HAUT CONSEIL
pour le CLIMAT

AVIS PORTANT SUR LES **PLANS CLIMAT DES MINISTÈRES**

UN AVIS DU
HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

DÉCEMBRE 2021

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 4

RECOMMANDATIONS 5

1. CONTEXTE DE L'AVIS ET ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLANS CLIMAT 7

Tableau 1 – Périmètres de responsabilité des premiers ministères saisis tels que spécifiés dans les lettres de mission respectives du Premier ministre 8

Tableau 2 – Liste des ministères ayant reçu une lettre de mission 9

2. OBJECTIFS ET MÉTHODE 10

3. BILAN GLOBAL : UN PROCESSUS QUI DOIT ÉVOLUER POUR S'IMPOSER EN OUTIL DE PILOTAGE STRATÉGIQUE 11

A. UNE DÉMARCHE VOLONTAIRE DU GOUVERNEMENT AFIN DE DÉCLINER LA SNBC ET LE PNACC 11
B. PASSER DU RECENSEMENT AU PILOTAGE : LE RÔLE CLÉ DU PREMIER MINISTRE 11
C. UN PROCESSUS DE SUIVI ET DE RÉVISION À CLARIFIER 12
D. LA PROCHAINE RÉVISION DE LA STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE : UNE OPPORTUNITÉ POUR UNE MEILLEURE APPROPRIATION 12

4. ANALYSE DES PLANS PUBLIÉS 13

A. UNE COHÉRENCE À RENFORCER AVEC LES LEVIERS IDENTIFIÉS DANS LA SNBC ET LE PNACC 13
B. DES INDICATEURS À RECENTRER DAVANTAGE SUR LA STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE 13
C. DES FINANCEMENTS À SANCTUARISER À PARTIR D'UNE ÉVALUATION DES BESOINS 13
D. L'ADAPTATION, UN ENJEU VARIABLE SELON LES MINISTÈRES 14
E. DES INTERFACES ENTRE MINISTÈRES À CLARIFIER 14

Tableau 3 : Analyse des plans climat 15

5. ANNEXE : ANALYSE DES DIFFÉRENTS PLANS CLIMAT PUBLIÉS 16

5.1 MINISTÈRE **DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE** 16
5.2 MINISTÈRE **DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE** 17
5.3 MINISTÈRE **DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION** 18

. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La France s'est dotée d'une stratégie climatique ambitieuse à travers deux documents programmatiques: la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050, et le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) pour s'adapter aux effets du phénomène climatique déjà à l'œuvre et amenés à s'intensifier.

Alors que la France accuse un retard sur les objectifs qu'elle s'est fixés dans ces documents, le Premier ministre, en réponse au premier rapport du Haut conseil pour le climat, a saisi dix ministères afin que chacun élabore un plan d'action découlant de la SNBC et du PNACC. Ces « plans climat » ont pour objet de décliner de façon opérationnelle la stratégie climatique nationale, au travers d'engagements et d'actions concrets, sur le périmètre correspondant à chaque ministère concerné.

Le Haut conseil pour le climat rend ici un avis à partir des trois premiers plans climat publiés à ce jour. Il s'agit des plans du ministère de la Transition Écologique (MTE), du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR) et du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA). L'objectif du présent avis est double. D'une part, il vise à rendre un avis global quant à l'impact de ce processus sur les politiques publiques. D'autre part, il propose une première évaluation des plans climat publiés. L'objectif de cette démarche est de souligner les forces, faiblesses et pistes d'amélioration de ce processus afin de l'enrichir et d'éclairer l'élaboration des plans climat à venir.

Le Haut conseil pour le climat salue cette démarche volontaire et transparente de la part du gouvernement. Ces plans climat sont une initiative nécessaire et structurante pour répondre au besoin d'une traduction concrète de la SNBC et du PNACC. Cette démarche est par ailleurs nécessaire afin de piloter le déploiement de la stratégie climatique du gouvernement tout en responsabilisant les ministères sur leur périmètre d'action et en permettant une meilleure appropriation interministérielle de l'action climatique.

Il apparait cependant que le format actuel n'a pas permis d'aller au bout du processus dans sa première étape. L'échange interministériel est resté, à ce stade, trop limité, et le cadrage des plans demeure très proche des actions et des contours institutionnels existants, favorisant ainsi le statu quo. En conséquence, les premiers plans climat relèvent davantage d'un recensement des mesures déjà existantes ou prévues, plutôt que d'un outil de pilotage de la stratégie climatique française. Un tel outil de pilotage devrait permettrait d'apprécier le respect de la trajectoire d'émission de la stratégie climatique française, de pointer les retards grâce à un jeu d'indicateurs prioritaires, et de s'assurer que les actions correctives ont été mises en place et financées à la hauteur des besoins.

L'analyse préliminaire des trois plans climat publiés fait apparaître un travail approfondi d'énumération des actions entreprises par chaque ministère, mais l'articulation avec la SNBC et le PNACC reste inégale. Les liens entre les actions des ministères et les leviers à fort impact identifiés dans la stratégie nationale ne sont pas toujours précisés, avec le risque que les mesures des plans d'action ne couvrent pas l'intégralité des actions nécessaires ou ne soient pas à la hauteur des ambitions. Les plans d'actions incluent des indicateurs pertinents, mais ceux-ci gagneraient à être plus systématiquement assortis d'objectifs indexés sur la trajectoire de la stratégie nationale. Enfin, les financements des mesures sont rarement adossés à une estimation des besoins nécessaires impliqués par les objectifs nationaux.

Le Haut conseil pour le climat formule quatre recommandations afin d'améliorer le processus d'ensemble et le caractère opérationnel des prochains plans climat ministériels. Au-delà de ces améliorations, le Haut conseil pour le climat estime que les plans climat devront concourir au pilotage de la stratégie climatique française énergie climat (SFEC) actuellement en cours d'élaboration.

RECOMMANDATIONS

1. RENFORCER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE AU NIVEAU DU PREMIER MINISTRE EN SE RÉFÉRANT DAVANTAGE À LA SNBC ET AU PNACC

1.1 Dans le cadrage des lettres de mission, **faire apparaître les priorités au sein de chaque ministère, ainsi que les articulations avec la SNBC et le PNACC**, y compris pour s'assurer que le niveau des actions proposées est à la hauteur des ambitions.

1.2 **S'assurer que l'ensemble des acteurs public pertinents a été destinataire d'une lettre de mission, et que les orientations, actions et indicateurs de la SNBC et du PNACC sont tous couverts** ; expliciter, le cas échéant, les écarts par rapport à la SNBC et au PNACC.

1.3 **Clarifier les périmètres et les interfaces en matière de responsabilités des ministères, afin de garantir que tous les ministères** ayant une capacité d'action sur un secteur soient mobilisés, y compris les ministères disposant de leviers plus indirects.

1.4 **S'assurer en conseil de défense écologique de la cohérence globale des plans climat** avec la SNBC et le PNACC ainsi que du financement des actions prévues à ces plans climat.

2. PÉRENNISER LES PLANS CLIMAT DÈS 2022 EN PRÉCISANT LEUR MÉCANISME DE SUIVI ET DE RÉVISION

2.1 **Pérenniser le principe des plans climat** en définissant un calendrier pour leur suivi et leur révision, celui-ci devant être commun à tous les ministères dans la perspective d'une révision périodique.

2.2 Dans les futurs plans climat, **préciser les nouvelles mesures et leur impact climat attendu en cas d'écart constaté** sur la trajectoire bas carbone pour certains indicateurs par rapport à la SNBC.

2.3 **Intégrer le processus de suivi et de révision des plans climat au calendrier de la future stratégie énergie climat de la France (SFEC)** en cours d'élaboration.

3. CALIBRER LES ACTIONS SUR LES BESOINS EN LES ASSORTISSANT SYSTÉMATIQUEMENT D'OBJECTIFS QUANTIFIÉS

3.1 **Associer de manière systématique les indicateurs aux objectifs quantifiés** pour 2030 auxquels ils sont reliés, et à une trajectoire annuelle indicative basée sur la SNBC en recourant en priorité aux indicateurs existants dans la SNBC.

3.2 **Réaliser une évaluation plus détaillée des besoins de financements public nécessaires** à la mise en œuvre de la SNBC et du PNACC, et sanctuariser les budgets correspondants.

4. ASSURER SANS DÉLAI LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE AUTOUR DE LA CONSTRUCTION DE LA SFEC

4.1 Élaborer la nouvelle stratégie climatique française (SFEC) à l'échelle interministérielle avec **un rôle accru du Premier ministre**.

4.2 **Désigner un coordinateur dédié et rattaché au Premier ministre**, afin de s'assurer une appropriation et une mise en œuvre de cette stratégie par tous les ministères.

1. CONTEXTE DE L'AVIS ET ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLANS CLIMAT

Dans son premier rapport annuel, « Agir en cohérence avec les ambitions », publié le 26 juin 2019, le Haut conseil pour le climat relevait que la France s'écartait d'une trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec ses objectifs climatiques nationaux et ses engagements internationaux. En dépit des mesures prises par le gouvernement et des avancées à saluer, les transformations se sont avérées insuffisantes à respecter les budgets carbone que la France s'était fixés pour la période 2015-2018. Le Haut conseil pour le climat a dès lors invité le gouvernement à renforcer le pilotage opérationnel de sa stratégie climatique.

Le 10 janvier 2020, dans sa réponse à ce rapport, le gouvernement a souligné que la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) avait déjà permis une meilleure appropriation des enjeux climatiques, en indiquant que le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie serait renforcé par des feuilles de route climat élaborées par chaque ministère :

> « *Concernant plus particulièrement la mise en œuvre de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), dès l'adoption de celle-ci, le Premier ministre transmettra à chaque ministre une lettre de mission lui attribuant les orientations et budgets carbone de la SNBC qui le concernent, afin qu'il élabore sa propre feuille de route climat. Les bilans des ministres, s'appuyant sur les indicateurs de suivi de la stratégie, seront discutés de façon annuelle au sein du Conseil de défense écologique.* »

Rapport du gouvernement au Parlement et au CESE en réponse au premier rapport du Haut conseil pour le climat
À la suite du Conseil de défense écologique du 27 novembre 2020, le Premier ministre a saisi par lettres de mission quatre ministères couvrant des secteurs majeurs en termes d'émissions de gaz à effet de serre : le ministère de la Transition écologique (MTE) ; le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR); le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) et le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT).

Ces lettres de missions précisent pour chaque ministère les périmètres sectoriels sur lesquels porte sa responsabilité en matière de respect des budgets carbone, et le cas échéant les périmètres complémentaires sur lesquels son action intervient en appui (Tableau 1). Chacun des quatre premiers ministères concernés était tenu d'élaborer et de mettre en œuvre d'ici le 31 janvier 2021 un plan d'action visant à répondre aux orientations de la SNBC et du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

En complément de sa première saisine, le Premier ministre a élargi le périmètre des plans climat à six autres ministères dans ses lettres de mission du 27 avril 2021, avec une échéance fixée au 15 mai 2021 pour leur rendu : ministère de l'éducation nationale, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère des solidarités et de la santé, Ministère des Outre-Mer, ministère de la Mer, ministère de l'enseignement supérieur.

À la date de rédaction du présent avis, trois plans climat ont été publiés par les ministères concernés sur les dix attendus :

- **Le 26 avril 2021 pour le ministère de la Transition Écologique**
- **Le 29 avril 2021 pour le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance**
- **Le 23 juin 2021 pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation**

Tableau 1 – Périmètres de responsabilité des premiers ministères saisis
tels que spécifiés dans les lettres de mission respectives du Premier ministre

	Ministère responsable (et en appui)	Émissions et absorptions constatées			Trajectoire SNBC (Mt éq-CO_2)		
		Valeur 2019 (Mt éq-CO_2)	Variation annuelle 2018-2019	Part des émissions en 2019 (hors UTCATF)	2019	2025	2030
Transports	MTE	136	0,0 %	31 %	133	116	99
Bâtiment	MTE	75	-3,8 %	17 %	85	64	45
Production d'énergie	MTE	42	-6,7 %	10 %	51	36	31
Déchets	MTE	15	0,0 %	4 %	14	12	11
Agriculture / Sylviculture (hors UTCATF)	MAA	83	-1,2 %	19 %	85	78	73
Industrie	MEFR (+MTE)	84	-3,4 %	19 %	76	65	53
UTCATF	MAA (+MCTRCT, MTE)	-31	0,0 %	-	-39	-38	-40

Note : **MTE** : Ministère de la Transition Écologique ;
MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ;
MEFR : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance ;
MCTRCT : Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales.

Source : Haut conseil pour le climat, d'après les données Citepa et SNBC

Le Haut conseil pour le climat a été chargé par le Premier ministre de l'évaluation de ces plans climat, et s'exprime sous la forme d'un avis portant sur l'analyse des trois premiers plans publiés et sur des recommandations quant aux plans déjà soumis ou en cours d'élaboration (Tableau 2).

Tableau 2 – Liste des ministères **ayant reçu une lettre de mission**

Ministère	Date d'envoi de la lettre de mission	Date de rendu indiquée	Date de rendu effective du plan
Ministère de la Transition Écologique	27/11/2020	31/01/2021	26/04/2021
Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance			29/04/2021
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation			23/06/2021
Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales			En attente
Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports	21/04/2021	15/05/2021	En attente
Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères			En attente
Ministère des Solidarités et de la Santé			En attente
Ministère des Outre-Mer			En attente
Ministère de la Mer			En attente
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation			En attente

Source : Haut conseil pour le climat

2. OBJECTIFS ET MÉTHODE

Dans son avis, le Haut conseil pour le climat s'est attaché à analyser les processus d'élaboration des lettres de mission et des plans climat visant à atteindre la trajectoire de réduction en émissions fixée par la loi énergie-climat de 2019 et détaillée dans la SNBC.

Le Haut conseil pour le climat formule son avis en deux parties :

- La première partie dresse un bilan global du processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans climat afin de tirer les enseignements généraux des trois premiers documents publiés et de formuler les recommandations associées.
- La seconde partie consiste en une analyse de chacun des trois plans publiés, portant uniquement sur leur formalisme respectif, en étudiant la méthodologie retenue et en comparant les éléments contenus dans les documents. Cette évaluation ne porte pas sur la qualité des plans ou sur la pertinence des mesures mises en avant. Ces dernières feront l'objet d'une analyse spécifique dans le rapport annuel du Haut conseil pour le climat prévu en juin 2022.

En complément de l'analyse du contenu des plans climat, le Haut conseil pour le climat s'est également appuyé sur des auditions réalisées auprès des cabinets des trois ministères ayant publié leurs plans climat (MAA, MEFR et MTE) afin d'appréhender le contexte dans lequel ces documents ont été élaborés ainsi que les niveaux d'appropriations des enjeux climatiques.

Pour l'analyse individuelle des plans, la Haut conseil pour le climat s'est inspiré de la méthode d'évaluation utilisée par le *Climate Change Commitee* du Royaume-Uni, sous la forme d'une grille de critères. Les critères d'évaluation ont été adaptés en reprenant les recommandations générales émises dans le rapport annuel de 2021 du Haut conseil pour le climat :

- Clarifier des politiques publiques encore peu lisibles
- Finaliser sans attendre les documents stratégiques et les faire converger progressivement vers les objectifs nationaux
- Pérenniser les aides et investissements inscrits au sein des plans de relance qui contribuent aux changements structurels bas carbone
- Améliorer les processus d'évaluation et de suivi des politiques publiques
- Intégrer systématiquement l'adaptation au changement climatique dans les politiques climatiques aux échelons nationaux et territoriaux

Le Haut conseil pour le climat conclut le présent avis par des recommandations afin d'améliorer le processus global d'élaboration des plans climat et d'enrichir les plans non encore publiés à ce jour.

3. BILAN GLOBAL : UN PROCESSUS QUI DOIT ÉVOLUER **POUR S'IMPOSER EN OUTIL DE PILOTAGE STRATÉGIQUE**

A. UNE DÉMARCHE VOLONTAIRE DU GOUVERNEMENT AFIN DE DÉCLINER LA SNBC ET LE PNACC

- Le Haut conseil pour le climat salue la démarche volontaire et transparente du gouvernement au travers des plans climat, et souligne l'utilité pour l'action publique de cette initiative consistant à décliner la SNBC et le PNACC de façon opérationnelle et à s'assurer de l'appropriation des enjeux climatiques par chaque ministère. L'objectif d'inscrire les actions des ministères dans une vision stratégique globale, avec un mécanisme de révision régulier comme indiqué dans les lettres de missions, peut permettre en effet un meilleur pilotage de l'action climatique en France.

B. PASSER DU RECENSEMENT AU PILOTAGE : LE RÔLE CLÉ DU PREMIER MINISTRE

- Le cadrage des lettres de mission a eu un impact déterminant sur le processus et le contenu des plans climat publiés. Ces lettres de mission ont été envoyées par le Premier ministre, et les cabinets de chaque ministère ont été consultés en amont de ces lettres. Il apparait cependant que les cabinets de chaque ministère ont eu une grande latitude dans l'élaboration du contenu de leurs propres lettres de mission. En conséquence, les lettres de mission dessinent des axes qui épousent les contours des actions déjà entreprises ou prévues. Les premiers plans climat semblent avoir été interprétés par les ministères comme des documents de recensement plutôt que comme des documents de pilotage stratégique, avec le risque de favoriser ainsi le *statu quo*. L'élaboration de ces plans dans des délais restreints et en période de crise sanitaire n'a par ailleurs pas facilité les concertations internes nécessaires.

- La transformation de ces plans climat en véritables outils de pilotage nécessite cependant une coordination à l'échelle interministérielle, avec un rôle d'arbitrage du Premier ministre justifié du fait de la transversalité des enjeux qui concernent l'action publique sur le climat.

- Une fois effectif, un tel dispositif de pilotage devra permettre d'apprécier plus aisément le respect des trajectoires de la stratégie climatique française, sur la base d'un jeu d'indicateurs prioritaires à mobiliser dans chaque plan climat. En cas d'écarts constatés, les plans climat devront expliciter les blocages qui en sont à l'origine et indiquer les mesures correctives mises en place tout en s'assurant de leur efficacité à corriger les écarts. À cette fin, les plans climat pourraient s'appuyer sur une évaluation qualitative et si possible quantitative de l'impact de ces nouvelles mesures, en précisant les financements alloués.

C. UN PROCESSUS DE SUIVI ET DE RÉVISION À CLARIFIER

- Les lettres de mission des plans climat mentionnent un suivi annuel en Conseil de défense écologique, mais le calendrier et le processus de révision ne semblent pas avoir été précisés à ce stade. Cette planification semble d'autant plus nécessaire que les publications des plans climat ont eu lieu avec retard et à des dates différentes pour chaque plan. Le caractère volontaire de ces initiatives du gouvernement rend également leur pérennité incertaine.

- Ce processus de révision devra se tenir à une même échéance pour l'ensemble des plans climat publiés, afin de dresser un état des lieux le plus complet possible des avancées et des retards dans les actions entreprises ou anticipées. Cette révision devra également intégrer le suivi des plans des filières sur lesquels ils reposent en partie le cas échéant.

- Ce processus de révision devra par ailleurs s'intégrer au calendrier de la prochaine stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC), actuellement en cours d'élaboration.

D. LA PROCHAINE RÉVISION DE LA STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE : UNE OPPORTUNITÉ POUR UNE MEILLEURE APPROPRIATION

- L'analyse des plans climat et les auditions avec les cabinets ministériels ont fait ressortir le besoin d'une meilleure intégration de la stratégie nationale bas carbone dans les politiques publiques. Les concepts de budgets carbone semblent déjà bien intégrés, mais les orientations de la SNBC, ses arbitrages et ses indicateurs ne semblent pas toujours maîtrisés.

- La révision de la stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC), entamée par un processus de concertation en novembre 2021 et qui s'étendra jusqu'à juillet 2024, constitue ici une opportunité qui doit être saisie. Cette stratégie nationale, dont la conception a été historiquement portée par le MTE, devrait être portée par le Premier Ministre et à l'échelon interministériel, afin de s'assurer de la faisabilité et de l'acceptabilité des orientations et des arbitrages qui en résulteront. La garantie d'un meilleur portage interministériel pourrait notamment se traduire par la désignation d'un référent dédié rattaché au Premier ministre.

4. ANALYSE DES PLANS PUBLIÉS

A. UNE COHÉRENCE À RENFORCER AVEC LES LEVIERS IDENTIFIÉS DANS LA SNBC ET LE PNACC

- Le lien entre les plans climat et les documents stratégiques auxquels ils doivent se référer (SNBC et PNACC) n'est pas toujours direct. La SNBC et le PNACC ont permis d'identifier les principaux leviers de réduction de nos émissions et d'adaptation au changement climatique. Ces leviers, ainsi que les trajectoires associées, permettent de garantir l'atteinte des budgets carbone et de l'objectif de neutralité carbone en 2050, et des objectifs d'adaptation au réchauffement climatique. Ces leviers ne sont cependant pas toujours repris par les plans climat, ce qui n'en facilite pas la lecture, à l'exception du ministère de la Transition Écologique à ce stade, qui a rattaché ses actions aux orientations de la SNBC et aux domaines d'actions du PNACC. En l'état, il est donc difficile de s'assurer que tous les leviers possibles et identifiés ont bien été mobilisés dans les plans climat des deux autres ministères.

B. DES INDICATEURS À RECENTRER DAVANTAGE SUR LA STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE

- Les trois plans climat publiés ne reprennent pas l'intégralité des indicateurs de la SNBC, qui ont pourtant fait l'objet d'un travail de concertation et de sélection approfondi afin d'assurer un pilotage de l'ensemble des actions à mettre en place. Les choix d'écarter tout ou partie des indicateurs de la SNBC ne sont ni explicités ni rationalisés.

- Enfin, dans certains cas, une trop grande multiplicité d'indicateurs peut également desservir un plan climat en tant qu'outil de pilotage. Une structuration autour d'indicateurs prioritaires pourrait au contraire améliorer la lisibilité de l'ensemble.

C. DES FINANCEMENTS À SANCTUARISER À PARTIR D'UNE ÉVALUATION DES BESOINS

- Les moyens financiers nécessaires aux actions prévues dans les plans climat sont parfois indiqués, en particulier lorsqu'ils sont déjà inscrits dans des lois de finances ou dans le cadre du plan de relance. Cependant, les montants indiqués ne sont pas mis en regard des moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre les actions correspondant aux objectifs visés dans la SNBC. A la lecture de ces plans, il est donc difficile d'évaluer si les financements mobilisés sont adéquats. Il serait nécessaire de mieux quantifier les besoins de financements - publics et privés - et de sanctuariser un financement public à hauteur de ces besoins.

D. L'ADAPTATION, UN ENJEU VARIABLE SELON LES MINISTÈRES

- La part dévolue à l'adaptation varie selon les plans climat, ce qui s'explique en partie par la différence de nature des enjeux pour chaque ministère. L'analyse révèle cependant un degré très différent d'appropriation de l'adaptation par les ministères, notamment sur le volet diagnostic des impacts, alors que l'ensemble des politiques publiques et des ministères sont concernés par les enjeux d'adaptation.

- L'adaptation est mentionnée dans chacun des trois plans analysés, mais le caractère opérationnel des actions correspondantes pourrait être renforcé. Ces actions ne sont en effet pas toujours assorties d'indicateurs, et l'adaptation est parfois intégrée à des problématiques d'atténuation plutôt que considérée comme un enjeu à part entière. Les leviers du PNACC ne sont pas toujours identifiés et mobilisés, et les actions présentées n'ont pas permis de faire émerger une vision stratégique autour d'un petit nombre d'actions prioritaires. Enfin, les financements des actions spécifiques d'adaptation restent peu abordés.

E. DES INTERFACES ENTRE MINISTÈRES À CLARIFIER

- Dans les lettres de mission, la répartition des responsabilités entre ministères concernés a été établie selon les budgets carbone des ministères, certains ministères étant désignés soit responsables d'un budget carbone, soit en appui d'un autre ministère. L'articulation et la contribution des ministères en appui mériteraient cependant d'être précisées. Par exemple, pour le secteur de l'UTCATF, le ministère en appui (le MTE) a pu parfois faire reposer ses actions sur un autre ministère désigné comme responsable du secteur (le MAA en l'occurrence). Cette situation, marginale dans les plans climat actuels, pourrait se présenter plus régulièrement dans les autres plans à venir étant donné que les ministères concernés par les prochains plans interviendront pour l'essentiel en appui à un autre ministère.

- La répartition actuelle des responsabilités peut aussi masquer le rôle central joué par d'autres ministères, qui n'apparaissent ni comme responsables ni en appui. Par exemple, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance contribue au déploiement de bornes de recharges pour les véhicules électriques, mais le secteur des transports ne relève pas de sa responsabilité. La répartition actuelle, avec un ministère responsable par secteur, peut amener ainsi à des défauts de coordination ou de mobilisation d'autres ministères concernés. Il sera donc nécessaire d'identifier les capacités d'action de chaque ministère au-delà des actions attendues sur son périmètre et d'assurer une coordination adéquate. Les capacités d'action liées aux émissions importées, à l'empreinte carbone, aux marchés publics et aux achats publics pourraient également être intégrées à cette réflexion sur les responsabilités des ministères.

- Enfin, certains acteurs publics n'ont pas reçu de lettre de mission, alors que leur action peut influencer le pilotage des politiques publiques ou la réduction des émissions, en particulier pour les six ministères suivants : le ministère des Armées, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, le ministère de la Justice, le ministère de la Culture et le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques. Des lettres de missions pourraient également concerner certains services, comme par exemple les services du Premier ministre, le Haut-Commissariat au Plan, le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) ou encore le Secrétariat général du gouvernement (SGG).

Tableau 3 – Analyse **des plans climat**

	Thème étudié ▼	Question ▼ / Secteur ▶	Transports (MTE)	Bâtiment (MTE)	Production d'énergie (MTE)	Déchets (MTE)	Industrie (MEFR)	Agriculture (MAA)	UTCATF (MAA)
Atténuation	Couverture de la SNBC	Les leviers d'action identifiés dans la SNBC-2 sont-ils mobilisés ?	🟢	🟢	🟠	🟢	🟠	🟠	🟠
	Indicateurs et suivi	Les indicateurs de la SNBC sont-ils repris ?	🟠	🟠	🟠	🟠	🟠	🟠	🔴
		Les indicateurs sont-ils associés à un objectif clair et à une échéance ?	🟠	🟠	🟠	🟠	🟢	🔴	🔴
		Des indicateurs prioritaires, en nombre restreint, ont-ils été identifiés ?	🔴	🔴	🔴	🔴	🟢	🔴	🔴
	Financements	Des indications sont-elles données sur les financements associés aux actions prévues ?	🟠	🟠	🟠	🟠	🟠	🟠	🟠
		Ces financements sont-ils associés à une estimation des besoins issus de la trajectoire SNBC ?	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
	Évaluations quantitatives de réduction d'émissions	Des évaluations quantitatives des réductions d'émissions attendues sont-elles réalisées ?	🟠	🟠	🔴	🔴	🟠	🟠	🟠
Adaptation	Couverture du PNACC-2	Les impacts à venir liés au changement climatique sont-ils identifiés ?	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
		Les leviers d'action du PNACC-2 sont-ils identifiés et mobilisés ?	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟠	🟠
	Indicateurs et suivi	Y a-t-il des indicateurs de suivi ? Sont-ils associés à un objectif et à une échéance ?	🟢	🟢	🟢	🟢	🟠	🟠	🟠
		Des indicateurs prioritaires, en nombre restreint, ont-ils été identifiés ?	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
	Financements	Les montants des financements sont-ils indiqués ?	🟢	🟢	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
		Ces financements sont-ils associés à une estimation des besoins ?	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Bilan	Ce processus est-il transformationnel ?	Ce plan climat semble-t-il eu un impact sur le pilotage ou la mise en oeuvre des politiques publiques climatiques ?	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴

🟢 Oui, les actions ou les éléments étudiés sont présent en totalité ou dans leur grande majorité

🟠 Un certain nombre d'action ou d'éléments sont présents, mais une part non négligeable n'est pas présente

🔴 Aucune ou très peu d'action ou d'éléments sont présents

Source : Haut Conseil pour le Climat

5. ANNEXE : ANALYSE DES DIFFÉRENTS PLANS CLIMAT PUBLIÉS

Le Haut conseil pour le climat a analysé chacun des trois plans climat publiés à la date de rédaction du présent avis. L'analyse s'est inspirée de la méthodologie retenue par le Conseil climat britannique, le *Climate Change Commitee*, qui procède à des travaux similaires dans ses rapports annuels. L'évaluation des plans a ainsi été réalisée à partir d'une liste de critères pour l'atténuation et l'adaptation, sous la forme de questions évaluées sur la base d'un code couleur - vert, jaune ou rouge - selon la légende indiquée (Tableau 3).

Outre les recommandations générales formulées précédemment, cette analyse a fait apparaitre des spécificités dans le contenu des plans :

5.1 MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le ministère de la Transition Écologique (MTE) a publié le 26 avril 2021 un plan climat de 106 pages, assorti d'une synthèse de 66 pages, incluant 133 actions.

Les actions du MTE sont organisées selon les orientations de la SNBC et du PNACC ce qui en facilite la lisibilité. Chaque action est associée à une orientation et à une sous-orientation de la SNBC, et affiche dans la majorité des cas un résultat attendu, un calendrier et un indicateur. Le MTE a d'ailleurs précisé s'être organisé pour pouvoir suivre ces indicateurs dans la durée. Pour les actions d'adaptation, les montants sont généralement associés et les acteurs bien identifiés.

! POINTS D'ATTENTION

- La version synthétique du plan d'action reste très exhaustive. Le grand nombre d'actions et d'indicateurs ne permet pas de dégager une vision stratégique claire.
- Les indicateurs présentés ne sont pas toujours assortis d'une cible, ce qui ne permet pas de s'assurer que la trajectoire est en phase avec la SNBC
- Certains indicateurs de la SNBC n'ont pas été repris, sans que la raison de ce choix soit explicitée
- Les financements associés aux mesures ne sont pas toujours indiqués, ni mis au regard des besoins de financements nécessaires.
- Les réductions d'émissions associées aux actions mises en œuvre ne sont pour l'essentiel pas quantifiées.
- Les actions indiquées dans le plan sont, pour l'essentiel, des mesures déjà existantes ou prévues.

5.2 MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR) a publié un plan climat le 29 avril 2021. Ce document de 98 pages est structuré en 11 chapitres, qui sont autant d'axes de travail. En conclusion, un tableau de deux pages récapitule les principaux indicateurs qui seront utilisés pour le suivi, au nombre de huit.

Le document publié par le MEFR présente une structure claire, avec une description structurée des actions entreprises, ainsi qu'un tableau récapitulatif des principaux indicateurs à la fin du document.

L'action du MEFR se concentre sur quelques priorités identifiées, et s'appuie sur une démarche par filières, chaque filière devant définir une feuille de route compatible avec la SNBC, ce qui permet de saisir la différence de nature des enjeux propre à chacune.

! POINTS D'ATTENTION

- Le lien n'est pas toujours établi entre les axes de travail (chapitres) et les leviers d'actions identifiés dans les orientations de la SNBC, ce qui ne permet pas de s'assurer que les grandes orientations de la SNBC sont couvertes.
- Certains indicateurs de la SNBC n'ont pas été repris, sans que la raison de ce choix soit explicitée
- Le plan repose en grande partie sur le fait d'élaborer avec les filières des trajectoires de réduction d'émission. Deux sous-filières ont présenté une trajectoire à ce stade, la filière chimie et la filière ciment, avec les orientations suivantes :
  - La filière chimie prévoit une réduction de 26 % de ses émissions de GES entre 2015 et 2030 en s'appuyant sur les technologies matures, et jusqu'à 36 % sur des technologies non encore matures (hydrogène et CCS). En comparaison, la SNBC prévoit une baisse de 35 % pour l'ensemble de l'industrie sur la même période.
  - La filière ciment prévoit une baisse de 24 % de ses émissions. Elle indique que cet objectif est en phase avec la baisse des émissions prévues dans la SNBC pour le secteur de la production de minéraux non métalliques.
- Les financements associés aux mesures ne sont pas toujours indiqués, ni mis au regard des besoins de financements nécessaires.
- Les réductions d'émissions associées aux actions mises en œuvre ne sont pas quantifiées.
- Le volet adaptation est peu développé. Le ministère de l'Économie peut pourtant avoir un rôle clé dans les politiques d'adaptation, à la fois pour améliorer la connaissance des impacts du réchauffement climatique, en particulier économiques, et pour intégrer l'adaptation dans les programmes d'investissement.
- Les actions indiquées dans le plan climat sont, pour l'essentiel, des mesures déjà existantes ou prévues.

5.3 MINISTÈRE, DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation présente un document de 42 pages publié le 23 juin 2021, articulé autour de 6 axes, eux-mêmes déclinés en 19 objectifs et 50 actions. Pour chaque action, un calendrier opérationnel est indiqué. Dans certains cas, des indicateurs sont précisés. Pour les actions d'adaptation, les financements sont généralement indiqués et les acteurs identifiés.

! POINTS D'ATTENTION

- Les six axes indiqués par le ministère dans son plan recoupent, de façon partielle cependant, les six orientations du secteur agriculture dans la SNBC. L'articulation avec la SNBC n'est pas toujours claire.
- Pour la filière forêt, aucun des indicateurs de la SNBC n'est repris. Pour l'agriculture, certains indicateurs SNBC sont présentés sans être associés à des objectifs - alors même que certains de ces indicateurs sont associés à un objectif explicite dans la SNBC. Enfin, certains indicateurs de la SNBC ne sont pas repris, sans que ce choix soit explicité.
- Les financements associés aux mesures ne sont pas toujours indiqués, ni mis au regard des besoins de financements nécessaires.
- Les réductions d'émissions associées aux actions mises en œuvre ne sont pas quantifiées.
- Les actions indiquées dans le plan sont, pour l'essentiel, des mesures déjà existantes ou prévues.

HAUT CONSEIL
pour le CLIMAT

AVIS PORTANT SUR LES **PLANS CLIMAT DES MINISTÈRES**

www.hautconseilclimat.fr
@hc_climat