Politiques de lutte contre le changement climatique des États : l'exemple de la France

La France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et, avec la Loi énergie et climat adoptée en 2019, à atteindre la neutralité carbone en 2050 en divisant les émissions par un facteur supérieur à six par rapport à 1990. L'objectif 2030 sera révisé en 2023, dans le cadre de la loi prévue à l'article L. 100-1 A du Code de l'énergie, afin de se mettre en cohérence avec le nouvel objectif européen à 2030 de - 55 % net.

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) révisée, adoptée par décret en avril 2020, intègre l'objectif de neutralité. La SNBC donne des orientations pour mettre en œuvre la transition vers une économie bas-carbone dans tous les secteurs d'activité, réduire les émissions sur le territoire et plus généralement l'empreinte carbone de la France.

Ces orientations ont été traduites par des textes législatifs portant sur l'ensemble des secteurs émetteurs de GES (Loi hydrocarbures en 2017, Loi énergie climat en 2019, Loi d'orientation des mobilités en 2019, Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire en 2020, Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets en 2021, etc.).

Les budgets carbone, plafonds d'émissions de GES sur le territoire national, définissent la trajectoire cible de baisse des émissions par périodes successives de cinq ans, en ligne avec l'objectif de neutralité carbone en 2050.

BUDGETS CARBONE NATIONAUX

Émissions annuelles moyennes hors UTCATF (en Mt CO_2 éq)	2015 (Émissions historiques réalisées)	2e budget carbone (2019-2023)	3e budget carbone (2024-2028)	4e budget carbone (2029-2033)
Tous secteurs confondus	458	421	358	299

Source : *Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone. Un ajustement technique a été réalisé en juillet 2022. Cela conduit à de légères modifications de la répartition sectorielle (entre - 2 et + 3 Mt CO_2 éq selon les secteurs), quasiment sans impact sur le budget total.*

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour la période 2019-2028, également adoptée par décret en avril 2020, établit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie, en cohérence avec la SNBC.

Pour assurer le respect de ses engagements et limiter les écarts à la trajectoire, la France s'est dotée d'une gouvernance renforcée sur la politique climat avec la création en 2019 du Haut conseil pour le climat (HCC). Il a pour mission principale d'évaluer la mise en œuvre de la SNBC et le respect de la trajectoire, et d'alerter en cas d'écart.

Par ailleurs, le Secrétariat général à la Planification écologique, créé en 2022 et placé auprès de la Première ministre, est chargé de coordonner l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire. Il veille à la bonne exécution des engagements pris par tous les ministères en matière d'environnement.

COMPARAISON DES ÉMISSIONS AUX BUDGETS CARBONE

En Mt CO_2 éq par an

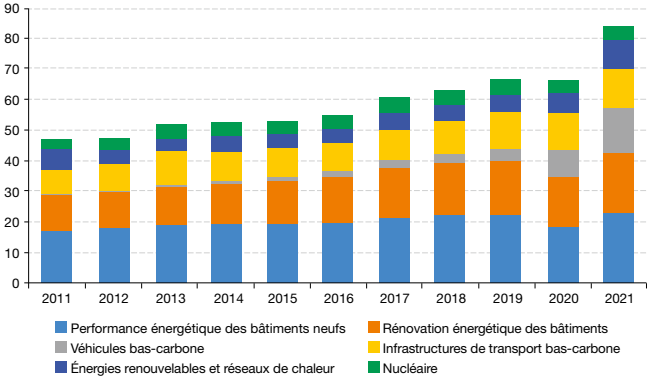
	1er budget carbone 2015-2018*	Émissions réalisées 2015-2018	Écart	2e budget carbone 2019-2023*	Émissions réalisées 2019-2021	Écart
Transports	128	138	8 %	129	125	- 3 %
Usage des bâtiments et activités résidentiels/ tertiaires	79	87	11 %	77	74	- 4 %
Agriculture	85	87	2 %	80	81	2 %
Industrie manufacturière et construction	79	80	1 %	75	77	2 %
Industrie de l'énergie	55	50	- 10 %	48	43	- 9 %
Traitement centralisé des déchets	15	15	- 2 %	12	15	23 %
Total hors UTCATF	**441**	**457**	**3 %**	**421**	**415**	**- 1 %**

** Budget carbone 2015-2018 adopté en 2015, ajusté en 2019 pour rendre compte de l'évolution de la comptabilité des émissions de gaz à effet de serre ; budget carbone révisé 2019-2023 adopté en 2020.*
Note : la répartition sectorielle des émissions repose sur un format national spécifique d'inventaire (Secten). Elle peut présenter des différences avec celle des parties précédentes, fondée sur un format d'inventaire permettant les comparaisons internationales. Les données d'émissions réalisées en 2021 sont provisoires.
***Sources :** Citepa, Secten 2022 ; DGEC*

Les émissions de GES en France sur la période 2015-2018 ont excédé de 3 % le budget défini par la première version de la SNBC (2015), principalement en raison de dépassements dans les secteurs des transports, et du résidentiel et du tertiaire. Les émissions sur la période 2019-2021 sont inférieures au niveau annuel moyen du budget 2019-2023, ce dernier ayant été revu à la hausse dans le cadre de la SNBC révisée.

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS CLIMAT EN FRANCE

En milliards d'euros courants

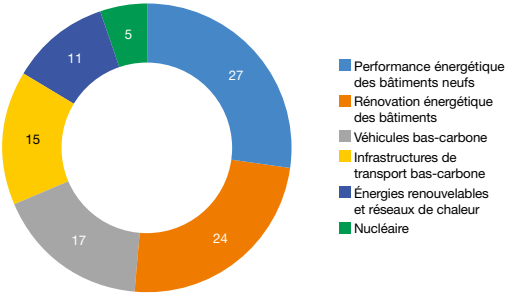


Note : le périmètre de l'édition 2022 du Panorama des financements climat a été révisé par rapport aux précédentes versions et ne peut y être comparé. Des changements dans les sources, la méthode et le périmètre entraînent la révision des résultats pour toute la période couverte par l'étude.
Source : *I4CE, Panorama des financements climat, édition 2022*

Le *Panorama des financements climat* recense les dépenses d'investissement en faveur du climat en France. Près de 84 milliards d'euros d'investissements en faveur du climat ont été recensés en 2021. Après un léger tassement en 2020, ils progressent de 27 % sur un an sous les effets de la reprise économique, de l'augmentation des financements publics et des mesures réglementaires. Depuis 2011, les investissements en faveur du climat ont crû de 79 %. Cette forte hausse provient notamment de celle des investissements dans les véhicules bas-carbone : multipliés par 46 depuis 2011, ils sont responsables de 38 % de la hausse totale des investissements climat. La rénovation énergétique des bâtiments contribue quant à elle à hauteur de 22 % à la hausse totale des investissements (+ 68 % depuis 2011).

INVESTISSEMENTS CLIMAT EN FRANCE PAR SECTEUR

En %



Source : *I4CE, Panorama des financements climat, édition 2022*

Le *Panorama des financements climat* couvre trois secteurs : le bâtiment, les transports et la production d'énergie. En 2021, la France a consacré près de 23 milliards d'euros à la performance énergétique des bâtiments neufs et près de 20 milliards d'euros à la rénovation énergétique des logements. Viennent ensuite les transports avec 14 milliards d'euros alloués aux véhicules bas-carbone et 13 milliards aux infrastructures de report modal. Les investissements dans les énergies renouvelables approchent les 10 milliards d'euros tandis que près de 5 milliards d'euros ont été alloués au développement et à la prolongation du parc nucléaire.

LE BUDGET DE L'ÉTAT ET SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL : L'APPROCHE « *GREEN BUDGETING* »

Pour la troisième année, le gouvernement français a accompagné son projet de loi de finances pour 2023 d'un rapport sur l'impact environnemental du budget qu'il présente, appelé aussi « budget vert ». Ce rapport, qui analyse l'ensemble des crédits budgétaires et dépenses fiscales de l'État, permet de qualifier les dépenses dont l'impact est favorable, neutre ou défavorable sur six grandes dimensions environnementales, reprises de la taxonomie européenne.

Les dépenses favorables à l'environnement représenteront presque 40 Md€ en 2023, composées notamment des aides à la rénovation énergétique (2,5 Md€ d'aides directes et 2 Md€ de TVA réduite) et à la transition du parc de véhicules (1,3 Md€), des dépenses d'entretien et de maintenance du réseau ferroviaire (2,7 Md€) ou encore des soutiens aux investissements et à l'innovation via France 2030 (1,5 Md€) et du plan de relance (3,6 Md€).

À l'inverse, les dépenses défavorables sont structurellement de l'ordre de 10 Md€. Il s'agit soit de dépenses fiscales (7,1 Md€), correspondant à des réductions de taxes sur les énergies fossiles et aux dispositifs fiscaux en faveur du logement neuf pour la partie qui génère de l'artificialisation des sols, soit de soutiens publics à la production d'énergie (généralement carbonée) dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain. Ces dépenses recouvrent aussi les « boucliers tarifaires » exceptionnels adoptés pour limiter l'augmentation des prix du gaz et de l'électricité pour les consommateurs, jugés défavorables au climat, en ce qu'ils soutiennent la consommation d'énergie.

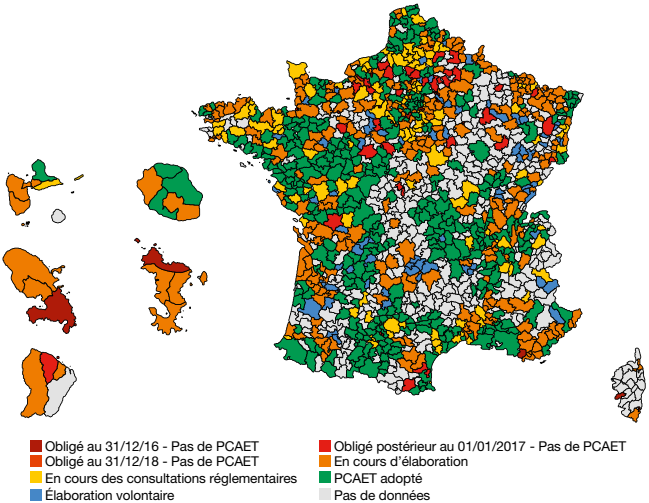
STRATÉGIE D'ADAPTATION EN FRANCE

Au vu des conclusions du 4e rapport de synthèse du Giec publié en 2007, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle Environnement, votée le 3 août 2009, avait prévu la préparation d'un Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) pour les différents secteurs d'activité à l'horizon 2011. L'adaptation apparaît désormais comme un complément indispensable aux actions d'atténuation déjà engagées.

Après un premier PNACC couvrant la période 2011-2015, un deuxième PNACC a été élaboré autour de six priorités : gouvernance, prévention et résilience, filières économiques, connaissance et informations, nature et milieux, et international. Il vise à mettre en œuvre de 2018 à 2023 les actions nécessaires pour adapter les territoires de la France métropolitaine et d'outre-mer aux changements climatiques régionaux en cohérence avec l'objectif de long terme de l'Accord de Paris.

Pour en savoir plus sur le PNACC-2, voir le Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique : www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr

LA DIFFUSION DES PLANS CLIMAT-AIR-ÉNERGIE TERRITORIAUX EN AOÛT 2022



Source : *Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*

Depuis 2015, la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a rendu obligatoire les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) pour les collectivités de plus de 20 000 habitants. Ces projets de territoire comprennent notamment un diagnostic de la vulnérabilité du territoire intercommunal au changement climatique ; une stratégie et des objectifs chiffrés ; un programme d'actions ; un dispositif de suivi et d'évaluation.

En août 2022, 44 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants ont adopté leur PCAET et 95 % ont lancé la démarche. Au total, plus de 840 collectivités ont lancé l'élaboration d'un PCAET, dont 125 EPCI de moins de 20 000 habitants qui se sont engagés dans une démarche volontaire.