparente sobre su impacto ambiental. Los ministerios deben publicar su hoja de ruta de carbono, enfoque innovador que contribuye a extender la estrategia nacional francesa baja en carbono (SNBC) como marco de referencia para toda la acción pública. La movilización de los poderes públicos es visible, pero aún quedan márgenes de progresión en lo relativo a la ejecución. La rendición de cuentas de las políticas climáticas y su transparencia se basan en una evaluación de las leyes y las políticas respecto al clima, que prácticamente no ha progresado. La evaluación de las principales leyes de orientación prometidas después de un año no se ha comunicado. Falta poner en práctica muchas disposiciones anunciadas durante el año. La nueva SNBC ratifica un debilitamiento de la ambición a corto plazo al aumentar los presupuestos de carbono, pero ya no es precisa sobre sus medios de acción.

**La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero sigue siendo demasiado lenta e insuficiente para poder alcanzar los presupuestos de carbono actuales y futuros.** Con un retroceso del 0,9% en 2019, es similar a la media de años anteriores y todavía está muy lejos del 3% previsto a partir de 2025. Los cuatro principales sectores

emisores siguen siendo el transporte (30%) seguido de la agricultura, la construcción y la industria (entre el 18 y 20% cada uno). Los retrasos acumulados del transporte y la construcción son los que más influyen en los déficits de carbono de los últimos años. Las emisiones del sector agrícola se estancan, mientras que la SNBC espera una reducción desde ahora hasta 2025. La disminución temporal de las emisiones de CO<sub>2</sub> resultante del confinamiento (cerca del-13% entre enero y mayo) no responde a los retos de la transición baja en carbono y es marginal en comparación con los esfuerzos estructurales que se deben realizar.

**Los planes de salida de la crisis deben integrar los retos climáticos para acelerar la inevitable transformación de la economía frente al cambio climático, anticipando las evoluciones de los mercados.** Esta reorientación de las inversiones es compatible con la acción para el empleo. Las soluciones y los sectores favorables para el empleo y la transición baja en carbono se han identificado claramente, a nivel mundial, desde la crisis de 2008 - al igual que los que le son nefastos. Estos sectores con futuro, como la renovación energética de los edificios, la descarbonización de los transportes y la evolución del sistema alimentario, todavía hoy en día, se consideran como los más adecuados para reorientar las inversiones hacia una economía descarbonizada, al mismo tiempo que responden a las expectativas económicas y sociales

---

1. Evaluar los gastos y los ingresos del Estado francés en función de sus objetivos ambientales para la aplicación de una estrategia de lucha contra el cambio climático coherente

al aportar beneficios en materia de calidad del aire y de la salud pública (ver Tabla/Recuadro). La creciente emergencia climática requiere que la definición del plan de recuperación del gobierno se centre en estas medidas y, sobre todo, evite las consideradas como nefastas. Por otra parte, Francia tiene un papel que desempeñar para inscribir los planes de recuperación internacionales en el marco de las nuevas contribuciones nacionales en el acuerdo de París previstas para 2020.

**La SNBC adolece de una gestión carente de firmeza y de una visión estructural y transversal, que deben rectificarse rápidamente.** Publicada en mayo, la versión revisada de la SNBC se enfrenta a varias dificultades, comenzando con la próxima crisis que puede desacelerar las inversiones descarbonizadas, o hacer descarrilar su trayectoria al generar un fuerte efecto rebote. La ausencia de medidas de sustitución de la congelación del impuesto al carbono debilita su credibilidad. El aumento esperado del objetivo europeo de emisiones para 2030 implicará un mayor esfuerzo para Francia que debe anticiparse. La gestión de la SNBC debe acentuarse rápidamente, basándose en las hojas de ruta de los ministerios en fase de preparación y el Consejo de defensa ecológica. El Alto consejo para el clima analizó más particularmente la manera de iniciar las transformaciones estructurales utilizando los planes de recuperación en los cuatro sectores emisores principales.

**Los transportes son el único sector en el que las emisiones han aumentado en los últimos treinta años. La inversión en los transportes públicos, las infraestructuras de movilidad suave, y la reasignación del espacio vial deben beneficiarse del plan de recuperación, en coherencia con los objetivos de cambio modal de la SNBC.** El sector de los transportes es el principal sector emisor. Los planes de apoyo al automóvil anunciados hasta la fecha no se inscriben en una estrategia global compatible con la SNBC y omiten criterios como el del peso de los vehículos. En cuanto al transporte aéreo, es necesario volver a definir sus perspectivas de manera concertada, rigurosa y evaluada. Una mejor evaluación de los efectos directos e indirectos del teletrabajo permitirá valorizar esta palanca en los desplazamientos diarios. En lo relativo al transporte ferroviario, que conlleva impor-

tantes reducciones de emisiones, debe compensar el retraso de inversión estructural que ha sufrido.

**El sector de la construcción, movilizado prioritariamente en los próximos meses y años, conlleva profundos cambios estructurales, de creación de empleos duraderos y de actividades que generan ingresos para la comunidad.** La renovación energética debe masificarse centrándose en primer lugar en los subsectores que están listos para ser movilizados, y englobar la comodidad en todas las estaciones del año. Las ayudas dirigidas a renovaciones de calidad serán más eficaces con un compromiso de resultados. El Estado debe ayudar a desarrollar un mercado de renovaciones globales que incluyan el asesoramiento, el seguimiento, la financiación y el control, así como la formación. Una estrategia explícita de identificación de los coladeros térmicos permitirá su renovación. Los objetivos de la renovación energética deben elaborarse transversalmente en concertación con los actores.

**Las industrias manufacturera y de la construcción han reducido en gran medida sus emisiones nacionales de gases de efecto invernadero en treinta años, pero necesitan inversiones verdes para acelerar su ritmo de reducción de emisiones y ser compatibles con las expectativas de esta década.** Por ahora, las medidas de apoyo del gobierno al sector sólo integran los retos de transición baja en carbono de manera muy marginal. Deben mejorar la eficiencia energética y la electrificación, desarrollar el reciclaje de los residuos y de los materiales y apoyar la I+D de procesos industriales bajos en carbono. Más allá de la salida de la crisis, se debe elaborar una hoja de ruta compatible con la SNBC por sector en base a objetivos vinculantes.

**La agricultura no está estructuralmente comprometida hacia la trayectoria baja en carbono. Las inversiones de reactivación pueden apoyar las transformaciones necesarias del sector integrando los objetivos climáticos.** El sector debe prepararse para las evoluciones de la Política Agrícola Común favorables para el clima y la biodiversidad. La valorización del almacenamiento de carbono en los suelos, el desarrollo de una estrategia para las proteínas vegetales, de prácticas agroecológicas para la ganadería, y la

## Efectos potenciales en la década de las medidas de los planes de recuperación

Sector	Política	Rapidez de despliegue	Atenuación de las emisiones	Bloqueo de inversiones pro-SNBC	Creación de empleos
<b>Construcción</b>	Renovación energética	●	●	●	●
	Instalación de calefacción baja en carbono	●	●	●	●
	Microgeneración de energía	●	●	●	○
	Edificios / infraestructuras “inteligentes”	●	●	●	●
<b>Industria</b>	Cemento descarbonado	●	●	●	●
	Acero descarbonado	●	●	●	●
	Recuperación calor industrial	●	●	●	●
	I+D energía	●	○	●	●
<b>Energía</b>	Despliegue de energías renovables	●	●	●	●
	Centrales nucleares	○	●	●	●
	Captura y almacenamiento del carbono	○	●	●	●
	Redes “inteligentes”	●	●	●	●
	Baterías: almacenamiento	●	●	●	●
	I+D hidrógeno	●	○	●	●
	Biogás	●	●	●	●
<b>Transportes</b>	Eficiencia / normas de emisión	●	●	●	●
	Desarrollo vehículos e infra. eléctrico.	●	●	●	●
	Políticas e infra. urbanas de transportes suaves	●	●	●	●
	Infraestructuras y eficiencia energética del raíl	●	○	●	●
	Raíl viajeros	●	●	●	●
	Raíl flete	●	●	●	●
<b>Ecosistemas y suelos</b>	Regeneración y adaptación de los bosques y agrosilvicultura	●	●	●	●
	Restauración y conservación de humedales	●	●	●	○
	Almacenamiento de carbono en suelos agrícolas	●	●	●	●
	Parada de la artificialización neta de los pozos	○	●	●	●
<b>Agricultura</b>	Proteínas vegetales	●	●	●	●
	Ganadería (raciones, efluentes)	●	●	●	●
	Granjas neutras en carbono	●	●	●	●
<b>Alimentación</b>	Apoyo a los proyectos alimentarios territoriales	●	●	●	●

● Efecto principal/Despliegue 2020-2021      ● Efecto significativo/Despliegue 2021-2025  
 ● Efecto reducido/Despliegue 2025-2030      ○ Efecto nulo/Despliegue >2030

El HCC (Alto Consejo para el Clima) ha establecido una tabla que puede orientar la lectura de las medidas de los planes de recuperación, ya sean regionales, nacionales o europeos, a través de una serie de potenciales como la rapidez de despliegue de medidas de recuperación, la atenuación de las emisiones, el bloqueo positivo de las inversiones favorables para la SNBC y la neutralidad de carbono, la creación de empleos y de beneficios conjuntos en materia de salud y las reducciones de las vulnerabilidades y de las desigualdades.

modificación de la oferta de los productos alimenticios en los objetivos ambientales o de salud pública son acciones que pueden realizarse en el marco europeo de la PAC y del Pacto verde que permitirían emprender la trayectoria correcta para 2030. Estas medidas implican numerosos beneficios conjuntos para la biodiversidad, la lucha contra deforestación importada, la nutrición y la salud, el empleo e incluso la independencia energética de Francia.

**Las primeras medidas de salida de la crisis en Francia se han orientado principalmente en nombre del empleo hacia los sectores muy emisores del automóvil y de la aviación, sin condicionalidad firme sobre su evolución hacia una trayectoria compatible con los objetivos nacionales.** Inversamente, el perfil del plan de recuperación previsto para el otoño debe insertarse en una trayectoria baja en carbono mientras se evalúa, gestiona y supervisa en su conjunto.

---

## VISION TRANSVERSAL DEL COMETIDO DE LAS REGIONES Y DE LA TRANSICIÓN JUSTA PARA PREPARAR LAS ACCIONES ESTRUCTURALES A LARGO PLAZO

---

Las regiones y la transición justa son dos elementos importantes para la visión transversal de la SNBC. Se analizan en este informe.

**Las regiones son, por atribución, las líderes del clima, con un poder directo sobre varias palancas de acción en diferentes sectores de la SNBC, incluyendo los tres sectores más emisores de Francia: transportes, agricultura y construcción.**

**Los retos de atenuación de las emisiones de gases de efecto invernadero se diferencian según las regiones y deben tenerse en cuenta en la adaptación de la SNBC.** Las emisiones están correlacionadas con la concentración de población y/o de riqueza, pero también con la estructura de la economía regional. Por lo tanto, la traducción de la SNBC en objetivos regionales debe tener en cuenta las cuestiones de equidad territorial. El objetivo nacional de neutralidad de carbono puede ser insostenible para algunos territorios, mientras que otros tendrán que ir más allá. En ausencia de una distribución de los presupuestos de carbono entre las regiones, es necesario un diálogo que asocie al Estado y las regiones para especificar el esfuerzo de cada uno. Además, las emisiones medidas a escala del perímetro regional ocultan grandes disparidades en términos de huella de carbono. Algunas regiones albergan actividades que son responsables de emisiones muy elevadas, pero cuyo consumo final se exporta a otras regiones. Este elemento debe tenerse en cuenta en la distribución del esfuerzo.

**Las regiones deben desempeñar un importante papel de impulso en los territorios fomentando la implementación de acciones por parte de los actores infrarregionales, por ejemplo a través del acompañamiento y de subvenciones.** Se debe evaluar el desempeño del papel de líder climático, en materia de coordinación de los actores infrarre-

gionales, de intermediarios de las estrategias nacionales y de orientación de las inversiones infrarregionales, para armonizar y mejorar las prácticas. Los gastos de inversión de los consejos regionales se refieren mayoritariamente a ámbitos con un gran reto climático. Esto representa más de ocho mil millones de euros al año. Son las regiones las que deben encargarse de la alineación de estas inversiones con la trayectoria hacia la neutralidad de carbono y evaluarlas. Se deben eliminar las reglas presupuestarias que suponen un obstáculo.

**La transición justa es un reto central de las políticas climáticas que debe ser objeto de una gestión y un seguimiento.** Hay varias definiciones de “transición justa”, según los actores y los lugares donde se debate este tema. En consecuencia, algunas políticas pueden suscitar sentimientos sensaciones legítimas de injusticia que dificultarán su implementación y su eficacia. Sólo un enfoque multidisciplinario puede recomendar o evaluar las medidas para una transición justa y que permita el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Es preciso ampliar la reflexión y la acción en materia de transición justa a la pluralidad de concepciones defendidas por unos y otros, y desarrollar el uso de indicadores que puedan reflejarlas.

**El debate sobre el impuesto al carbono ha adquirido una importante dimensión en Francia para la transición justa y debe evolucionar.** Para objetivar el debate y desarrollar una estrategia para su futura implementación hace falta una observación del conjunto de los instrumentos que ponen un precio al carbono. En este informe se han evaluado los instrumentos que dan un precio explícito a las energías fósiles. El impuesto a las energías fósiles está distribuido de manera muy desigual entre las diferentes categorías de actores económicos, así como entre los actores de la misma categoría. La trayectoria actual de tarificación del carbono es insuficiente para alcanzar, por sí sola, los objetivos de la SNBC.

El gobierno debe prever una estrategia creíble, que pueda implicar reanudar el incremento del impuesto al carbono o reforzar las medidas reguladoras. En todos los casos, esta estrategia debe respetar las exigencias de transparencia de las finalidades y de vigilancia sobre sus efectos redistributivos. Se deben corregir los efectos no igualitarios y no equitativos del impuesto al carbono.

**La transición justa también afecta a las cuestiones de empleo que deben identificarse y anticiparse.** Los cambios económicos y las necesidades de competencias en torno a los empleos verdes deben identificarse y anticiparse, y se debe estabilizar la definición de un empleo verde. Las políticas de empleo deberían tener más en cuenta la transición climática y ambiental, en particular mediante la creación de espacios de diálogo que permitan que los actores de esta política tengan en cuenta estos retos.

**La transición justa tiene dimensiones sociales y debe tratar de reducir las desigualdades y vulnerabilidades inducidas por el cambio climático o las políticas de transición.** Para evitar agravar las desigualdades, las políticas de transición deben considerar no sólo la pobreza económica sino también la pobreza en las condiciones de vida (estructura del hogar, vivienda y ciclo de vida). Deben distribuir los esfuerzos equitativamente entre todos los componentes de la sociedad y tener en cuenta las vulnerabilidades desiguales de las personas, tanto frente al cambio climático como frente a las políticas de transición. La cuestión de los activos irrecuperables es ante todo responsabilidad de los accionistas, que deben actuar para resolverlos. Se debe lanzar una reflexión colectiva sobre los principios de regulación de la compensación socializada de los daños climáticos, tanto por el sector privado como por el público, en diferentes horizontes de tiempo.

**Por último, la transición justa es una cuestión política que requiere una rendición de cuentas ejemplar por parte del estado.** Las políticas climáticas deben aprender a transigir con la desconfianza global hacia las instituciones. Los procesos deliberativos y participativos pueden contribuir a ello, como complemento de otros procesos democráticos, y el apoyo el trabajo de los organismos intermediarios. Se debe

conocer mejor la contribución de estos procesos a la toma de decisiones públicas y especificarse más las formas de rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones a este respecto. El Estado sigue siendo el garante de la implementación de las políticas climáticas públicas y de su equidad. A falta de consenso, arbitra entre las diferentes fuentes de legitimidad: la falta de consenso no puede ser un pretexto para la inacción climática.

**Este informe se finaliza en un momento en el que la Convención Ciudadana por el Clima presenta sus propuestas al gobierno.** Este análisis también debería combinarse con la estimación de la atenuación inducida por estas propuestas para evaluar el éxito de la misión central, es decir, definir las medidas estructurantes para reducir las emisiones al menos un 40% en 2030 respecto a 1990, en un espíritu de justicia social.

**La Convención Ciudadana por el Clima, que moviliza la inteligencia colectiva implementada por el gobierno francés, es una iniciativa notable que debe valorizarse.** Demuestra que personas de diferentes horizontes geográficos, sociales, políticos y culturales, de las cuales muchas nunca han recibido una formación sobre los desafíos del cambio climático, pueden percibir plenamente la emergencia climática y converger en varios meses en muchas propuestas de envergadura destinadas a impulsar transformaciones en la sociedad francesa que integren la acción climática y la justicia social. El Alto Consejo para el Clima recomienda que se realice un seguimiento a la altura del trabajo colectivo realizado y de los retos para actuar de una manera rápida y eficaz en el interés común tal como se ha comprometido el gobierno.

**El cambio climático sigue agravándose, recordando la urgencia de acelerar la transición justa para reforzar nuestra resiliencia a los riesgos sanitarios y climáticos.** A nivel mundial, los años 2015-2019 fueron los cinco más cálidos desde que se realizan registros; 2019 fue el año más cálido para la temperatura de la superficie en Europa, y estuvo marcado por dos olas de calor y una sequía excepcionales en Francia.

---

# ENDEREZAR EL RUMBO, RELANZAR LA TRANSICIÓN ■

---

[www.hautconseilclimat.fr](http://www.hautconseilclimat.fr)  
[@hc\\_climat](https://twitter.com/hc_climat)

## **ABOUT THE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT (THE HIGH COUNCIL ON CLIMATE)**

El Alto consejo para el clima es un organismo independiente, instalado el 27 de noviembre de 2018 e inscrito en la ley relativa a la energía y al clima del 8 de noviembre de 2019. Es encargado de asesorar al gobierno sobre las políticas y medidas públicas para la transición bajo-carbono y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, en coherencia con los compromisos internacionales y el acuerdo de París, con recomendaciones neutrales, objetivas y a largo plazo para acompañar Francia en la trayectoria hacia la neutralidad en carbono. Es presidido por Corinne Le Quéré, climatóloga franco canadiense, y compuesto de trece miembros designados por sus conocimientos científicos, técnicos y de la economía en el ámbito del clima.