



# RAPPORT DU GOUVERNEMENT

## AU PARLEMENT ET AU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

*suite au premier rapport du Haut Conseil pour le Climat*

10 JANVIER 2020



<b>1/ Recommandations portant sur l'analyse des politiques climat et l'évaluation de la mise en œuvre de la SNBC 1.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Assurer la compatibilité des lois et grands projets nationaux avec la stratégie nationale bas-carbone et évaluer systématiquement l'impact en émissions de gaz à effet de serre des politiques et mesures (recommandations 1 et 6).....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Renforcer dès à présent les instruments des politiques climatiques et identifier et mettre en place les changements structurels nécessaires pour préparer l'économie et la société française à la neutralité carbone (recommandations 2 et 3).....</b>	<b>8</b>
<b>1.3 Assurer une transition juste .....</b>	<b>20</b>
<b>1.4 Assurer la déclinaison de la SNBC dans les politiques territoriales (recommandation 5).....</b>	<b>22</b>
<b>1.5 Renforcer l'action de la France auprès de l'Union européenne et à l'international.....</b>	<b>24</b>
<b>2/ Recommandations sur le projet de SNBC 2 .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1. Objectif de neutralité carbone et ambition .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2. Définition des budgets carbone.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Gouvernance, suivi de la mise en œuvre et indicateurs .....</b>	<b>28</b>
<b>2.4. Scénario de la SNBC .....</b>	<b>29</b>
<b>2.5 Echéances et opérationnalisation.....</b>	<b>29</b>
<b>2.6 Empreinte carbone .....</b>	<b>30</b>
<b>2.7 Territoires .....</b>	<b>30</b>
<b>2.8. Dimension sociale.....</b>	<b>31</b>
<b>2.9. Impact environnemental.....</b>	<b>32</b>

Le Haut conseil pour le climat (HCC) est un organisme indépendant, créé en novembre 2018 par le Président de la République et placé auprès du Premier ministre. Outre sa présidente, Corinne Le Quéré, le Haut Conseil pour le climat comprend douze membres choisis en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans les domaines des sciences du climat et des écosystèmes, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de l'adaptation et de la résilience face au changement climatique.

Chaque année, le HCC remet un rapport sur les émissions de gaz à effet de serre de la France et sur le respect de la trajectoire de réduction d'émissions qu'elle a pour objectif de suivre. Ce rapport évalue les politiques et mesures en place et prévues et formule des recommandations. Ce rapport est remis au Premier ministre et transmis au Parlement ainsi qu'au Conseil économique, social et environnemental. Le Gouvernement présente au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental, dans les six mois suivant la remise de ce rapport, les mesures déjà mises en œuvre et celles prévues en réponse aux recommandations et propositions de ce rapport.

En outre, le HCC rend un avis sur la stratégie nationale bas-carbone et les budgets carbone ainsi que sur le rapport d'accompagnement mentionné au II de l'article L. 222-1 D du code de l'environnement. Il évalue la cohérence de la stratégie bas-carbone vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'accord de Paris sur le climat et de l'objectif poursuivi d'atteinte de la neutralité carbone en 2050, tout en prenant en compte les impacts socio-économiques de la transition pour les ménages et les entreprises, les enjeux de souveraineté et les impacts environnementaux.

Le 25 juin 2019, le HCC a remis au Premier ministre son rapport annuel ainsi que son avis sur le projet de stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2). Le présent rapport est la réponse du Gouvernement au rapport annuel du HCC et à ses recommandations sur le projet de stratégie nationale bas-carbone.

En outre, une version révisée de la SNBC et de son rapport d'accompagnement, tenant compte de l'avis du HCC, sera rendu publique et soumise, du 20 janvier 2020 au 19 février 2020, à une dernière consultation publique, conformément à la loi, afin d'être définitivement adoptée.

Le présent rapport sera transmis au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental. Il a pour but de nourrir les échanges entre le Gouvernement, le Parlement, le CESE et le HCC sur la politique climatique de la France. Par ailleurs, le Gouvernement proposera des mesures supplémentaires à l'issue des travaux de la convention citoyenne, au premier semestre 2020.

# 1/ RECOMMANDATIONS PORTANT SUR L'ANALYSE DES POLITIQUES CLIMAT ET L'EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNBC 1

## 1.1 Assurer la compatibilité des lois et grands projets nationaux avec la stratégie nationale bas-carbone et évaluer systématiquement l'impact en émissions de gaz à effet de serre des politiques et mesures (recommandations 1 et 6)

### **1.1.a. Politiques publiques**

Le Gouvernement partage l'avis du Haut conseil pour le climat (HCC) sur la nécessité de prendre en compte les enjeux du changement climatique et les objectifs de réduction des émissions dans l'ensemble des politiques publiques. C'est notamment le sens de la mise en place du Conseil de défense écologique, piloté par le Président de la République et réunissant l'ensemble des membres du Gouvernement concernés par les enjeux climatiques et environnementaux. Ce Conseil fixe les priorités en matière de transition écologique et sera garant de la prise en compte des enjeux environnementaux de façon transversale dans l'action du gouvernement. Le processus d'élaboration de la SNBC a par ailleurs déjà permis un travail conjoint et transversal avec les services ministériels concernés et donc une meilleure appropriation des orientations et objectifs de cette stratégie. Des points d'étapes réguliers seront également réalisés sous le même format afin de préserver cette dynamique, sur la base d'un reporting de chaque direction générale concernée. Ainsi, chaque ministère sera fortement mobilisé dans le suivi régulier de la mise en œuvre de la stratégie et du respect des budgets carbone et de leurs objectifs annualisés, permettant une réaction plus efficace à tout écart observé et le cas échéant, l'adoption rapide de mesures supplémentaires.

**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 Ecologique.**

Le Gouvernement partage également l'avis du Haut conseil pour le climat sur le rôle central des territoires dans la mise en œuvre des orientations de la SNBC. Dans le cadre du projet d'ordonnance sur la rationalisation de la hiérarchie des normes prévue par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), le lien entre les plans climat-air-énergie territorial (PCAET), les SCOT et les plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi) fait l'objet d'un examen approfondi dans le double objectif de faciliter l'élaboration des documents d'urbanisme et l'intégration des politiques relevant de la SNBC. D'ores et déjà, les schémas régionaux traitant de climat (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET pour les régions métropolitaines, schémas régionaux climat-air-énergie – SRCAE pour l'Île de France et la Corse, schémas d'aménagement régional - SAR pour les Outre-mer) doivent prendre en compte la SNBC. L'ordonnance du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du SAR impose à celui-ci de fixer la stratégie du territoire en matière d'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air (la PPE tenant directement lieu de volet énergie du SAR). Les documents d'urbanisme locaux et les PCAET doivent par ailleurs être compatibles avec les orientations fixées par le SAR. Au-delà de ces modifications de rapport juridique entre documents, des outils seront également

développés pour faciliter l'articulation entre documents de planification. Ils sont détaillés dans la partie 1.4. Ces mesures en faveur d'une meilleure articulation entre les échelles de planification sont d'autant plus importantes que les documents de planification territoriale orientent les financements déployés à l'échelle locale. Les contrats de plan Etat-Région (CPER) se fondent sur les objectifs inscrits dans les SRADDET et de plus en plus d'outils de financement dans les territoires visent la mise en œuvre ou le rehaussement de l'ambition des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

### **1.1.b. Evaluation des lois**

Lors du 2e Conseil de défense écologique réuni le 9 juillet 2019, le Président de la République a décidé que les grandes lois d'orientation seraient évaluées sous l'angle de leur impact sur les gaz à effet de serre, un an après leur entrée en vigueur. Le Haut Conseil pour le climat, saisi par la Ministre de la transition écologique et solidaire pour cadrer la méthode d'évaluation a remis son rapport le 18 décembre. Ce dernier sera analysé en détail par le Gouvernement.

La loi d'orientation des mobilités (LOM), la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) et la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) seront les premières concernées par cette évaluation. De plus, les projets de rapport d'évaluation de ces lois seront soumis pour avis au Haut Conseil pour le climat. Les préoccupations climatiques seront ainsi considérées de manière plus approfondie dès la préparation de l'ensemble des lois présentées par le Gouvernement.

Le renforcement du volet climatique des études d'impact des projets de loi sera facilité par le fait que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre seront désormais inscrits, en application de l'article 2 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dans une loi quinquennale déterminant les objectifs et fixant les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique.

De façon plus détaillée, les chapitres sectoriels de la SNBC révisée (transports, bâtiment, production d'énergie...) sont désormais plus explicites sur les grandes étapes intermédiaires, ou paliers, permettant l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone à horizon 2050, par exemple en matière de trajectoire de déploiement des véhicules électriques ou de production électrique à partir de charbon.

Ces éléments sont de nature à constituer des points de référence utiles à la réflexion et à l'argumentation sur l'impact des nouvelles lois.

### **Focus sur la Loi d'orientation des mobilités (LOM)**

Le HCC recommande de mener des évaluations quantitatives de la loi d'orientation des mobilités afin de vérifier la cohérence des mesures qu'elle contient avec la trajectoire définie dans la SNBC, autant pour les émissions que pour les transformations structurelles nécessaires à l'atteinte de la neutralité carbone.

Un groupe de travail a été créé au sein du Ministère de la transition écologique et solidaire dans le but de produire une évaluation ex-ante des effets de la LOM, dans sa version définitive, en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Le rapport sur la méthodologie d'évaluation devrait être finalisé début 2020.

Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) a par ailleurs été mandaté pour évaluer la contribution du programme d'investissement de la LOM à la SNBC et ses budgets-carbone.

### **1.1.c. Investissements publics et budget de l'Etat**

#### *Evaluation des investissements publics*

Les projets de plus de 20 millions d'euros portés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire<sup>1</sup> sont soumis à une évaluation socio-économique intégrant notamment la valorisation des émissions évitées ou générées. La trajectoire pour la valeur tutélaire du carbone utilisée pour ces évaluations est en cours d'actualisation, en cohérence avec les travaux de la Commission Quinet de 2019, afin d'aider à sélectionner les actions et les investissements les plus efficaces du point de vue de la collectivité pour atteindre la neutralité carbone. Le code de l'environnement<sup>2</sup> prévoit déjà que le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics sont définis par le décret n° 2017-725 du 3 mai 2017, qui s'applique notamment à tous les projets publics soumis à étude d'impact. Ce sujet est donc étroitement lié au sujet plus général du renforcement de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans la démarche dite "éviter-réduire-compenser" des projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Il convient désormais d'analyser la mise en œuvre de ces mesures législatives et réglementaires et de définir les moyens de les renforcer afin de rendre effective la démarche d'évitement, de réduction et de compensation des émissions de gaz à effet de serre des projets d'investissements soumis à évaluation environnementale.

Par ailleurs, dès le premier conseil de défense écologique du 23 mai 2019, le Gouvernement a décidé d'engager la France dans une démarche de « budget vert », initiée lors du projet de loi de finances pour 2020, afin de fournir une information claire sur les mesures en faveur de l'environnement (dont le climat) et d'engager l'évaluation de tout notre budget afin de tendre vers un budget « compatible 2°C ». Le rapport de la mission mandatée sur le sujet a été rendu public le 25 septembre 2019 : ce premier exercice recense en 2019 un minimum de 17,5 Mds€ de dépenses défavorables à l'atténuation du changement climatique dont 13,9 Mds€ de dépenses fiscales, et environ 29 Mds€ de dépenses favorables sur cette même thématique. **Le Ministre de l'action et des comptes publics s'est engagé à reprendre et consolider la méthode pour faire du PLF 2021 le premier « budget vert ».** Il est proposé d'étendre progressivement cette démarche de budget vert aux collectivités territoriales volontaires. L'Institut de l'Economie pour le Climat (I4CE) a d'ailleurs commencé à travailler en partenariat avec de grandes collectivités pour les accompagner méthodologiquement en ce sens.

Les orientations du chapitre « politique économique » du projet de SNBC révisée ont par ailleurs été renforcées, préconisant désormais explicitement de poursuivre la mise en place d'une démarche de « budget vert » transparente sur les dépenses et recettes de l'État, et préparant l'application de cette démarche au budget des collectivités.

---

<sup>1</sup>Article 17 de la loi 2012-1558 et décret 2013-1211.

<sup>2</sup>Article L. 222-1-B

### Subventions aux énergies fossiles

Si la France ne subventionne pas au sens premier du terme les énergies fossiles, il existe un certain nombre d'exonérations fiscales (taux réduits par rapport aux taux pleins pour certains secteurs) qui peuvent donner l'impression d'une tendance défavorable alors que globalement la fiscalité du carbone a été accrue.

La France a déjà engagé une réduction partielle de ces exonérations : la loi de finances pour 2020 a ainsi augmenté de 2c€/l le taux réduit du gazole pour le transport routier de marchandises et supprimé en trois ans le taux réduit pour le gazole non routier (GNR) (hors agriculture et transports ferroviaire et fluvial). Des mesures d'accompagnement sont prévues pour les secteurs les plus impactés. Concernant les carburants pour le secteur aérien, les discussions doivent avoir lieu au niveau européen et international (voir 1.2.a) en tenant compte des instruments existants comme l'EU ETS aviation. Toutefois, une majoration de la taxe de solidarité sur les billets d'avion a également été introduite dans la loi de finances pour 2020 afin de contribuer au financement d'infrastructures de transport durables.

Si la suppression progressive de ces exonérations doit être poursuivie, il faut toutefois définir une trajectoire soutenable, en prenant en compte les contextes particuliers de chaque secteur ou branche concernés, et envisager les mesures d'accompagnement qui seraient nécessaires.

Par ailleurs, conformément à la loi relative à l'énergie et au climat, le Gouvernement a transmis au Parlement en novembre 2019 un rapport proposant des pistes de modulation des garanties octroyées par l'Etat en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de ressources fossiles en fonction de leur impact environnemental. Sur ce sujet, une nouvelle orientation a été insérée dans la SNBC révisée.

La loi de finances pour 2020 a permis de poser les premiers jalons en ce sens, notamment en prévoyant la fin *i)* des garanties de l'État à l'export accordées pour des opérations de recherche, exploitation et production de charbon ainsi que de production d'énergie à partir de charbon, ainsi que *ii)* de l'assurance-crédit export aux opérations de recherche, d'exploitation et de production d'hydrocarbures gazeux ou liquides recourant à la fracturation hydraulique, et autres méthodes non-conventionnelles d'extraction, ou au torchage de routine.

#### **1.1.d Gouvernance**

Le Haut Conseil pour le climat recommande la mise en place d'une gouvernance adaptée aux enjeux du changement climatique. C'est effectivement un facteur clé pour engager la France de façon pérenne dans la transition bas-carbone. C'est pourquoi depuis fin 2018 le Gouvernement s'est attaché à renforcer la gouvernance pour assurer une prise en compte transversale des objectifs climatiques, en permettant une meilleure participation et appropriation par les citoyens, avec la mise en place :

- du Haut Conseil pour le climat,
- du Conseil de défense écologique (Cf. Paragraphe 1.1.a Politiques publiques),
- de la Convention Citoyenne pour le climat.

Constituée d'un panel représentatif de 150 citoyens tirés au sort, la Convention citoyenne pour le climat est chargée de proposer des mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale. Elle

doit aboutir à la proposition de mesures de politique publique directement transposables en projets de loi ou réglementations, ou à soumettre à référendum.

En accord avec les remarques du HCC, cette gouvernance s'appuiera sur les indicateurs de suivi de la SNBC, lesquels ont vocation à être actualisés et publiés régulièrement et à servir de tableau de bord. Afin de faciliter leur appropriation et leur utilisation, des travaux sont en cours pour mettre en place un outil de visualisation des données.

Ce suivi de la SNBC fera l'objet d'échanges réguliers avec le Comité d'Information et d'Orientation de la SNBC (composé de membres du Conseil national de la transition écologique) ainsi qu'avec les services ministériels concernés.

Le Haut Conseil pour le climat recommande par ailleurs une déclinaison de la SNBC en projets de transformation, avec des objectifs et plans d'action ancrés dans les processus transversaux. Aujourd'hui, la SNBC est déjà déclinée par de nombreux plans d'actions et programmes sectoriels (tels que la programmation pluriannuelle de l'énergie en premier lieu).

## **1.2 Renforcer dès à présent les instruments des politiques climatiques et identifier et mettre en place les changements structurels nécessaires pour préparer l'économie et la société française à la neutralité carbone (recommandations 2 et 3)**

### **1.2.a Taxe carbone et fiscalité**

Le HCC a émis plusieurs recommandations concernant la fiscalité du carbone, en lien avec le gel de la composante carbone décidé en décembre 2018.

Le Gouvernement partage les constats et recommandations du HCC: le renforcement d'un signal-prix du carbone, s'il était décidé un jour, nécessiterait une transparence sur l'usage des recettes, la mise en place de mesures d'accompagnement pour les citoyens et les entreprises les plus impactées, et une application d'un signal-prix équitable pour l'ensemble des acteurs et secteurs d'activités, y compris les entreprises. Sur ces dimensions, le Gouvernement souhaite souligner plusieurs avancées récentes :

**En termes de transparence sur l'usage des recettes**, le nouveau jaune budgétaire « financement de la transition écologique : les instruments économiques fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat » adossé au PLF renforce la transparence sur les impacts de la fiscalité carbone sur les ménages et les entreprises, sur l'assiette (et les exonérations pour certains secteurs) et sur le montant et l'utilisation des recettes. La première édition a été publiée en octobre 2019 avec le PLF 2020.

**Sur l'accompagnement et pour éviter les effets régressifs**, plusieurs mesures d'accompagnement en faveur des ménages les plus vulnérables ont été mises en place ou renforcées :

- Le chèque énergie a été élargi (en termes de bénéficiaires éligibles) et a fait l'objet d'une augmentation en 2019.
- La prime à la conversion des véhicules anciens a été renforcée pour les ménages à plus faibles revenus et pour les gros rouleurs ayant un revenu inférieur à un certain seuil.
- Le CITE sera transformé en prime en 2020 pour les 4 déciles de revenus les plus faibles et fusionné avec les aides de l'ANAH pour un versement en une fois fin d'éviter le décalage d'un



an du remboursement, particulièrement préjudiciable pour les ménages ayant de plus faibles revenus.

**Une démarche de réduction progressive des dépenses fiscales** défavorables à l'environnement (exonérations et remboursements partiels de taxe) a été engagée, en reprenant plusieurs décisions du Conseil de défense écologique dans la loi de finances pour 2020 :

- Majoration de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dont les recettes sont affectées au financement de l'AFITF.
- Réduction de 2 ct€/L du remboursement partiel de TICPE dont bénéficient les transporteurs routiers sur le diesel routier.
- Suppression en 3 ans du taux réduit dont bénéficie le gazole non routier (hors agriculture, et transports ferroviaire et fluvial).

La France est également engagée au niveau européen et international pour mettre en place une tarification du carbone appropriée pour les émissions du transport aérien et maritime qui ne sont pas soumises actuellement à la taxe carbone. La France souhaite, en effet, la mise en œuvre rapide des outils d'accompagnement tel que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières proposée par la Commission européenne dans le cadre du pacte vert européen « Green Deal ». La proposition de mettre la politique commerciale européenne en accord avec nos objectifs climatiques, et notamment de faire du respect de l'accord de Paris un élément essentiel de nos futurs accords de commerce, est aussi fondamentale dans ce cadre.

Pour l'aérien, la France soutient avec une coalition d'Etats membres (déclaration du 7 novembre 2019) un renforcement de la tarification du carbone dans le secteur aérien en Europe (avec en priorité une extinction des quotas gratuits donnés aux compagnies aériennes dans l'ETS, mais également une réflexion à mener au niveau européen sur la taxation du kérosène et les taxes billets). Au niveau national, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit l'instauration d'une majoration qui s'ajoute à la taxe de solidarité sur les billets d'avion (dite « taxe Chirac ») existante pour les vols au départ de la France. Les bénéfices de cette taxe (180 M€/an à partir de 2020) iront directement au financement des infrastructures de transports du quotidien, notamment les investissements en faveur du transport ferroviaire. Le surplus du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (32 M€ en 2018) sera également affecté aux infrastructures de transport du quotidien.

Pour le maritime, la France a proposé en novembre 2018 à l'Organisation Maritime Internationale d'engager au plus vite la négociation sur la mise en place d'une taxe ou d'un marché carbone qui, en complément d'autres mesures sur les navires (comme la diminution de leur vitesse), seront nécessaires pour l'atteinte des objectifs de long terme et permettent à cette échelle de limiter les effets de distorsion de concurrence. Si les conditions ne sont pas réunies d'ici 2023 pour parvenir à un dispositif ambitieux au niveau international, la France pourrait soutenir la mise en place de mesures, par exemple une taxe carbone ou un marché de quotas d'émissions, pour le transport maritime à l'échelle européenne.

### **1.2.b Compenser le gel de la taxe carbone et renforcer les mesures dans tous les secteurs**

Le HCC recommande de renforcer l'ensemble du dispositif actuel de politique climatique, via notamment l'utilisation d'outils complémentaires, afin de pallier le déficit de signal créé par le gel de

la composante carbone, de cibler les émissions non couvertes par la taxe et d'augmenter l'efficacité globale de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Suite à une décision du Conseil de défense écologique, la Ministre de la transition écologique et solidaire a saisi le HCC par courrier du 22 août 2019, afin de mener une analyse comparative de l'action de la France par rapport à celle des autres pays, afin d'apporter des recommandations sur la modification des politiques sectorielles. La saisine met en particulier l'accent sur la rénovation thermique des bâtiments.

### **1.2.b.i Secteur des transports**

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) contient un ensemble de mesures contribuant à atteindre l'objectif de décarbonation complète du secteur des transports terrestre, maritime domestique et fluvial à l'horizon 2050.

Tout d'abord, l'inscription dans la loi des objectifs de décarbonation complète du transport terrestre d'ici à 2050 et de fin de vente des véhicules particuliers et utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles d'ici à 2040 constitue un signal fort adressé à l'industrie automobile qui dispose ainsi de la visibilité nécessaire pour une orientation avisée de ses investissements.

De plus, la programmation décrite dans la LOM prévoit une augmentation des investissements nationaux de 40 % dans les transports sur les cinq prochaines années, notamment en privilégiant fortement l'entretien du rail et le développement de l'intermodalité avec trois quarts des investissements dédiés au ferroviaire (en additionnant les 13,4 Md€ de la LOM et les 3,6 Md€ investis chaque année par SNCF Réseau) et 2,3 Md€ pour renforcer l'efficacité du report modal dans le transport de marchandises via le développement des ports, l'élargissement de l'hinterland, le renforcement de l'efficacité des offres ferroviaires et fluviales sur les axes stratégiques.

La LOM prévoit également de faciliter la création et le développement de solutions de mobilité alternatives à l'usage individuel de la voiture :

- Par la mise en place d'une gouvernance de la mobilité dans les territoires et leur déploiement sur tout le territoire (autorités organisatrices de la mobilité, AOM). La Région voit son rôle de chef de file de la mobilité renforcé en tant qu'AOM régionale pour coordonner les offres de mobilité pilotées par les autorités organisatrices.
- Par un accompagnement de l'essor du covoiturage et d'une mobilité adaptée : le covoiturage devient une solution pour les trajets du quotidien (subventions par les collectivités du covoiturage, création du forfait mobilité durable), l'ouverture des données de mobilité permettra à tout moment de connaître l'offre de mobilité la plus adaptée en tout point (horaires de bus, véhicules en libre-service disponibles à proximité, tarifs...) pour mieux combiner les différents modes de transport.

En termes de décarbonation du parc de véhicules routiers, la LOM met en place les moyens d'encourager le développement des véhicules à faibles émissions dans l'optique d'atteindre l'objectif de décarbonation mentionné ci-dessus : augmentation du plafond de réfaction du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) à 75% réduisant ainsi fortement les coûts de raccordement des infrastructures de recharge électriques au réseau d'électricité, obligations de pré-équipement et d'équipement en bornes de recharge dans les parkings, déploiement des zones à faibles émissions,

et renforcement des obligations d'incorporation de véhicules à faibles émissions dans le renouvellement des flottes publiques et des grandes flottes privées de véhicules.

L'Etat s'engage par ailleurs dans la LOM à établir une stratégie d'accélération de la transition vers une propulsion neutre en carbone pour l'ensemble des flottes de navires de commerce, de transport de passagers, de pêche et de plaisance sous pavillon national à l'horizon 2050.

Par ailleurs, la mobilisation du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) a été renforcée pour diminuer la consommation d'énergie des transports, via un nouvel à programmes en 2019 qui s'est conclu par la sélection de 10 premiers nouveaux programmes de développement de la logistique et de la mobilité économes en énergie fossile.

Le secteur portuaire participera significativement à cette décarbonation du transport en favorisant notamment le branchement électrique des navires à quai et le report modal vers les voies ferroviaires et fluviales.

Des mesures fiscales ont également été prises pour favoriser l'utilisation de modes de transports moins carbonés, qu'il s'agisse de transport de voyageurs ou de fret (cf. *paragraphe 1.2.a*).

### **1.2.b.ii Secteur du bâtiment**

Le HCC identifie plusieurs écueils dans la mise en œuvre de la SNBC 1 et cible en particulier la lutte contre les passoires thermiques, les faiblesses du diagnostic de performance énergétique, l'absence d'exigence de résultat et de dispositif de contrôle pour les opérations de rénovation thermique, et le retard dans la mise en œuvre de certaines orientations de la SNBC 1 sur l'accompagnement des maîtres d'ouvrages, la suppression des barrières à l'investissement, la structuration des filières professionnelles, la maîtrise des consommations d'électricité spécifique, le renforcement des exigences réglementaires sur la performance des bâtiments, et l'amélioration de la connaissance.

**La lutte contre la précarité et les passoires thermiques** constitue un objectif prioritaire du plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018. De nouveaux mécanismes ont été introduits ces derniers mois pour permettre de viser l'éradication des passoires thermiques.

D'une part, la loi relative à l'énergie et au climat (LEC) comporte des mesures pour lutter contre les passoires thermiques selon des échéances correspondant à trois phases:

- Une première phase incitative, à partir de 2022, pendant laquelle la réalisation d'un audit énergétique en cas de mise en vente ou en location d'une passoire thermique sera obligatoire. L'audit contiendra des propositions de travaux adaptés au logement, ainsi que l'estimation de leur coût. L'acquéreur ou le locataire sera informé sur ses futures dépenses d'énergie, lors de la vente ou location d'un bien immobilier (dans l'annonce immobilière, et l'acte de vente ou le bail de location par exemple), et dès 2021, le propriétaire d'une passoire thermique aura l'interdiction d'augmenter librement le loyer entre deux locataires sans l'avoir rénovée. A partir de 2023, les logements extrêmement consommateurs d'énergies, avec un seuil déterminé réglementairement, seront qualifiés de « logements indécents », contraignant légalement les propriétaires à les rénover ou ne plus les louer, au même titre que les logements qui ne respectent pas des normes de sécurité ou de confort minimal ou de surface trop réduite.

- Une deuxième phase d'obligation de travaux, via l'obligation pour tous les propriétaires d'une passoire thermique, d'avoir réalisé en 2028 des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement.
- Une troisième phase dans laquelle des mécanismes contraignants pourront être mis en place : à partir de 2028, le propriétaire qui souhaite vendre ou louer son bien sans avoir réalisé les travaux nécessaires, sera obligé de mentionner le non-respect de cette obligation de travaux dans les informations et publicités relatives à la vente ou la location de son logement (dans l'annonce immobilière, et l'acte de vente ou le bail locatif par exemple) ; les autres sanctions relatives au non-respect de l'obligation de travaux à partir de 2028 seront définies par le Parlement en 2023, dans le cadre de la loi de programmation quinquennale sur l'énergie.

D'autre part, le Gouvernement fait évoluer les aides à la rénovation des logements. La loi de finances pour 2020 comporte une réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) qui sera fusionné avec la prime "Habiter Mieux" Agilité de l'ANAH pour devenir une prime "Ma Prime Rénov'". Cette nouvelle aide sera forfaitaire, en fonction de la nature des travaux et des revenus du foyer avec des aides accrues pour les foyers à revenu modeste. Le niveau de soutien sera également défini selon les gestes de rénovation énergétique effectués pour cibler prioritairement les plus efficaces. Cette réforme sera opérationnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les ménages modestes et au 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour tous les ménages.

Dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), le « coup de pouce chauffage » mis en place en 2019 permet aux ménages aux revenus modestes d'obtenir une aide financière renforcée lorsqu'une chaudière au fioul, au charbon ou au gaz non performante est remplacée par un chauffage utilisant des énergies renouvelables (pompe à chaleur, chaudière bois ou granulés...) ou gaz à très haute performance énergétique. Des offres identiques existent sur l'isolation des combles, des planchers et sont en développement pour le remplacement des chauffages électriques les moins performants.

Parallèlement à ces aides « par geste », le programme Habiter Mieux de l'Anah pourra se recentrer sur des opérations de rénovation énergétique plus ambitieuses et rehausser son niveau d'exigence afin d'accompagner les ménages modestes dans des rénovations plus performantes et plus complètes.

**La rénovation énergétique des copropriétés** constitue un défi à part entière, ce segment obéissant à des contraintes très spécifiques et appelant des dispositifs radicalement différents de ceux pensés pour la maison individuelle. **Des mesures dédiées à la rénovation énergétique des copropriétés seront présentées au printemps 2020.** Elles s'appuieront en particulier sur des évolutions complémentaires de MaPrimeRenov', par exemple en prenant mieux en compte les syndicats de copropriété et aux propriétaires bailleurs dès l'année 2021, ainsi que sur une meilleure articulation avec le dispositif des certificats d'économie d'énergie.

**Le diagnostic de performance énergétique (DPE)** est un outil de communication grand public permettant de sensibiliser le futur propriétaire/locataire à l'impact environnemental de sa consommation énergétique et aux avantages attachés à la rénovation de son logement. Sa méthode de calcul sert en effet de référence pour évaluer la qualité des rénovations énergétiques. De plus, son opposabilité à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 prévue par la loi ELAN nécessite de disposer d'un dispositif plus fiable. C'est pourquoi un chantier de modernisation du DPE est en cours de finalisation, comprenant des évolutions de la méthode de calcul (calcul de la consommation conventionnelle des logements) généralisée à tous les logements, quels que soit le type et l'année de construction du bâtiment une prise en compte des nouveaux systèmes et matériaux, un alignement sur le nombre

d'usages prévu par le cadre européen, une mise à jour des données météorologiques et une mise à jour de paramètres tels que les facteurs d'émissions. La publication des nouveaux textes réglementaires sur le DPE est prévue au printemps 2020.

Le dispositif d'individualisation des frais de chauffage (mesure prévue initialement par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte) a été simplifié par la loi ELAN dans le strict respect de la directive européenne en fixant un seuil d'assujettissement (80 kWh/m<sup>2</sup>/an pour le chauffage) et en prenant en compte les contraintes techniques et économiques des bâtiments. Visant près de 4 millions de logements en chauffage collectif dans le parc privé (copropriétés) et le parc social, l'individualisation des frais de chauffage doit faire prendre conscience aux ménages de leurs consommations de chauffage et inciter à la réalisation de travaux de rénovation énergétique. Elle peut ainsi stimuler le passage à l'acte en copropriété.

Un **observatoire** national de la rénovation énergétique, piloté par le Ministère de la transition écologique et solidaire, a par ailleurs été créé pour permettre d'améliorer la connaissance de la dynamique de rénovation. Son objectif est de décrire et analyser l'évolution des consommations énergétiques et les émissions de GES du parc de bâtiments, et fournir des instruments de suivi de la politique de rénovation énergétique vers l'atteinte des objectifs fixés.

**Les ministères de la transition écologique et solidaire, de la ville et du logement et de l'économie et des finances ont également lancé le 12 novembre dernier un plan de lutte contre la fraude dans le domaine des travaux de rénovation énergétique** : démarchage abusif, démarches frauduleuses, travaux non-conformes aux exigences associées aux aides, etc., constituent autant d'écueils qui n'encouragent pas les ménages à l'engagement des rénovations nécessaires. Afin de renforcer l'efficacité des aides et de restaurer la confiance des ménages, **le gouvernement a décidé, en accord avec les professionnels, de renforcer le label RGE** (Reconnu Garant de l'Environnement), la certification attribuée aux artisans et entreprises spécialisés dans la rénovation énergétique, qui est exigée pour le bénéfice des aides. Le renforcement des critères d'attribution du label est en cours, les mesures effectives s'étalant au cours du premier semestre 2020. Il s'agit de mettre en œuvre un plan de chasse à la fraude, des contrôles plus réguliers et un maintien du label sous conditions de formation. Il est associé à un renforcement des contrôles de la qualité des travaux et des entreprises, notamment sur les domaines les plus critiques et les « coups de pouce CEE ».

**Le Gouvernement soutient fortement la filière professionnelle, tant pour la formation que l'innovation**, à travers plusieurs programmes CEE garantissant un financement pluriannuel des projets les plus pertinents. L'accent est mis sur la formation initiale et la formation des formateurs, ainsi que sur l'industrialisation des méthodes de mesure de la performance intrinsèque de la performance des bâtiments.

**En ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments tertiaires**, le parc existant est soumis aux obligations d'efficacité énergétique selon les conditions du « décret tertiaire » pris en application de la loi ELAN, et qui entrera en vigueur au premier semestre 2020 (obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire de plus de 1000 m<sup>2</sup>, afin de réduire la consommation d'énergie finale de ce parc de -40% en 2030, -50% en 2040 et - 60 % en 2050 par rapport à 2010). Le Gouvernement poursuivra sa mise en œuvre dès l'année 2020, en prenant les arrêtés nécessaires, en rendant opérationnelle la base de suivi des consommations de ce parc et en s'assurant de la bonne appropriation de ces obligations par l'ensemble des acteurs. Par ailleurs, des actions spécifiques, notamment dans le cadre du Grand Plan d'Investissement, ciblent particulièrement le parc de l'Etat et des collectivités locales, afin d'inciter et d'accompagner financièrement les actions participant à la réduction des consommations d'énergie des bâtiments

tertiaires publics : programme de rénovation énergétique des cités administratives pour 1 Md€, mise en place d'un outil de suivi des consommations des fluides, incitations aux actions simples à fort impact à court terme sur les économies d'énergie (actions dites « quick win »).

**Pour le bâtiment neuf**, la future réglementation environnementale (RE 2020) visera trois objectifs principaux : diminuer l'impact carbone des bâtiments, poursuivre l'amélioration de leur performance énergétique et y garantir de la fraîcheur pendant les étés caniculaires. Il s'agira notamment de décarboner les sources d'énergie utilisées pour la consommation d'énergie, notamment par le développement de la chaleur renouvelable, et d'inciter à des modes constructifs qui émettent peu de gaz à effet de serre ou qui permettent d'en stocker. Le recours aux matériaux biosourcés (dont le bois) sera ainsi encouragé. Pour la première fois, l'impact carbone des constructions neuves sera mesuré sur l'ensemble du cycle de vie en vue de définir des seuils d'émissions de gaz à effet de serre. Pour améliorer encore la performance énergétique des bâtiments neufs, la réglementation ira au-delà de l'exigence de la réglementation actuelle, en insistant sur la performance de l'isolation quel que soit le mode de chauffage et sur l'efficacité énergétique des systèmes énergétiques installés. Enfin elle améliorera la prise en compte du confort d'été.

### **1.2.b.iii Secteurs de l'énergie et de l'industrie**

Pour ces secteurs, soumis à une tarification du carbone par le biais du marché carbone européen (EU ETS), la France est favorable à un renforcement de l'EU ETS au niveau européen, en soutien à la proposition de « green deal » de la nouvelle Commission européenne et considère que l'Union européenne doit se fixer une trajectoire crédible en rehaussant son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui pourrait aller jusqu'à -55% en 2030 par rapport à 1990, en fonction des résultats de l'étude d'impact lancée par la Commission européenne avant juin 2020.

Comme le recommande le HCC, la France est en faveur d'un prix plancher du carbone dans l'ETS, afin de donner plus de visibilité aux investisseurs, et se réjouit du soutien récent de l'Allemagne sur ce point.

La France est également favorable à la mise en place d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'UE (MIC) qui permettrait de lutter plus efficacement contre un risque de « fuites de carbone ». Le Gouvernement salue la reprise de cette idée par la présidente de la nouvelle Commission européenne dans sa proposition de « green deal ».

Au niveau national, le Président de la République a lancé les travaux d'élaboration d'un « Pacte productif 2025 » avec pour objectif de construire une politique industrielle à la fois respectueuse de l'environnement et permettant d'atteindre le plein emploi d'ici 2025. La transition écologique est au cœur de ces travaux avec différents groupes de travail (notamment sur le renforcement de l'empreinte française de la transition énergétique, le développement de l'économie de l'hydrogène, l'accélération de la décarbonation de l'industrie, etc.). En particulier, des travaux ont été engagés afin que les filières industrielles élaborent des stratégies de décarbonation de long terme, avec pour objectif d'avoir à l'horizon 2050 une industrie faiblement émettrice et capable de produire les biens et services nécessaires à une économie bas-carbone. Ces stratégies doivent permettre aux filières industrielles d'identifier les leviers permettant d'accélérer cette transformation dès aujourd'hui. Des engagements de la part des filières industrielles et de l'Etat seront intégrés dans les mesures du Pacte productif 2025 qui seront annoncées début 2020. Un travail est en cours pour définir un soutien public renforcé aux investissements des entreprises industrielles pour l'efficacité énergétique et la décarbonation.

**En matière d'énergies renouvelables**, le haut niveau d'engagement sur le fonds chaleur prévu pour 2020 (350 M€ annuels) sera maintenu tant que la composante carbone de la fiscalité énergétique n'évoluera pas, de manière à conserver un signal-prix en faveur de la chaleur renouvelable, en comparaison avec les énergies fossiles.

**S'agissant des gaz fluorés (HFC)**, le HCC recommande de renforcer les contrôles et les sanctions en cas de non déclaration par les acteurs de la filière gaz fluorés. Cette action est bien prise en compte par le Gouvernement : un volet spécifique sur le respect de la réglementation sur les gaz fluorés et des obligations définies dans le code de l'environnement est en effet intégré au programme des inspections des installations classées pour 2020, ce qui permettra de vérifier le respect des obligations déclaratives aux titres du règlement européen F-gas et du Protocole de Montréal. La lutte contre le trafic illégal de HFC constitue un défi pour l'espace économique européen. La coopération entre les services du ministère de l'écologie et des douanes a été renforcée ces derniers mois, ainsi que la coordination à l'échelle européenne. De nouvelles actions en matière de contrôle pourront être mises en place dans les mois qui viennent. Le HCC recommande également que le périmètre des gaz fluorés couverts par l'observatoire des gaz fluorés soit élargi. A partir du 1er janvier 2020, en plus des obligations déjà existantes de rapportage annuel de données à l'Ademe, les acteurs devront fournir des informations sur les flux de HFO (une des alternatives aux HFC, à potentiels de réchauffement planétaire moyens) entre la France et les autres États membres de l'Union et pourront, de façon volontaire, transmettre des informations sur les alternatives aux HFC et aux HFO (souvent des fluides inflammables, non fluorés, à impact nul sur le climat). Ceci permettra d'affiner les connaissances sur la mise sur le marché et l'utilisation des alternatives aux HFC en France, sachant que le gouvernement a mis en place, par la loi de finance de 2019, un dispositif incitatif : un suramortissement pour l'achat d'équipements fonctionnant sans HFC (mobilisable dès à présent) couplé à une taxe sur les HFC (qui entrera en vigueur en 2021).

#### **1.2.b.iv Secteurs de l'agriculture, alimentation**

**Dans le secteur de l'agriculture**, la France porte une position ambitieuse dans le cadre de la négociation de la future Politique agricole commune (PAC) post 2020. Cette position porte à la fois sur le renforcement de l'exigence environnementale au niveau européen, y compris la possibilité pour la PAC de soutenir les changements de pratiques et de systèmes de production en faveur de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. La France porte ainsi la proposition d'un schéma environnemental (Eco-scheme) dans le premier pilier de la PAC. Elle soutient la nouvelle architecture environnementale proposée par la Commission, qui offre des outils efficaces pour un relèvement de l'ambition environnementale et le principe d'un seuil minimum de dépenses environnementales, intégrant les enjeux liés au climat, au niveau européen, garant d'une ambition commune.

Au niveau national, des travaux ont été lancés sur l'élaboration d'un plan stratégique national (PSN) de déclinaison de la PAC, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a été saisie le 9 décembre 2019 par le Ministère en charge de l'Agriculture, en lien avec les Régions, et a désigné Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP, pour l'organisation d'un débat public.

Enfin, le déploiement du label bas carbone, développé par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, vise à soutenir des projets de réduction des émissions en fournissant un cadre innovant, garantissant la qualité et l'intégrité environnementale des réductions d'émissions réalisées par des projets dans les territoires. Ce nouveau dispositif vise ainsi à récompenser les actions et projets favorables au climat dans tous les secteurs diffus : forêt, agriculture, transports, bâtiment, etc. Ces projets, qui doivent aller au-delà de la réglementation et de la pratique courante, peuvent recouvrir

des changements de pratiques, l'introduction de nouvelles technologies, des changements de systèmes, de comportements ou toute autre action permettant d'accélérer la transition bas-carbone. A ce jour, quatre méthodes ont été validées, trois dans le secteur de la forêt et une dans celui de l'agriculture, et plusieurs autres méthodes sont en construction.

Le Programme National Alimentation Nutrition (PNAN) réunit les actions du Programme National pour l'Alimentation (PNA 3) et du Programme National Nutrition Santé (PNNS4). Il fixe le cap de la politique de l'alimentation et de la nutrition pour les cinq années à venir. Le PNAN sera l'un des moteurs de la transition agricole et alimentaire. L'objectif est de promouvoir des choix favorables à la santé et respectueux de l'environnement tout en réduisant les inégalités d'accès à une alimentation durable et de qualité. Le PNAN fait ainsi la promotion d'une alimentation de qualité, ancrée dans les territoires et en lien avec une agriculture résiliente tournée vers la transition agro-écologique. Ainsi, il s'agit de promouvoir les nouvelles recommandations nutritionnelles pour favoriser la consommation de légumineuses et de fruits et légumes et limiter la consommation de viande, de permettre à tous de bénéficier d'une restauration collective de qualité avec la montée en gamme des repas de la restauration collective par un approvisionnement de 50 % de produits bio, durables et de qualité d'ici 2022, d'encourager la mise en place d'un plan de diversification des protéines dans les établissements de restauration collective servant plus de 200 couverts par jour et de mettre en place l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire. Par ailleurs, les actions en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire seront renforcées pour atteindre l'objectif pour réduire le gaspillage alimentaire de 50% d'ici 2025. Enfin, le développement des projets alimentaires territoriaux (PAT) qui permettent de soutenir des initiatives ancrées dans le territoire liant agriculture et alimentation (installation d'agriculteurs, circuits courts ou les produits locaux dans les cantines) sera encouragé, avec l'objectif de déployer un PAT par département d'ici 2023.

Le Gouvernement prépare également une nouvelle stratégie nationale sur les protéines végétales. Une consultation des parties prenantes a été lancée en février 2019 et cette stratégie est en cours de finalisation. Elle visera à favoriser le développement de la production de protéines végétales à la fois pour l'alimentation animale et humaine en ancrant ces productions dans les territoires. La mise en œuvre de cette stratégie permettra ainsi de favoriser les légumineuses qui permettent de fixer l'azote et représentent un substitut à l'utilisation d'engrais synthétique et de contribuer à réduire la déforestation importée.

Une base de données publique mise en place par l'ADEME (Agribalyse3), évaluant l'impact environnemental sur 2500 aliments consommés en France, est en cours de finalisation pour début 2020. Cette base est établie en s'appuyant sur une méthode d'analyse en cycle de vie et comprend une évaluation de l'impact carbone de ces aliments. A court terme, elle pourra être utilisée pour informer les consommateurs sur l'impact environnemental de recettes et de menus. Associée à des données privées, elle pourrait à moyen terme, être utilisée pour informer les consommateurs sur certains aspects de l'impact environnemental de produits sur le lieu de vente.

De façon plus large, une étude en cours de finalisation portée par l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), soutenue par les ministères de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire, apportera une analyse approfondie des impacts du scénario de la SNBC sur les systèmes agricoles et proposera une déclinaison du scénario pour les territoires et les filières. Elle contribuera en particulier à l'identification des changements structurels nécessaires.



### **1.2.b.v Puits de carbone : forêt, secteur des terres**

**S'agissant des puits de carbone**, il est tout d'abord nécessaire de rappeler leur importance dans la SNBC pour l'atteinte de la neutralité carbone. Elle implique en effet de parvenir à un équilibre entre les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre sur le territoire national. Pour cela, il faut, en amont, améliorer et renforcer la « pompe à carbone » par une gestion durable de la forêt sur le long terme, et, à l'aval, augmenter la récolte de bois afin de maximiser les effets de stockage et de substitution. En la matière, la stratégie nationale bas carbone est en cohérence avec les objectifs du programme national de la forêt et du bois.

S'agissant du puits du secteur des terres de façon générale, des travaux sont lancés pour améliorer et fiabiliser la méthodologie de suivi du changement d'affectation des terres, notamment via la réalisation d'un inventaire d'émissions spatialement explicite pour ce secteur.

**S'agissant du puits forestier en particulier**, il augmente depuis 1990 mais on peut observer des signes d'affaiblissement depuis 2007 dont les causes ne sont pas clairement identifiées. Il pourrait être lié à des incertitudes de méthode de comptabilisation, au vieillissement des forêts (mais il n'existe pas de données nationales sur l'âge moyen des forêts), ou à la recrudescence des perturbations naturelles (tempêtes, incendies, sécheresses, parasites). Cette tendance est à surveiller. Les variations interannuelles demeurent toutefois difficiles à interpréter et il subsiste un besoin de renforcer les connaissances en la matière.

Une mission a récemment été confiée par le Gouvernement à la députée Anne-Laure Cattelot, pour une durée de six mois, sur les défis de l'adaptation de la forêt et les actions à mener pour les relever, à l'échelle nationale, en adoptant une approche prospective.

A plus court terme, lors du Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois du 8 octobre dernier, le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a appelé **la filière à soumettre une proposition de feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique**. Les travaux de rédaction de cette feuille de route sont en cours. Cette dernière permettra notamment de préciser la déclinaison du 2e plan national d'adaptation au changement climatique sur un plan opérationnel.

Les outils de soutien financier de la filière forêt-bois sont également au cœur des discussions en cours. En application de l'article 69 de la loi énergie-climat, le Gouvernement devra remettre au Parlement dans une période d'un an « un rapport sur les dispositifs de valorisation et d'incitation envisageables pour la séquestration du carbone par les massifs forestiers et le bois qui en est issu dans le cadre d'une gestion dynamique et durable ». Ce travail sera l'occasion de poser la réflexion sur les enjeux et dispositifs envisageables en matière de stockage carbone.

Le label bas carbone, en mettant en relation financeurs et porteurs de projets, permet déjà d'apporter une source de financement innovant aux projets de séquestration de carbone.

**S'agissant des sols**, les connaissances des pratiques favorables au stockage du carbone dans les sols, se sont récemment enrichies. Ainsi, l'étude « 4 pour 1000 » de l'INRA détaille les pratiques agricoles qui peuvent être mises en œuvre en France pour augmenter le stockage du carbone dans les sols où ce stock est le plus faible, notamment en développant l'agroforesterie, en allongeant la durée de rotation des prairies temporaires, ou en développant les cultures intermédiaires. D'autre part, le guide GERBOISE porté par l'ADEME et le GIP-ECOFOR, publié en 2019, donne des préconisations sur la gestion raisonnée de la récolte du bois à destination du bois-énergie, afin de préserver les stocks de carbone dans les sols forestiers.

Il convient désormais d'assurer l'intégration de ces préconisations dans les dispositifs opérationnels et réglementaires afin d'assurer leur généralisation. Par exemple, les meilleures pratiques de gestion forestière pourraient être intégrées dans les dispositifs de certification de gestion forestière (labels PEFC et FSC) qui pourraient encore progresser en France puisqu'en 2015, un tiers de la surface (et un peu moins de 60% des volumes de bois ronds commercialisés) étaient sous certification. Outre la demande des consommateurs, cette certification accrue pourrait être stimulée par la conditionnalité des soutiens publics. Les exigences du fonds chaleur évoluent en ce sens dès 2020 pour les aides attribuées aux installations industrielles, agricoles et tertiaires les plus volumineuses. La transposition de la directive européenne 2018-2001 relative aux énergies renouvelables, et notamment son volet relatif à la durabilité des bioénergies, est également susceptible d'inciter les entreprises et propriétaires forestiers à se certifier.

**S'agissant de la lutte contre l'artificialisation des terres et l'aménagement du territoire,** le plan biodiversité adopté par le Gouvernement en juillet 2018 fixe un objectif de zéro artificialisation nette. **Les ministres Emmanuelle Wargon et Julien Denormandie, en lien avec le ministre de l'agriculture, ont installé le 23 juillet 2019 un groupe de travail partenarial composé des acteurs représentant la société civile et les associations d'élus pour définir les modalités de mise en œuvre de cet objectif. De premières actions ont été déployées.** En particulier, un nouvel observatoire national de l'artificialisation des sols a été lancé courant 2019 et une instruction du Gouvernement a été publiée le 29 juillet dernier sur l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace. Elle promeut le renforcement de l'accompagnement par les Préfets de la prise en compte par les collectivités de la gestion économe de l'espace et le contrôle renforcé des préfets sur la compatibilité des documents d'urbanismes (PLU en particulier) avec cet objectif.

D'autres propositions sont actuellement à l'étude. Elles visent à améliorer la connaissance et notamment le recensement des friches industrielles et urbaines qui peuvent permettre le recyclage urbain ou la réalisation de projets de renaturation, à encourager la densification et à limiter l'ouverture à l'urbanisation dans le document de planification urbaine, à renforcer les obligations de de compensation à l'artificialisation des projets soumis à un régime administratif (évaluation environnementale, autorisation environnementale, défrichement, compensation agricole) et à renforcer l'ingénierie de recyclage foncier au service des projet de territoire. Des travaux complémentaires doivent également être menés sur le modèle économique pour privilégier les aides publiques qui favorisent le renouvellement urbain, ainsi que sur les mesures de communication et de sensibilisation des populations pour agir sur les comportements grâce la prise de conscience des effets négatifs de l'étalement urbain.

**Le Groupe de travail sur l'artificialisation se réunira une dernière fois le 20 janvier prochaine et les mesures seront présentées lors du prochain conseil de défense écologique qui devrait se tenir à la mi-février.** Par ailleurs, la loi ELAN a renforcé les outils de renouvellement urbain, avec en particulier **la création des « opérations de revitalisation de territoire (ORT) »** dont les collectivités territoriales peuvent se saisir pour mettre en œuvre un projet global de revitalisation de leur centre-ville.

Ce nouveau type d'opération a pour objet la mise en œuvre d'un projet intégré et durable de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire. Les opérations de revitalisation de territoires visent en premier lieu à lutter contre la dévitalisation des centres-villes en améliorant la qualité du bâti, et donc sa performance énergétique, et en rapprochant les habitants des services et des commerces de centre-ville. Elles ont également vocation à renforcer l'attractivité des centres-villes grâce la mise sur le marché de logements rénovés et une action de revitalisation de l'offre commerciale dans le cadre

d'une stratégie partagée à l'échelle de l'intercommunalité. **Elles constituent donc des outils puissants de lutte contre l'artificialisation des terres en périphérie des zones urbaines et de limitation des émissions de gaz à effet de serre grâce à la remise à niveau des modes de chauffage, à l'isolation des bâtiments et à la limitation des déplacements qui se font préférentiellement en mode doux.**

Pour accompagner les collectivités dans leur action de revitalisation de leur centre-ville, le Gouvernement a mis en place le **plan national « action cœur de ville - ACV »** qui doit permettre de mobiliser environ plus de 5 milliards d'euros, sur 5 ans, pour les 222 villes lauréates de l'appel à manifestation d'intérêt lancé en décembre 2018. Chacune de ces villes devront signer une convention d'ORT. Au 19 décembre 2019, un peu plus d'un an après la promulgation de la loi, 88 villes ont homologué leur ORT, dont 79 dans la cadre du plan ACV.

La loi ELAN a également prévu une ordonnance de réforme du contenu des SCoT qui sera l'occasion de renforcer l'intégration du climat dans les documents d'urbanisme.

### **1.2.b.vi Education, formation et de sensibilisation des citoyens**

Le HCC recommande d'intégrer systématiquement les connaissances sur le changement climatique, les émissions de GES, et les actions bas-carbone dans les systèmes d'éducation et de formation initiale et tout au long de la vie.

L'éducation et la formation sont en effet deux leviers importants et nécessaires à l'appropriation par chacun des enjeux climatiques, mais également des solutions. Plusieurs actions sont menées ou vont être prochainement lancées par le Gouvernement en ce sens :

En matière de sensibilisation des citoyens,

- La Convention citoyenne pour le climat, dont les travaux sont en cours, est l'occasion de faire vivre le débat auprès des Français et de sensibiliser l'ensemble des citoyens à l'ampleur des transformations de nos modes de vie nécessaires pour atteindre la neutralité carbone.
- Des travaux ont été lancés par la Ministre de la transition écologique et solidaire au Conseil national de la transition écologique (CNTE) sur la définition d'une vision de la France et du quotidien des Français à l'horizon 2050. Ceux-ci visent à mettre en avant les modifications structurelles du quotidien des Français et de leurs modes de vie engendrées par la transition bas-carbone et écologique.
- L'ADEME lancera sur cette base une campagne de communication à destination du grand public sur les modifications structurelles des habitudes et modes de vie des Français nécessaires à la transition bas-carbone (alimentation dont viande, mobilité douce, sobriété numérique, etc.).

Concernant l'éducation et la formation :

- L'éducation nationale a renforcé depuis la rentrée 2019 ses actions en faveur de la lutte contre le changement climatique et de la biodiversité, notamment avec la mise en place d'éco-délégués dans chaque classe de collège et lycée, le lancement d'un prix école-verte 2030, ou encore une place plus significative donnée aux enjeux climatiques et environnementaux dans les nouveaux programmes de lycée. Les élèves sont ainsi appelés à être des acteurs majeurs

de la transition écologique, et les écoles et établissements des lieux exemplaires de la protection de l'environnement.

- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation s'est rapproché des organisations et associations étudiantes engagées dans la transition écologique et les responsables des établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour engager une réflexion sur l'inscription de contenus sur le climat et les enjeux globaux dans les enseignements dispensés dans le supérieur.
- Le Ministre de l'Éducation nationale a missionné le conseil supérieur des programmes pour renforcer l'éducation au changement climatique à l'école et au collège.

### 1.3 Assurer une transition juste (recommandation 4)

#### 1.3.a Conception des mesures, accompagnement des ménages

Comme le HCC, le Gouvernement est très attentif à l'impact des politiques publiques sur les ménages et les inégalités, et de façon plus générale à l'accompagnement des ménages les plus vulnérables.

Un ensemble de mesures récentes visant à renforcer cet accompagnement a été mis en place récemment (cf. 1.2.a) : élargissement et augmentation du chèque énergie, renforcement de la prime à la conversion pour les ménages modestes et les gros rouleurs, transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique en prime et couplage avec les aides de l'Anah. Par ailleurs, les CEE "précarité" représentent un quart de l'obligation totale pour la période 2018-2020. Cela représente environ 2 milliards d'euros qui seront consacrés par les vendeurs d'énergie au soutien d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles sur cette période.

La convention citoyenne pour le climat permettra également aux citoyens de contribuer à la définition de mesures dans un esprit de justice sociale.

Enfin, afin d'assurer le suivi de l'impact de la transition sur la facture énergétique des ménages en fonction de critères sociaux et géographiques, **un indicateur de taux d'effort énergétique des ménages par catégories de ménages a été créé comme nouvel indicateur de suivi dans la SNBC 2**. Des indicateurs de taux d'effort de la fiscalité énergétique par quintile de revenus et par type de lieu d'habitation sont par ailleurs présentés dans le jaune budgétaire « financement de la transition écologique ».

#### 1.3.b Accompagnement des entreprises, risques associés à l'innovation, impacts sur l'emploi et la formation

Le Gouvernement partage la nécessité soulignée par le HCC d'accompagner les entreprises dans la transition bas-carbone. Un certain nombre de mesures nationales permettent aujourd'hui de soutenir la transition bas-carbone des entreprises :

- Le fonds chaleur et le fonds déchets de l'ADEME, permettent notamment de financer des projets de récupération de chaleur et de passage à la chaleur décarbonée.
- Fin 2019, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) a été ouvert aux installations soumises à ETS. Par ailleurs, le cumul des CEE et des aides ADEME, dans le respect des règles européennes sur les aides d'Etat, a été rendu possible. Ces évolutions vont permettre un

soutien renforcé pour le développement des économies d'énergie et de la chaleur renouvelable et de récupération.

- Le Programme des Investissements d'Avenir (PIA) soutient l'innovation. Le troisième volet du PIA (démarré début 2018) a confirmé une enveloppe de 1Md€ en faveur de la transition énergétique.
- Les programmes PROREFI et INVEEST, financés par les CEE, visent à former des référents économies d'énergie au sein des entreprises, ainsi qu'à former les acteurs financiers.

Outre ces mesures de soutien, le Gouvernement s'efforce de donner de la visibilité aux entreprises sur les politiques climatiques. **Pour pérenniser les orientations stratégiques, les objectifs structurants de long terme sont ancrés dans la loi.** C'est le cas notamment de l'objectif de neutralité carbone inscrit dans la loi relative à l'énergie et au climat, ou encore de l'objectif de fin de vente des véhicules légers neufs utilisant des énergies fossiles d'ici 2040 fixé dans la loi d'orientation des mobilités, qui donne un signal fort aux constructeurs automobiles. Par ailleurs, le scénario de la SNBC, en décrivant les transformations requises pour atteindre l'objectif de long terme, permet d'informer les décisions de court et moyen termes.

Enfin, une première évolution significative de la fiscalité énergétique a lieu dans la loi de finances pour 2020 avec la définition d'une trajectoire pluriannuelle sur la réduction de l'exonération fiscale s'appliquant au GNR.

Dans le cadre du Conseil national de l'industrie, des travaux ont été engagés afin que les filières industrielles élaborent des stratégies de décarbonation à horizon 2050, cohérentes avec l'objectif de neutralité carbone (cf paragraphe 1.2.b.ii). Ces stratégies doivent permettre aux filières industrielles d'anticiper les implications d'une France neutre en carbone, afin de tirer pleinement parti des opportunités associées à la transition et d'éviter les investissements échoués.

Outre ces travaux d'élaboration de stratégies de long terme qui doivent se poursuivre durant l'année 2020, des actions et engagements issus des filières pour amorcer cette décarbonation dès aujourd'hui seront intégrés dans les mesures du Pacte productif qui seront annoncées début 2020. En particulier, un travail est en cours pour définir un soutien public renforcé aux investissements des entreprises industrielles pour l'efficacité énergétique et la décarbonation.

Dans cette même optique, le premier Conseil de défense écologique a annoncé la création de France Transition Ecologique, suite au rapport "Canfin-Zaouati" rendu en décembre 2018. Cette initiative vise à réunir les acteurs financiers publics et privés afin créer un effet de levier sur les financements privés en faveur de la transition écologique, avec pour objectif de mobiliser 10 milliards d'euros d'investissements privés à l'aide de solutions existantes et en créant de nouveaux instruments financiers combinés.

Enfin, l'Etat met en place un accompagnement des territoires et des entreprises dont l'activité se trouve affectée par des mesures de transition énergétique. Ainsi, suite à l'engagement Président de la République de fermer les centrales électriques au charbon d'ici 2022, l'article 12 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat habilite le Gouvernement à agir par ordonnance en faveur d'un accompagnement des personnels des installations appelées à fermer ainsi que des personnels portuaires affectés en conséquence.

La loi d'orientation des mobilités prévoit quant à elle un rapport visant à préciser les emplois qui seront impactés à terme par la fin progressive de la vente de véhicules légers thermiques et exposant les mesures d'accompagnement engagées ou envisageables.

## **1.4 Assurer la déclinaison de la SNBC dans les politiques territoriales (recommandation 5)**

### **1.4.a Renforcer l'articulation des planifications et le dialogue avec les collectivités**

L'articulation des documents de planification aux différentes échelles (la SNBC, les schémas régionaux d'aménagement comme les SRADDET ou les SAR, les plans climat-air-énergie territoriaux ou PCAET) en cours d'élaboration n'a pas fait l'objet d'une évaluation détaillée. La loi relative à l'énergie et au climat prévoit la publication d'un rapport du Gouvernement en 2021 sur la contribution des SRADDET et des PCAET à l'atteinte des objectifs nationaux définis dans la SNBC et la PPE. Il devrait, autant que faire se peut, agréger les objectifs inscrits dans les différents plans et les comparer aux trajectoires nationales, mais il traitera également plus largement de la contribution des territoires à l'action climatique. Le gouvernement partage le souci du HCC de l'instauration d'un dialogue continu entre l'Etat et les collectivités sur la mise en œuvre des orientations sur le climat. Ce rapport devrait donner des éléments concrets permettant de structurer ce dialogue.

Les Régions sont chef de file en matière de climat, ce qui leur donne le rôle de territorialiser les orientations nationales et de fédérer les collectivités de leur territoire. **Au quatrième trimestre 2019, un cadre pérenne d'échange entre l'Etat et les Régions sur les ambitions et les outils climat-énergie a été instauré**, afin de travailler sur l'articulation entre les différentes échelles de planification et sur le lien entre planification et outils opérationnels de mise en œuvre.

Par ailleurs, en application de la loi portant Évolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique (ÉLAN), le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a ouvert une réflexion large sur la hiérarchie des normes qui s'imposent aux documents d'urbanisme et sur le contenu des schémas de cohérence territoriaux (SCoT). Elle devrait aboutir à un renforcement du contenu climat des SCoT pouvant aller jusqu'à la possibilité de créer d'intégrer les PCAET dans les SCoT. Elle devrait également déployer de nouveaux processus permettant d'assurer le lien entre les documents de planification sur le climat et les SCoT et les PLU, pour sortir d'une vision de leur articulation focalisée principalement sur les liens juridiques. Ce chantier s'achèvera en avril 2020 pour une entrée en vigueur au 1er avril 2021.

### **1.4.b Assurer la cohérence des méthodologies et des indicateurs de suivi**

Le bilan national des schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) pointait la difficulté de comparer et d'agréger les objectifs régionaux du fait de méthodologies hétérogènes de définition des objectifs. Le Gouvernement partage donc le constat du HCC de créer un cadre permettant la comparaison et l'agrégation des objectifs des documents de planification sur le climat.

Dans le cadre des groupes d'échange mentionnés plus haut, des travaux ont été lancés fin 2019 pour établir un référentiel d'indicateurs partagés, qui intègre les principaux indicateurs de la SNBC. Il permettra de bénéficier d'un référentiel de suivi commun aux exercices de planification climat aux différentes échelles et de définir les méthodologies d'élaboration des objectifs sur les différentes cibles, pour permettre leur comparaison et leur agrégation. Il devrait être travaillé début 2020 avec les Régions.

#### **1.4.c Soutenir l'élaboration des PCAET**

Comme mentionné au paragraphe 1.4.a, la loi énergie-climat prévoit la publication d'un rapport en 2021 sur la contribution des PCAET et des SRADDET aux objectifs nationaux. Ce rapport évaluera également le soutien apporté par l'État à la mise en œuvre des PCAET et des SRADDET.

Le soutien technique de l'Etat a été renforcé dans les territoires lauréats des contrats de transition écologique qui sont étroitement articulés avec l'élaboration des PCAET, lorsqu'ils ne sont pas encore approuvés, ou avec leur mise en œuvre lorsqu'ils sont déjà terminés. Par ailleurs, l'ADEME déploie le label Cit'ergie, qui permet d'appuyer les collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une démarche climat-air-énergie. Une refonte du label est en cours pour faciliter son articulation avec les PCAET et en faire un outil d'accompagnement privilégié des PCAET.

#### **1.4.d Faciliter l'accès aux données**

Lors de la première génération de PCAET, beaucoup de collectivités se sont heurtées à l'indisponibilité de données récentes ou à leur trop faible mise en valeur, alors que des observatoires régionaux climat-énergie sont développés dans la quasi-totalité des Régions et que la quasi-totalité des données nécessaires à l'élaboration d'un portrait de territoire climat-air-énergie sont aujourd'hui en *open data*. Sous l'impulsion du MTES, les observatoires régionaux climat-énergie sont en train d'élaborer une charte des services de mise à disposition de données à déployer sur l'ensemble du territoire national pour faciliter l'élaboration des PCAET. Elle devrait en particulier porter sur le type de données publiées, le périmètre de l'*open data* ou de la mise à disposition gratuite aux collectivités, la fréquence de mise à jour, les méthodologies utilisées... Sur les données d'émission de gaz à effet de serre, un groupe de travail a été lancé fin 2019 pour travailler à l'harmonisation des méthodologies d'inventaire territorial et faciliter leur comparaison avec les données de l'inventaire national.

S'agissant plus particulièrement des données relatives au puits de carbone, lors du lancement de l'élaboration des premiers PCAET, les collectivités manquaient de données sur le puits de carbone (forêt et sol). L'ADEME a donc développé l'outil ALDO qui permet de disposer de données par défaut pour chaque EPCI, qui peuvent être affinées en fonction des données disponibles localement. Du fait de l'évolution des méthodologies d'inventaire à l'échelle européenne, le CITEPA fournira, à partir de l'inventaire de 2021, des données à des mailles plus fines.

L'outil de l'ADEME Climagri permet également d'évaluer des bilans carbone de l'agriculture à l'échelle territoriale en mettant en relation les émissions de gaz à effet de serre, les consommations d'énergie et le potentiel nourricier. Il permet de tester des scénarios pour évaluer et hiérarchiser des actions à mettre en œuvre.

Ainsi que mentionné plus haut, le Gouvernement a fait de la lutte contre l'artificialisation des sols un axe majeur du plan national pour la biodiversité avec un objectif « zéro artificialisation nette » à terme. A ce titre, un observatoire de l'artificialisation des terres à l'échelle du cadastre a été lancé en juillet 2019 par le gouvernement avec l'appui du CEREMA, de l'IGN et de l'IRSTEA.

Enfin, le module forêt-bois de l'observatoire national de la ressource en biomasse est en cours d'évolution pour permettre l'accès des données aux différents acteurs au niveau régional.

### 1.5 Renforcer l'action de la France auprès de l'Union européenne et à l'international (recommandation 5)

Le HCC recommande d'agir **au niveau européen** pour que les budgets et toutes les actions et politiques de l'Union Européenne soient cohérents avec les objectifs de l'accord de Paris et sa propre stratégie de long-terme.

La France a porté une position ambitieuse dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre Energie Climat 2030 et des négociations sur le paquet énergie propre. La réforme et le prolongement du marché carbone européen EU ETS ont ainsi permis une hausse notable du prix du quota sur le marché carbone EU ETS (actuellement autour de 25€/tCO<sub>2e</sub>, contre 5€ avant la réforme). Cette évolution positive pour le climat a permis d'accélérer au niveau européen le basculement de la production électrique du charbon vers le gaz et les énergies renouvelables. L'ensemble des textes adoptés, à savoir les directives et règlements sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat, ainsi que les nouveaux standards d'émissions de GES pour les véhicules neufs, permettront à l'UE d'accélérer ses réductions d'émissions de GES qui pourraient atteindre environ -45% en 2030 par rapport à 1990, selon la Commission Européenne, si l'ensemble de ces dispositions sont appliquées, notamment par les Etats membres.

En cohérence avec l'objectif national d'atteindre la neutralité climatique en 2050, la France a défendu cet objectif pour l'UE dans le cadre de la discussion initiée par la publication de la proposition de stratégie de long terme de l'UE par la Commission Européenne, dans sa communication "Pour une Planète propre pour tous". L'action de la France, au sein d'une coalition d'Etats membres, a permis de convaincre une majorité d'Etats membres en faveur de cet objectif lors du Conseil Européen de Juin 2019. L'objectif de neutralité climatique en 2050 a été adopté lors du Conseil Européen de décembre 2019, avec une clause spécifique pour la Pologne, ce qui permet désormais de préparer la soumission de la Stratégie de Long Terme en 2020 en vue de sa soumission à la CNUCCC conformément à l'Accord de Paris.

La nouvelle Commission Européenne, présidée par Ursula Von Der Leyen suite aux élections européennes de 2019, a fait de l'action climatique un axe fort de son action au travers de la nomination d'un vice-président de la Commission en charge du Pacte Vert (Green Deal), Frans Timmermans. Les premières orientations du Pacte Vert ont été annoncées à l'occasion d'une communication le 11 décembre 2019. Ce pacte constitue une opportunité pour l'UE d'accélérer son action en faveur du climat, en mettant en cohérence ses politiques avec un objectif à long terme de neutralité climatique en 2050 et un rehaussement de l'objectif de l'UE à 2030, proposé par la Commission à entre -50% et -55%. La France apporte son plein soutien à cette priorité donnée au climat et aux différentes propositions de mesures faites par la Présidente de la Commission, au premier rang desquels la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour éviter plus efficacement les fuites de carbone, mais également un renforcement des politiques climat et énergie actuelles. La France défend également la réorientation des flux financiers privés et publics au niveau européen, notamment par la mise en œuvre du Plan pour une finance durable, la transformation de la Banque européenne d'investissement en banque européenne du climat et une part plus importante du budget de l'UE (Cadre financier pluriannuel) dédiée aux actions en faveur de l'environnement et du climat, qui pourrait être portée à 40 %. La France soutient ces mesures ambitieuses et considère que l'Union européenne doit se fixer une trajectoire crédible en rehaussant son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui pourrait aller jusqu'à -55% en 2030 par rapport à 1990, en fonction des résultats de l'étude d'impact lancée par la Commission européenne avant juin 2020.



Dans le sens d'une réorientation des flux financiers en faveur du climat et de l'environnement, la France a fortement soutenu la révision de la politique de prêt dans le secteur énergétique proposé par la BEI à son Conseil d'Administration, où siègent les Etats membres. Le Gouvernement se réjouit de l'adoption de cette nouvelle politique de prêt, qui organise la sortie du financement des énergies fossiles par la BEI à partir de 2022 (dont le gaz naturel), qui devra être assuré en Europe dans les conditions de marché. De plus, la BEI s'est engagée à augmenter ses interventions en faveur du climat à 50% de ses activités contre 29% actuellement et à aligner toutes ses activités avec l'Accord de Paris.

Le Pacte vert soulignant également un verdissement du prochain cadre financier pluriannuel, la France considère qu'il doit traduire une cohérence avec l'ambition renouvelée pour le climat et l'environnement en fixant des objectifs à la hauteur des attentes : 30% pour le climat et 10% pour la préservation de la biodiversité et la lutte contre les pollutions.

**A l'échelle internationale**, le HCC recommande par ailleurs de faire des efforts supplémentaires pour soutenir les efforts des autres pays afin d'inciter à un engagement global vers la neutralité CO<sub>2</sub> à l'horizon 2050 avec une réduction forte des autres gaz à effet de serre.

L'action diplomatique de la France, dans le cadre de l'organisation du G7 de Biarritz, a permis de mettre le climat au centre des préoccupations internationales, avec notamment une annonce au G7 du doublement de l'engagement financier de la France pour le Fonds vert pour le climat, ainsi que des annonces des dirigeants du G7 sur une aide d'urgence de 20 millions de dollars pour lutter contre les feux en Amazonie ainsi que le besoin à moyen terme de financement en faveur de la reforestation. Cette initiative du G7 se traduit par la mise en place d'une « Alliance pour la préservation des forêts tropicales » qui servira de plateforme d'informations pour mieux orienter les flux financiers à destination des trois bassins forestiers tropicaux de l'Amazonie, de l'Afrique centrale et de l'Asie du Sud-Est.

Dans le cadre de la politique de développement, l'alignement des activités de l'AFD avec l'accord de Paris, vise à favoriser les projets s'intégrant dans les contributions déterminées au niveau national des pays dans lesquels l'AFD intervient, ce qui soutient ces stratégies de développement national. La France apporte également un soutien aux capacités des pays en développement dans l'élaboration de leur stratégie de long terme.

Au niveau diplomatique, la France travaille à l'extension de la Coalition Neutralité Carbone, avec notamment l'inclusion dans le cadre du G7 du Japon et de l'Italie à cette occasion. La France porte également le sujet climatique et notamment l'irréversibilité de l'Accord de Paris dans le cadre de déclaration communes, notamment avec des grands émetteurs comme la Chine et l'Inde pour amplifier l'engagement climatique de ces pays. Dans le même sens, l'action diplomatique de la France lors du G20 de Juin 2019 a abouti à une déclaration de 19 Etats (hors USA) sur la mise en œuvre complète de l'Accord de Paris et son irréversibilité.

Après les résultats décevants de la COP 25, la France continuera en 2020 à porter, auprès de ses partenaires du G 20 principaux émetteurs de Gaz à effet de serre, un message de relèvement de l'ambition dans la perspective de la COP 26 en vue de respecter l'esprit et la pleine application de l'accord de Paris.

Enfin, l'année 2020 sera aussi l'année de la biodiversité avec notamment plusieurs rendez-vous importants. En effet, la France accueillera du 11 au 19 juin 2020 à Marseille le Congrès mondial l'Union internationale pour la conservation de la Nature (UICN). Organisé tous les quatre ans, cet événement

est le plus important et le plus diversifié sur la conservation de la nature. Le Congrès 2020 aura une importance particulière puisqu'il interviendra quelques mois avant le sommet biodiversité en marge de l'AGNU à New-York (15-22 septembre) et la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) à Kunming en Chine (15-29 octobre), qui sera marquée par l'adoption d'un nouveau cadre stratégique mondial post-2020 pour la biodiversité ainsi que de nouveaux objectifs.

La France appelle par ailleurs à inclure l'Accord de Paris parmi les éléments essentiels des accords commerciaux et à mieux intégrer le développement durable dans l'ensemble des chapitres pertinents des accords de commerce.

## 2/ RECOMMANDATIONS SUR LE PROJET DE SNBC 2

### 2.1. Objectif de neutralité carbone et ambition

Dans son rapport, le Haut Conseil pour le climat demande de fixer des objectifs nationaux ambitieux compatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris.

C'est bien la volonté du Gouvernement, qui en accord avec les termes de l'Accord de Paris, a rehaussé l'ambition à 2050 en visant la neutralité carbone de la France, remplaçant l'objectif précédemment inscrit dans la loi du "facteur 4" (division par 4 des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 1990) et en inscrivant cet objectif dans la loi relative à l'énergie et au climat. Tel que recommandé par le Haut Conseil pour le climat, **cette même loi précise la définition de la neutralité carbone et du périmètre pris en compte** (émissions territoriales comptabilisées selon la méthodologie des inventaires d'émissions de GES utilisées pour le rapportage auprès de l'Union européenne et de la CCNUCC), **ainsi que du niveau de réduction des émissions brutes de gaz à effet de serre que cela implique** (division « au moins d'un facteur 6 » par rapport à 1990). La loi précise par ailleurs que l'atteinte de la neutralité carbone doit être appréhendée sans recours à des crédits internationaux.

Par ailleurs, cette même loi dispose qu'à partir de la prochaine révision de la SNBC, **des budgets carbone indicatifs seront adoptés concernant les émissions des transports internationaux maritimes et aériens** (non incluses dans les budgets carbone existants ni dans l'objectif de neutralité carbone), **ainsi que concernant l'empreinte carbone**. Si l'impact de la France sur le changement climatique ne se limite en effet pas aux seules émissions produites sur son territoire mais bien à l'ensemble des émissions liées à la consommation et aux modes de vie des Français, le Gouvernement rappelle toutefois que ces secteurs dépendent aussi des discussions internationales et non uniquement de la politique menée par la France, ce qui justifie qu'ils ne soient pas directement intégrés dans les budgets carbone et dans l'objectif de neutralité carbone.

Enfin, la France défend par ailleurs un relèvement de l'ambition au niveau européen pour 2030, qui se traduirait alors par une plus grande ambition nationale à cette échéance (et sera pris en compte le cas échéant dans la prochaine révision de la stratégie).

### 2.2. Définition des budgets carbone

Le HCC recommande que les budgets carbone soient fixés par la loi, et soient explicités par gaz et par secteur.

Ces recommandations seront suivies puisque la loi n°2019-1147 relative à l'énergie et au climat prévoit désormais le principe d'une loi de programmation quinquennale qui fixera notamment les objectifs de réduction de GES pour trois périodes successives de 5 ans (les budgets carbones déclineront ensuite ces objectifs).

Ce processus sera mis en œuvre pour la première fois en 2023 (soit en amont dans le cadre de l'élaboration de la SNBC 3). D'autre part, l'article L. 222-1 B du code de l'environnement a été modifié pour prévoir que ces budgets sont déclinés systématiquement par secteur et par gaz, **ce qui sera donc fait dans le décret d'adoption et dans l'annexe de la SNBC, dès la SNBC 2.**

En ce qui concerne le 2<sup>e</sup> budget carbone, le HCC a souhaité qu'il soit maintenu au niveau fixé par la SNBC 1. Ce budget a en effet été révisé à la hausse dans le cadre des travaux de mise à jour de la SNBC, dans un souci de transparence, les retards accumulés sur le premier budget ne permettant pas de

rattraper le 2<sup>ème</sup> budget. Ce nouveau scénario prend en compte la trajectoire réelle d'émissions des dernières années afin d'établir une trajectoire crédible de réduction des émissions à partir de 2019. Malgré cette révision, ce budget carbone est cohérent avec les objectifs de plus long terme à 2030 et 2050 et son niveau prévu est le reflet d'un souci de sincérité et de réalisme.

Enfin, il n'existe pas de mécanisme jouant un rôle de corde de rappel en cas de dépassement des budgets d'un budget carbone, car il serait très complexe de définir des mesures automatiques à actionner. Le Gouvernement utilise néanmoins cet indicateur afin d'orienter ou de réorienter ses politiques dans les différents secteurs.

### 2.3 Gouvernance, suivi de la mise en œuvre et indicateurs

Le Haut Conseil pour le climat recommande de façon générale un renforcement de la gouvernance de la politique climat et de la SNBC, du suivi de sa mise en œuvre et de ses indicateurs.

En particulier, le Haut Conseil pour le climat demande un suivi plus systématique des résultats permettant de mieux appréhender les risques de non-respect des objectifs et de faire des ajustements. Le Gouvernement rappelle que suite à l'annonce en juin 2017 du premier écart à la trajectoire cible pour l'année 2016, le Plan climat a été adopté en juillet 2017, initiant ainsi la mise en place de nombreuses mesures.

Le Haut Conseil recommande par ailleurs que soient mieux analysées les causes du dépassement du premier budget carbone. Le Gouvernement précise que le projet de SNBC révisée contient déjà un chapitre synthétique d'analyse des causes structurelles du non-respect du 1<sup>er</sup> budget carbone (cf. Chapitre 3).

En accord avec les recommandations du Haut Conseil, le projet de stratégie a été complété d'un chapitre stratégique dédié à la gouvernance de la politique climat, afin de garantir la prise en compte des enjeux et objectifs de la SNBC dans l'ensemble des décisions politiques.

Le Gouvernement a par ailleurs prévu un renforcement du suivi de la mise en œuvre de la stratégie, avec la mise en place d'un outil de suivi de la mise en œuvre des orientations. Pour chaque orientation, l'outil de suivi sera directement complété par les différents pilotes identifiés dans chaque service administratif concerné, qui assureront un suivi en temps réel. Cet outil permettra d'appréhender au fur et à mesure le niveau d'intégration des orientations de la SNBC dans les politiques publiques de l'Etat, ainsi que les manques à combler.

La révision de la SNBC a été l'occasion de réinterroger et d'enrichir le set d'indicateurs de suivi de la stratégie, sur la base du retour d'expérience du suivi de la première stratégie et notamment des échanges avec les parties prenantes membres du Comité d'Information et d'Orientation de la stratégie. Ces indicateurs ont été définis de manière à être pérennes dans le temps et une majeure partie des indicateurs de la première stratégie sont conservés dans sa version révisée.

Le Gouvernement soutient la nécessité d'un suivi régulier, lequel permettra d'enrichir l'analyse des causes structurelles des écarts aux objectifs. Celle-ci est déjà appréhendée en surface avec le suivi annuel des budgets carbone sectoriels. La publication du set complet d'indicateurs tous les 2 ans (en complément de la publication annuelle des indicateurs de résultats) permettra une analyse fine.

Le Gouvernement rappelle néanmoins que si les indicateurs de la SNBC ont vocation à suivre les changements structurels, en pratique, ce suivi peut rencontrer plusieurs difficultés :

- temporelle : le suivi ne permet pas une connaissance en temps réel des changements : une inertie parfois très significative est observée entre l'adoption des mesures, leur application, leurs effets et la mesure de leurs effets au travers d'indicateurs ;
- technique : on note l'absence d'outils statistiques de suivi adaptés pour certains changements structurels (nombre de rénovations permettant l'atteinte du niveau BBC par exemple).

Des travaux sont en cours pour créer et renforcer les outils statistiques dans les cas où il manque des données de suivi fiables

#### 2.4. Scénario de la SNBC

Concernant le scénario sous-jacent à la SNBC, le HCC recommande de clarifier les conditions d'atteinte de l'objectif de neutralité carbone afin de le rendre opérationnel, et également d'évaluer et intégrer les risques et les points de blocages potentiels du scénario.

Tout d'abord, le scénario a fait l'objet d'une grande transparence au cours de l'intense concertation avec les experts et parties prenantes réalisée pendant son élaboration.

En ce qui concerne, les risques et points de blocages, la SNBC 2 comprend déjà des points de blocage identifiés dans chaque chapitre. Les points spécifiquement mentionnés dans le rapport du HCC concernant la biomasse et l'électrification ont été bien identifiés et abondamment discutés pendant l'élaboration du scénario. Il s'agit d'une construction itérative et les études réalisées entre deux SNBC permettront de les affiner progressivement. Une étude a par exemple été confiée à RTE concernant la sécurité d'approvisionnement de long terme en électricité. S'agissant de la mobilisation de la biomasse et de ses impacts environnementaux, des études pourront être lancées dès 2020 dans le cadre de l'évaluation de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse. S'agissant enfin de la forêt et du risque de non permanence du puits forestier en raison des effets du changement climatique, de nombreux travaux sont en cours de lancement pour définir une feuille de route spécifique et une étude réévaluant le potentiel du puits forestier dans ce contexte à échéance plus longue pourra être lancée en amont de l'élaboration de la SNBC 3.

Ainsi, la SNBC 3 pourra renforcer la prise en compte des limites du scénario et des risques associés à la non-atteinte de certains objectifs. D'ici là, le suivi de la mise en œuvre de la SNBC2 permettra également d'estimer les risques que certains éléments peuvent faire peser sur la trajectoire globale.

Le HCC recommande également de mieux caractériser le « point d'arrivée » à 2050 (émissions incompressibles et puits de carbone). Pour l'élaboration de ce premier scénario de neutralité carbone, la définition du point d'arrivée en 2050 résulte d'une analyse des potentiels de chaque secteur et d'échanges avec les parties prenantes mais à nouveau, chaque révision de la SNBC doit permettre d'affiner la vision de la neutralité carbone en s'appuyant sur les études et analyses nouvelles qui seront progressivement disponibles.

#### 2.5 Echéances et opérationnalisation

Le HCC recommande de prioriser et d'accompagner d'un calendrier d'échéances les orientations stratégiques de la SNBC, de positionner dans le temps les échéances de mise en œuvre des changements structurels profonds, et de décliner les objectifs dans des stratégies sectorielles.

Il apparaît difficile de prioriser les orientations de la SNBC en introduisant une hiérarchie entre elles, mais dans le cadre du suivi de sa mise en œuvre, il pourra être envisagé d'accorder une attention plus forte à la mise en œuvre des orientations qui peuvent être associées à la mise en œuvre de changements structurels.

Le Gouvernement rappelle que la SNBC est un document de stratégie et d'orientations et non un programme de mesures ou un plan d'actions. En pratique, la SNBC se trouve opérationnalisée via les documents de programmation et plans d'actions sectoriels de plus court-terme et tout particulièrement la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui couvre une grande partie des émissions, mais également le plan d'action interministériel forêt-bois, la feuille de route économie circulaire...

Par ailleurs, pour mieux faire apparaître les échéances clés du scénario dans la SNBC proprement dite, les chapitres sectoriels de la SNBC ont été complétés avec une description succincte des points d'étapes clés du scénario, dans la description de la stratégie sectorielle comme dans les orientations.

## 2.6 Empreinte carbone

Le HCC préconise de renforcer l'attention sur l'empreinte carbone, notamment en développant des mesures supplémentaires, une stratégie et une trajectoire pour réduire l'empreinte carbone de la France (émissions importées en particulier) et en améliorant la caractérisation de ces émissions.

La loi relative à l'énergie et au climat précitée établit qu'à partir de la SNBC 3, des budgets-carbone indicatifs seront adoptés concernant l'empreinte carbone des Français, ce qui impliquera donc la définition de trajectoires prospectives sur ce périmètre.

Afin de contribuer à éclairer ces travaux futurs, **le Gouvernement a saisi le HCC le 22 août 2019 afin que ce dernier puisse étudier les méthodologies existantes concernant le calcul de l'empreinte carbone dans l'optique de mieux appréhender les leviers fins existants pour réduire cette empreinte de manière durable.** Cela pourra ainsi permettre au Gouvernement d'identifier des mesures supplémentaires permettant de renforcer les politiques existantes.

## 2.7 Territoires

Le HCC recommande de mieux articuler SNBC et planification territoriale, d'encourager la coordination en facilitant un dialogue interrégional et national et de renforcer les coopérations au niveau local entre territoires.

La SNBC a été élaborée en même temps que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Pour faciliter sa prise en compte dans les documents régionaux, le ministère a transmis aux préfets de Région en février 2019 un porter à connaissance spécifique précisant les éléments modifiés par le projet de SNBC révisée et devant être intégrés par les SRADDET pour permettre aux collectivités d'intégrer les orientations de la SNBC dans leurs exercices de planification. La SNBC 2 sera le document de référence pour les SRADDET qui seraient révisés après les prochaines élections régionales.

Par ailleurs, le projet de SNBC révisé a fait l'objet de plusieurs évolutions pour mettre davantage en avant l'importance du rôle des territoires dans la mise en œuvre des orientations. Pour cela, les orientations portant sur les dynamiques territoriales qui étaient insérées dans le chapitre sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, ont été intégrées dans un nouveau chapitre sur la

gouvernance et la mise en œuvre de la SNBC. Elles portent en particulier sur l'intégration des indicateurs de la SNBC dans le suivi des SRADDET pour faciliter le suivi et la comparaison entre échelles, sur l'intégration d'indicateurs sur le puits de carbone dans les PCAET et les documents d'urbanisme pour assurer le suivi de ce sujet à toutes les échelles, sur le développement des alliances territoriales, la mobilisation sur le climat des structures intermédiaires entre Régions et EPCI (parcs naturels, pays, PETR, pôles métropolitains...) et sur l'élargissement du rôle de coordinateur de la transition énergétique des EPCI à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce chapitre ouvrant les orientations de politiques publiques portées par la SNBC, il donne une meilleure visibilité à ces orientations.

De plus, ces orientations ont été renforcées et enrichies pour inscrire des actions engagées ou en projet dont le premier rapport du Haut conseil pour le climat a souligné l'importance. En particulier, a été intégrée une orientation visant la création d'une instance de dialogue Etat-Régions sur l'articulation des objectifs des SRADDET avec la SNBC et l'élaboration d'un référentiel commun d'indicateur de suivi à toutes les échelles (cf. partie 1.4).

Le Haut conseil pour le climat recommande également de définir des critères de répartition de l'effort entre territoires. Ces éléments n'ont pas vocation à être intégrés dans la SNBC qui n'entre pas finement dans les modalités de mise en œuvre des orientations. Des travaux pourront toutefois être lancés avec les collectivités pour définir des critères partagés d'élaboration des objectifs sans qu'il soit envisagé de mener l'exercice de territorialisation des objectifs chiffrés.

## 2.8. Dimension sociale

Le HCC recommande de construire des indicateurs permettant de suivre la dimension sociale de la SNBC, de clarifier les impacts de la trajectoire SNBC sur les aspects sociaux et de planifier des mesures d'accompagnement nécessaires.

En ce qui concerne la dimension sociale, de nouvelles orientations ont été, comme suggéré par le HCC, introduites dans la SNBC 2 et intégrées dans l'orientation "ECO 2 : assurer une transition juste pour tous". Ces orientations sont formulées ainsi : "s'assurer de la soutenabilité des mesures associées à la transition bas carbone, préserver le pouvoir d'achat des ménages, préserver la compétitivité des entreprises, le cas échéant par la mise en place de mesures d'accompagnement des acteurs, entreprises et ménages."

Les indicateurs de suivi sur la dimension sociale ont par ailleurs été renforcés avec :

- l'introduction de l'indicateur « taux d'effort énergétique des ménages » (par catégorie de ménages) pour suivre l'effet des mesures de réduction des émissions et des mesures d'accompagnement associées
- l'introduction d'un indicateur de suivi du niveau de sensibilisation des citoyens.

Il existe enfin déjà des indicateurs de suivi portant sur la formation. Les travaux qui seront menés d'ici la prochaine SNBC seront par ailleurs l'occasion de préciser et le cas échéant de compléter les indicateurs prévus sur la dimension sociale.

Enfin, concernant l'évaluation des impacts de la transition, le rapport d'accompagnement de la SNBC qui sera publié avec la SNBC révisée comprend une analyse des impacts socio-économiques de la trajectoire. Les mesures d'accompagnement qui doivent en découler sont déjà en partie définies dans la PPE pour la période concernée.

## 2.9. Impact environnemental

Le HCC recommande d'anticiper et suivre les impacts environnementaux et d'y remédier via la planification de mesures.

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique de la SNBC constitue une évaluation d'ensemble, essentiellement qualitative, des incidences environnementales positives ou négatives des orientations préconisées pour atteindre la neutralité carbone. L'avis de l'autorité environnementale sur ce rapport a permis d'en identifier les faiblesses et de compléter à la fois le rapport et la SNBC elle-même. Des points de vigilance ont été introduits dans les divers chapitres sectoriels de la SNBC afin d'identifier les impacts environnementaux méritant une attention plus spécifique. On peut citer par exemple les effets antagonistes de certaines énergies, notamment sur la qualité de l'air (centrales thermiques, chaufferies bois, biocarburants), sur la préservation des sols, des eaux et la consommation d'espaces (biocarburants, biomasse, photovoltaïque), et sur la préservation de la biodiversité (hydroélectricité, éolien...).

Il revient ensuite à chaque déclinaison sectorielle de la SNBC (comme la PPE ou la Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse), ainsi qu'aux documents de planification territoriale, et aux études d'impact projet par projet d'analyser plus finement les impacts attendus et de s'adapter pour minimiser ou compenser ces impacts plus précisément qualifiés et quantifiés.