RÉSUMÉ **EXÉCUTIF**

Fin 2020, la pandémie de Covid et les mesures de confinements et de restriction mises en place pour la limiter se traduisent par un ralentissement général de l'activité, avec une évolution anticipée du PIB en 2020 de -9 à -10 % selon l'INSEE, ainsi qu'un accroissement de la pauvreté et du chômage. Dans le même temps, la préoccupation des Français pour le climat ne faiblit pas alors que les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont effectivement décru, mais de façon très conjoncturelle. Le gouvernement a annoncé le 3 septembre 2020 un plan de relance de 100 milliards d'euros (4 % du PIB), dont 30 Md€ dédiés à l'écologie, pour venir soutenir l'économie et accélérer, entre autres, la transition énergétique et climatique. Ce plan de relance a été soumis à la représentation nationale dans le cadre du projet de loi de finances 2021.

Le gouvernement a réalisé des premiers travaux d'évaluation du plan de relance au regard du climat, et de l'effet des mesures de relance sur les émissions de gaz à effet de serre en France. Ces travaux sont une étape importante pour mieux gouverner la transition bas carbone, mais ils ne permettent toutefois pas de s'assurer de la cohérence du plan avec l'objectif national de neutralité carbone. Conformément à son mandat d'appréciation de la politique climatique du gouvernement, le Haut conseil pour le climat (HCC) a évalué l'alignement du plan de relance avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) validée par la loi. Cette première analyse servira de cadre pour les évaluations futures du HCC et vient compléter l'analyse sur comment « relancer la transition » du rapport annuel de 2020.

Le HCC a réalisé une cotation des mesures du plan de relance au regard de leurs effets sur la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre en distinguant les mesures favorables, défavorables, ambigües ou qui s'inscrivent dans la continuité des émissions actuelles, trop élevées, de la France. Ensuite, la contribution des mesures « favorables » aux orientations sectorielles et transversales de la SNBC a été évaluée, tout comme leur inscription dans les orientations du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC). Leurs effets sur les différentes dimensions de la transition juste (activité économique, inclusivité sociale, participation politique) ont aussi été analysés.

Il ressort de cet exercice réalisé par le HCC que :

- Il est possible d'évaluer la contribution d'un plan de relance ou d'un budget à l'objectif de neutralité carbone. Une telle évaluation doit prendre pour référentiel la trajectoire bas-carbone définie par la SNBC. L'utilisation d'un contrefactuel hypothétique à émissions de GES élevées ne permet pas d'aller au bout de la réflexion sur la cohérence des mesures avec l'atteinte de la neutralité carbone.

- Il est nécessaire d'écarter la notion de neutralité de la dépense publique vis-à-vis du climat. Les mesures qualifiées de « neutres » par le gouvernement recouvrent deux notions distinctes : des mesures dont l'effet est supposé non significatif par rapport à l'existant, donc dans la continuité de la trajectoire actuelle des émissions de la France, et des mesures manquant de données pour connaître leur effet et sur lesquelles il est important de rester vigilant.

- Selon la cotation réalisée par le HCC, le plan de relance affiche 28 Md€ favorables à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Ces actions rapprochent la France de la trajectoire SNBC. Il s'agit d'un montant conséquent et proche de celui évalué par le gouvernement, mais dont le contenu diffère en partie.

- La mesure de baisse des impôts de production s'applique à des productions plus ou moins carbonées et nécessite une attention particulière avant d' être valorisée dans une logique structurelle de décarbonation.

- Le plan de relance affiche 2,1 Md€ ayant un effet ambigu sur l'atténuation. Il est nécessaire d'assurer les conditions pour que leur mise en œuvre réduise les émissions de la France, et qu'à minima elles ne nuisent pas à l'objectif de neutralité carbone.

- La moitié des financements « favorables » à l'atténuation porte sur la décarbonation des transports et des bâtiments. L'agriculture et les forêts sont insuffisamment considérées.

- Le plan de relance couvre environ 60 % des 45 orientations définies par la SNBC. L'efficacité des mesures « favorables » déployées pourrait être renforcée :

  - Par rapport aux différentes approches suggérées par la SNBC, le plan de relance contribue avant tout aux orientations de décarbonation, puis d'efficacité énergétique, la sobriété n'étant pas abordéear le plan

- Le plan de relance ne soutient que marginalement l'emploi et la formation tournés vers la transition bas-carbone sur les 36 Md € du volet cohésion.

- Le caractère additionnel des mesures favorables à l'atténuation est parfois questionnable.

- Les mesures permettant d'enclencher les transformations structurelles nécessaires pour décarboner l'économie française n'apparaissent pas clairement. Par ailleurs les deux tiers du plan soutiennent l'activité économique dans la continuité des pratiques actuelles. Elles pourraient avoir un effet significatif à la hausse sur les émissions de GES par rapport à la trajectoire de réduction de la France et font courir le risque d'un verrouillage dans des activités fortement émettrices à long terme. Les recommandations du rapport annuel 2020 relatives à l'éco-conditionnalité pourraient trouver à s'appliquer dans le plan de relance.

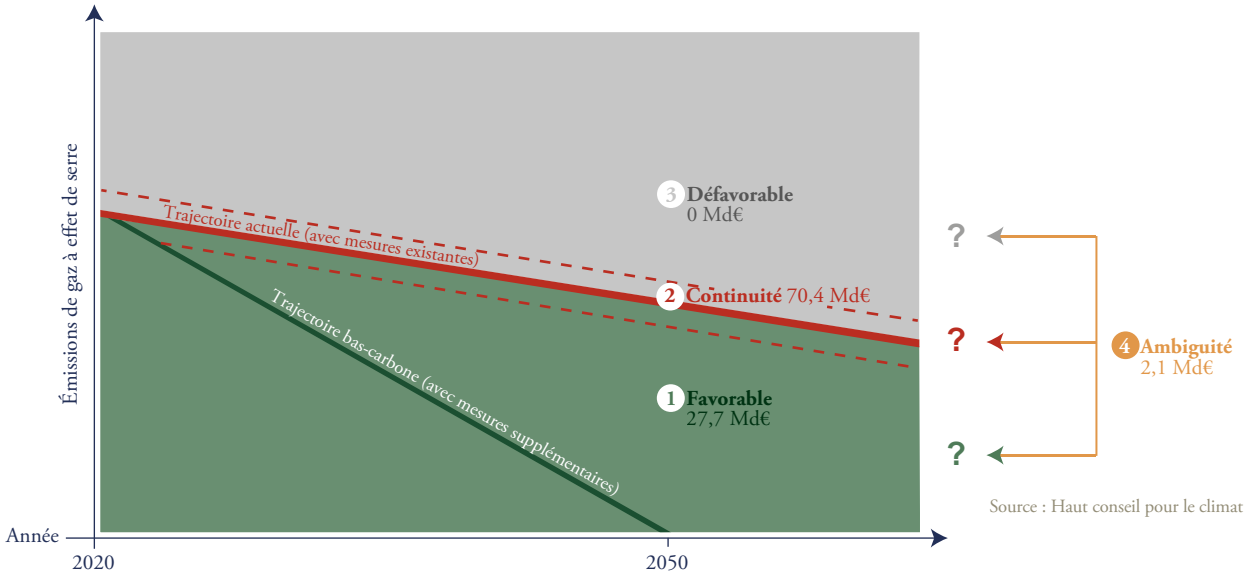
- La décennie à venir est cruciale pour réaliser les investissements permettant les changements évolutifs compatibles avec les objectifs de température de l'accord de Paris. La mise en œuvre du plan de relance, qui représente une mobilisation peu commune, doit veiller à inscrire les dispositifs favorables au climat, souvent limités à deux ans, dans une perspective décennale.

- Le plan de relance, dans ses mesures visant le climat, met principalement l'accent sur l'activité économique. Il contribue également à l'inclusivité de notre société, *via* le renforcement des infrastructures et des services publics (eau, énergie, transports). En revanche, les mesures favorables à la transition climatique du plan de relance semblent moins mises à profit que les mesures non favorables pour réduire les inégalités de revenu.

- Les effets régressifs sur la distribution des revenus de certaines mesures, efficaces d'un point de vue climatique, doivent être compensés par ailleurs pour que la transition n'accroisse pas les inégalités et les tensions sociales. Ces dernières peuvent en effet compliquer le déploiement et la conduite d'une transition qui pourrait être perçue comme injuste.

Figure 1 – Cotation climat **au regard des politiques d'atténuation**

Cotation des mesures du plan de relance au regard de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)



Source : Haut conseil pour le climat

1 - Une mesure est qualifiée de **favorable** si elle rapproche la France de la trajectoire bas-carbone.
2 - Une mesure est qualifiée de **continuité** si elle poursuit la trajectoire actuelle des émissions.
3 - Une mesure est qualifiée de **défavorable** si elle éloigne la France de la trajectoire bas-carbone.
4 - Une mesure est qualifiée d'**ambiguïté** si elle a un effet controversé ou mitigé sur les émissions (positif ou négatif).