

Haut Conseil pour le climat : le rapport qui secoue

 alternatives-economiques.fr//conseil-climat-rapport-secoue/00093402



Barbara Pompili à l'Assemblée nationale, le 8 juillet 2020. La nouvelle ministre de l'Ecologie aura la lourde tâche d'assurer la transition énergétique alors que la France est à la dérive par rapport aux objectifs de réduction des émissions de CO2 qu'elle s'est fixés

PHOTO : HAMILTON/REA

?

Il faut faire de l'urgence climatique le cadre structurant du plan de relance et redresser le cap alerte le nouveau rapport du Haut Conseil pour le climat. La France est à la dérive, y compris par rapport à ses propres objectifs dont elle a abaissé le niveau d'ambition.

Instauré par le président de la République fin novembre 2018 dans le contexte de la révolte des gilets jaunes, le Haut Conseil pour le climat (HCC) a publié mercredi son deuxième rapport annuel. Il pointe le très mauvais bilan de la politique climatique menée par l'exécutif et le manque de redevabilité de ce dernier. Le HCC l'exhorte à redresser le cap d'urgence.

Et après l'avoir critiqué sur l'absence de conditionnalités écologiques imposées à l'automobile et à l'aviation, grands bénéficiaires de mesures de sauvegarde face aux impacts économiques de la crise sanitaire, il le met en garde sur le contenu du plan de relance en cours d'élaboration. « *L'impact à moyen et long-terme des décisions qui seront prises dans les mois à venir ne doit pas être sous-estimé* », écrit le HCC, après avoir averti : « *l'enjeu n'est pas d'intégrer le climat dans le cadre du plan de reprise,*

mais d'insérer le plan de reprise dans les limites du climat. » Traduction : assez de mesures paillettes et autres amuse-gueule réglementaires, il faut du lourd et du structurel.

Budgets carbone à respecter

Certes, il y a eu des avancées depuis le premier rapport du HCC, et elles sont soulignées. L'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 a été inscrit dans la loi énergie climat de 2019. Et conformément aux recommandations du HCC, celle-ci intègre la notion d'empreinte carbone avec l'adoption d'un plafond d'émissions indicatif à partir de 2022 pour les transports internationaux. De même, le rapport du gouvernement de janvier 2020 en réponse au premier rapport du HCC (l'exécutif est tenu de présenter sa réponse dans les six mois) propose désormais que *« le premier ministre doit transmettre à chaque ministre une lettre de mission lui attribuant les orientations et budgets carbone de la SNBC qui le concernent »*. La SNBC (stratégie nationale bas-carbone) est l'outil de pilotage à court et moyen terme de la politique climatique de la France. Elle définit des plafonds moyens d'émission (ou « budgets carbone ») à respecter sur cinq ans et qui baissent par paliers.

En relevant les quelques progrès de la gouvernance de la politique climatique, le Haut Conseil pour le climat en montre surtout les lacunes

En relevant les quelques progrès de la gouvernance de la politique climatique, le HCC en montre surtout les lacunes. Le HCC avait ainsi publié en décembre dernier un rapport sur l'évaluation des grandes lois d'orientation et des politiques publiques, qui *« n'a, à ce jour, donné lieu à aucun suivi »*. Exemple symptomatique, l'évaluation de la loi Egalim sur l'alimentation menée par le Sénat ne mentionne pas les émissions de gaz à effet de serre. Idem pour l'évaluation par l'Assemblée nationale de la mise en œuvre de la loi Elan sur le logement. Conclusion en forme d'euphémisme du HCC : *« La stratégie nationale bas-carbone est loin d'être un cadre de référence pour toute l'action publique, pour l'exécutif ou le législatif »*.

Objectifs à la dérive

Faute de pilotage, d'évaluation, de mise en cohérence des politiques publiques, la France ne peut que dériver par rapport à ses propres objectifs climatiques. Aucun secteur émetteur – transports, agriculture, bâtiment, industrie, énergie – ne marque de baisse substantielle écrit le rapport. Le premier budget carbone, qui portait sur la période 2015-2018, a du coup été dépassé, ce qui a poussé l'actuel gouvernement à réviser à la hausse les plafonds d'émission pour la période suivante (2019-2023), de 398 à 422 millions de tonnes de CO₂ équivalent par an (en moyenne sur la période). Une décision prise contre l'avis du HCC qui *« acte une baisse d'ambition »*.

Or même en réduisant l'ambition, la France n'est pas partie pour respecter son nouvel objectif. Selon les derniers chiffres, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 0,9 % en 2019 par rapport à 2018. « *C'est bien au-dessous de la décroissance attendue de 1,5 % par an (en moyenne) sur le deuxième budget carbone (2019-2023), et 3,5 fois moins que celle attendue de 3,2 % par an dès 2025.* » En 2019, les émissions sont estimées à 441 millions de tonnes. Résultat, écrit le HCC, « *la France n'est toujours pas sur la bonne trajectoire qu'elle s'est donnée vers la neutralité carbone et s'en éloigne* ».

« La France n'est toujours pas sur la bonne trajectoire qu'elle s'est donnée vers la neutralité carbone et s'en éloigne », le Haut Conseil pour le climat

Le rapport du HCC questionne par ailleurs la trajectoire elle-même. Sous l'angle de la réalité physique d'abord : « *la division des émissions de gaz à effet de serre par six seulement est un pari encore incertain, qui repose sur le maintien de la capacité des puits de carbone territoriaux en dépit de la dégradation potentielle en raison des impacts du changement climatique.* » Traduction : si la capacité des forêts et des sols à absorber le CO₂ atmosphérique à l'horizon 2050 s'avérait bien plus faible qu'escompté (le gouvernement table sur 80 Mt CO₂ éq à cette date), alors, il faudrait réduire encore plus les émissions pour atteindre la neutralité carbone. De fait, les absorptions stagnent à 28 millions de tonnes de CO₂ depuis dix ans. S'il fallait passer de 548 Mt de CO₂ équivalent (en 1990) à 28, ce serait un peu plus qu'un « *facteur supérieur à six* », comme écrit dans la loi énergie de 2019. Ce serait un facteur supérieur à 19.

Le HCC interroge également la trajectoire de la SNBC sous l'angle de l'évolution de la politique européenne. Actée par décret en avril dernier, la nouvelle SNBC – à supposer que la France se mette enfin en état de marche pour la respecter- aboutit à une baisse de ses émissions de 42 % en 2030 par rapport à 1990, indique le HCC. Cela correspond à l'objectif européen actuel, dont la définition remonte à 2009. Or c'est désormais un objectif de – 50 à – 55 % que l'Union européenne pourrait adopter, dans le cadre du Pacte Vert proposé par la Commission européenne. Ce relèvement de l'ambition répond à la nécessité d'une part de se mettre en conformité avec l'accord de Paris sur le climat signé en 2015, d'autre part d'adopter des objectifs de moyen terme cohérents avec ceux de long terme. Le gouvernement risque donc être très rapidement confronté à l'insuffisance de ses objectifs nationaux actuels et à des dilemmes politiques difficiles, tant sur le plan intérieur que sur la scène européenne et internationale.

Des plans de relance verts

La crise du Covid a entraîné une chute abrupte des émissions. Elle est estimée en France à 9 % en 2020 par rapport à 2019, ou encore 39 Mt éqCO₂. Cela représente les deux tiers du dépassement d'émissions accumulé sur la période du premier budget carbone (2015-2018), mais cette baisse n'est pas structurelle et ne persistera pas, prévient le HCC. D'où l'importance de mettre en cohérence les plans de sortie de crise avec la SNBC, d'un côté pour limiter « l'effet rebond » des émissions avec la reprise attendue, de l'autre pour engager les changements structurels nécessaires.

Les politiques à mettre en œuvre sont les mêmes qui avaient été recommandées – en vain – après 2008 pour relancer l'économie, tout en limitant « l'effet rebond » et en accélérant la sortie du monde gris d'avant. Essentiellement donner la priorité aux mesures à la fois bonnes pour l'emploi et le climat : l'investissement dans la rénovation performante des logements, les transports propres, les énergies renouvelables, l'agriculture bio... Des dispositions qui ont également des cobénéfices sur le plan de la santé, en améliorant la qualité de l'air, des aliments et les conditions de vie des personnes en précarité énergétique.

Un plan de reprise compatible avec le climat passe aussi par une relance de l'investissement public, indispensable pour déclencher les dépenses privées dans la rénovation des logements par exemple

Un plan de reprise qui serait compatible avec le climat passe aussi par une relance de l'investissement public, indispensable notamment pour déclencher les dépenses privées dans la rénovation des logements par exemple ou les véhicules décarbonés) Sur la base d'études de l'Ademe et d'I4CE, les besoins annuels sont estimés à 6,4 milliards d'euros par an entre 2020 et 2023 et 15,7 milliards par an entre 2024 et 2028. Des niveaux somme toute raisonnables, mais qui posent la question de leur financement. Et de l'arrêt des financements publics de mesures défavorables au climat. « *Si une seule recommandation devait être recommandée 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 effet de serre. D'abord ne pas nuire, ensuite, construire pour la transition bas carbone* », écrit le HCC.

Justice sociale et gouvernance

Cette construction n'ira pas sans justice sociale. Le rapport du HCC consacre un chapitre à la « transition juste » et souligne que la taxe carbone implicite (via les différentes taxes sur les carburant) frappe beaucoup plus les ménages que les entreprises et les administrations, ou les pauvres que les riches proportionnellement à leurs revenus (quand l'empreinte carbone des derniers est beaucoup plus élevée que celle des premiers).

Ce qui reste d'ambition climatique au gouvernement va-t-il s'effondrer sous le double choc de la crise sanitaire et économique ?

Cette construction n'ira pas non plus sans amélioration de la gouvernance de la transition, au niveau de l'Etat, on l'a vu, mais aussi au niveau territorial. Dans ce 2^e rapport annuel, le HCC a ouvert un chapitre sur le rôle des régions dans le pilotage de la SNBC. Celles-ci ont acquis des compétences en matière de coordination, notamment avec les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), mais « *elles n'ont toutefois pas la main sur la conduite opérationnelle des politiques climatiques* ». Le HCC souligne en outre la nécessité de partager entre régions les objectifs nationaux de la SNBC sur des bases équitables et cohérentes avec la structure économique des territoires. Un Parisien ne peut pas

reprocher à un Normand d'émettre beaucoup plus de gaz à effet de serre que lui et en même temps lui demander de lui fournir des produits laitiers et de la viande rouge.

Les années 2015-2019 ont été les cinq plus chaudes jamais enregistrées dans le monde et l'année 2019 la plus chaude en Europe, marquée par deux vagues de chaleur et une sécheresse en France. Ce qui reste d'ambition climatique au gouvernement va-t-il s'effondrer sous le double choc de la crise sanitaire et économique ? Les premières réponses du gouvernement face à la crise et face aux propositions de la Convention citoyenne pour le climat le font craindre. Le choc du Covid sera-t-il au contraire perçu comme une opportunité pour redresser enfin la barre face à l'urgence climatique ? Réponse attendue dans les prochaines semaines.