



HAL
open science

Dépasser les constats, mettre en oeuvre les solutions Analyse du Rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le climat

Marta Torre-Schaub

► **To cite this version:**

Marta Torre-Schaub. Dépasser les constats, mettre en oeuvre les solutions Analyse du Rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le climat. *Énergie - Environnement - Infrastructures : actualité, pratiques et enjeux*, 2022, 10 (10), pp.1-6. hal-03910166

HAL Id: hal-03910166

<https://hal.science/hal-03910166v1>

Submitted on 21 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions

Analyse du Rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le climat

Marta Torre-Schaub

Résumé

Dans un contexte géopolitique particulièrement dégradé compte tenu du conflit au cœur de l'Europe affectant notre dépendance aux ressources énergétiques fossiles, et, après les récents événements climatiques extrêmes vécus ces derniers mois en France, une lecture du dernier rapport du Haut Conseil pour le climat semble particulièrement la bienvenue. Le Haut Conseil préconise un sursaut dans l'action politique climatique, sursaut qui serait d'autant plus important qu'il permettrait de réduire la forte dépendance de la France aux importations d'énergies fossiles et d'engrais minéraux. Pour répondre à ces enjeux, une vision de la transition écologique juste doit être partagée par les acteurs publics et privés, et déclinée de manière opérationnelle dans tous les secteurs et dans tous les territoires. Cet article décrypte les observations et recommandations émises par le Haut Conseil.

Mots clés

Changement climatique, transition Juste, Risques climatiques, Haut Conseil pour le climat, Territoires, Planification écologique, Justice climatique

Introduction

Le Haut Conseil (HCC) pour le climat¹ a publié son rapport annuel le 29 juin 2022 intitulé *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions*². Dans ce rapport de 216 pages, le Haut Conseil a souhaité présenter comment les impacts du changement climatique sous l'influence des activités humaines s'aggravent partout dans le monde, ce qui bien évidemment n'exclut pas la France. Ce constat conduit le Haut Conseil à souligner ô combien les conséquences de ces effets, déjà chroniques et aigus, ont de retentissements à la fois matériels et financiers d'une extrême importance.

A partir de cette affirmation, le rapport présente les réflexions du Haut Conseil autour de deux questions majeures : d'abord, le HCC admet que si la France a fait de progrès en matière de politiques climatiques, elles restent insuffisantes, autant en matière d'atténuation que d'adaptation (1). Dans ce contexte, le HCC met en avant la nécessité de produire un sursaut de l'action climatique en France, notamment et, en grande partie, compte tenu du contexte géopolitique actuel et de nos dépendances en matière énergétique (2). Enfin, et dans une troisième partie, le rapport présente les leviers possibles pour conduire de politiques bas-

¹ <https://www.hautconseilclimat.fr/>

² <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2022/06/Rapport-annuel-Haut-conseil-pour-le-climat-29062022.pdf>

carbone (3). Ce dernier point est d'autant plus important, que le HCC a tenu compte de pistes que nous avons soulevées déjà dans notre rapport 2021 rendu au HCC sur les *Outils juridiques pour la neutralité carbone*³. Le dernier rapport du HCC insiste également, dans sa dernière partie, sur les écueils rendant plus complexe l'attente des objectifs de réduction de gaz à effet de serre en France et sur la nécessité d'aller plus loin dans les politiques d'adaptation, dans la continuité de son rapport annule 2021⁴.

1. Les impacts du changement climatique en France

Le HCC, s'appuyant sur le 6^{ème} rapport du GIEC⁵, constate que l'augmentation de GES sur la planète est le premier facteur d'augmentation des événements extrêmes, de l'augmentation de sécheresses et de l'accélération de l'augmentation du niveau de la mer (a). Ce bilan, détaillé et bien documenté par rapport à la France, conduit le HCC à présenter ensuite l'évolution des GES et les budgets carbone, en affirmant sans détour comment la France s'est vue re-augmenter son niveau d'émissions de 6,4% sur la période 2020-2021⁶ (b).

a) L'intensification et les impacts

Le rapport identifie quatre risques majeurs pour l'Europe de l'Ouest. Il affirme qu'ils vont s'intensifier avec le réchauffement planétaire. Si l'identification de ces risques ne suit pas une méthodologie préalablement définie, puisque le rapport fait autant mention aux risques physiques que aux conséquences économiques de ces risques, le HCC montre un intérêt particulier en les envisageant de manière quasi-systémique⁷. Le rapport mentionne d'abord les risques induits par le stress thermique sur la santé humaine (mortalité, morbidité) et sur les dégradations des écosystèmes terrestres et marins. Suivent, les risques de pertes de production agricole induits par les stress thermique et hydrique. Ensuite les risques de pertes économiques dans de multiples secteurs provoqués par la pénurie d'eau. Enfin, sont présentés les risques pour les personnes et infrastructures associés aux inondations pluviales, fluviales, et côtières, celles-ci augmentant avec l'accélération de la montée du niveau marin.

Le rapport présente ensuite de manière précise comment l'année 2021 a été marquée par plusieurs événements météorologiques remarquables, dont la probabilité d'occurrence ou l'intensité ont été accentuées par le changement climatique dû à l'influence humaine. Ainsi par exemple, explique le document, du fait d'un hiver doux, le développement précoce de la végétation l'a exposée à un épisode marqué de gel tardif en avril qui a provoqué d'importants dommages pour les arbres fruitiers et la vigne en France. Le déficit pluviométrique réapparaît au printemps 2022 après une pause en 2021. Des pluies intenses ont provoqué des inondations dans les zones urbanisées et des dégâts sur les cultures fin 2021. Le rapport s'étend sur ce point sur près d'une vingtaine de pages afin de détailler, à l'aide de graphiques et cartes de températures, comment ces différents phénomènes extrêmes ont provoqué de pertes importantes sur le plan géographique et éco-systémique puis en termes économiques⁸.

³ *Outils juridiques pour la neutralité carbone*, M. Torre-Schaub (dir) Juin 2021, <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/06/Rapport-HCC-Outils-juridiques-de-la-neutralite%CC%81-carbone-23-juin.pdf>

⁴ Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation, Rapport annule Haut Conseil pour le climat, Juin 2021 <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2021-renforcer-lattenuation-engager-ladaptation/>

⁵ <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>

⁶ Rapport Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions, p. 7 et s.

⁷ Rapport p. 20 et s.

⁸ Rapport p. p. 35 à 59

Une fois ces risques et conséquences exposés, le rapport présente l'évolution des émissions et des budgets carbone afin de mieux appuyer son constat sur la défaillance existante au niveau des politiques climatiques actuelles.

b) L'évolution des GES et les budgets carbone

L'étude explique sur ce point que les émissions de gaz à effet de serre (GES) en France ont ré-augmenté d'environ 6,4 % de 2020 à 2021 pour atteindre 418 Mt eqCO_2 , mais restent 3,8 % en-dessous de leur niveau de 2019, et 23,1 % en-dessous de leur niveau de 1990. Le rythme de réduction estimé sur la période 2019-2021 (-1,9 % par an) est proche du rythme observé sur la décennie 2010-2019 (-1,7 % par an)⁹.

Le rapport reconnaît que si tous les grands secteurs émetteurs connaissent une baisse de leurs émissions, elle est ralentie depuis 2015 dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie. Dans les secteurs des transports et de l'agriculture, la baisse est récente et reste à confirmer. S'agissant de l'empreinte due aux importations, elle diminue depuis au moins 2010, mais reste 1,4 fois plus élevée que les émissions produites sur le territoire français. L'absorption de CO_2 par les puits de carbone forestiers, quant à elle, elle s'est fortement dégradée entre 2013 et 2019, pour ensuite augmenter légèrement entre 2019 et 2020.

S'agissant des budgets carbone, explique l'étude, la reprise encore partielle des activités en 2021 complexifie l'identification de la contribution des politiques d'atténuation. Les objectifs de réduction à 2030 de la France seront renforcés à la suite de la loi européenne sur le climat adoptée en juillet 2021. Dans ce sens, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55)¹⁰ en cours de discussion induira pour la France une série d'effets dont trois méritent d'être soulignés. En premier lieu, il se produira un rehaussement de l'objectif de réduction des émissions à -50 % en 2030 par rapport à 1990 pour les émissions brutes (contre -40 % actuellement), et de -54 % pour les émissions nettes. En deuxième lieu, un doublement du rythme de baisse des émissions pour atteindre environ -16 Mt eqCO_2 (-4,7 %) en moyenne sur la période 2022-2030, comparé aux réductions annuelles observées de -8,1 Mt eqCO_2 (-1,7 %) depuis 2010 et à l'objectif actuellement inscrit dans la SNBC2 de 12 Mt eqCO_2 (-3,2%) est également à prévoir. Enfin, des implications sectorielles variables pour les objectifs de réductions d'émissions en 2030 par rapport à 1990, avec un doublement de l'objectif pour le secteur agricole, un rehaussement de 50% environ pour les activités couvertes par le marché européen d'émissions SEQUE, un rehaussement de 10% environ pour les secteurs soumis au partage de l'effort (hors agriculture), et une révision à la baisse d'environ un tiers pour l'ambition de capture de carbone du secteur UTCATF.

Il est intéressant de noter sur ce point que le rapport met en lien les nouveaux objectifs de réduction de la France avec les constats émis par le 6^{ème} rapport du GIEC précité. En effet, le rapport du HCC explique que les nouvelles lignes directrices du GIEC apportent des changements importants sur les contributions relatives des sous-secteurs qui devront être appliqués lors des inventaires futurs des émissions de gaz à effet de serre des pays présents à la CCNUCC.

Egalement, le rapport montre bien que la France se situe sur le haut de la liste de pays européens les moins émetteurs. Cette information pourrait prendre le contrepied de

⁹ Rapport HCC p. 65 et s.

¹⁰ Le paquet climat de l'Union européenne pour une transition verte <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

l'interprétation que certains médias ont pu donner d'un récent rapport publié par la OCDE en juin 2022¹¹. Le rapport issu de l'OCDE aurait affirmé que la France se situe parmi les pays à plus faibles politiques climatiques. Toutefois, et si cette information a été démentie ensuite par les médias, est un point qui mériterait de plus amples développements. En effet, explique le rapport du HCC, au sein de l'UE-27, les émissions ont diminué en moyenne de 23 % en 2019 par rapport à 1990, avec de fortes disparités entre les États-membres. La France se situe, expliqué le HCC sous la moyenne européenne, avec une réduction de 20 % sur cette période, une réduction qui est ainsi supérieure à celle de l'Italie (-19 %) et de l'Espagne (-9 %), mais inférieure à celles de l'Allemagne (-35 %) et du Royaume-Uni (-43 %). En réalité, explique le rapport du HCC, la plus part des émissions en trop produites par l'Europe, et en France, viendraient de leurs importations et de leurs interactions avec des pays hors de l'Union Européenne.

Il en découle deux faits importants de ce constat. D'une part, la nécessité de continuer à adapter nos stratégies bas carbone et nos budgets carbone en fonction des trajectoires à la baisse pour certains secteurs. Tout en concentrant les efforts sur les secteurs qui ont vu leurs émissions baisser en moindre proportion. D'autre part, il faudrait repenser nos formes de comptabilisation et d'inventaire des GES de sorte que les émissions « importées » y soient clairement reflétées. Il en résulte que les méthodes de comptabilisation puissent inclure de secteurs dédiés à l'importation de manière mieux documentée.

Le rapport se concentre ensuite sur la mise en œuvre de la stratégie bas carbone (SNBC) et des différentes politiques sectorielles pour mieux appuyer les affirmations qui ont précédé.

2. Le suivi de la mise en œuvre de la SNBC et des politiques sectorielles

L'étude établit de sous-divisions selon les secteurs. Pour une meilleure synthèse et concision dans ces pages, nous regroupons le secteur de l'agriculture et la forêt (a) puis, celui du bâtiment et de l'énergie (b).

a) Agriculture et forêts

Parmi les messages clés concernant l'agriculture, nous en retenons trois dans notre analyse.

Le rapport constate d'abord que les émissions du secteur de l'agriculture ont diminué de 1,9 % en 2020 (dernière année disponible), pour atteindre 81 Mt eqCO_2 , confirmant leur tendance à la baisse depuis au moins 2018. Les émissions de l'agriculture contribuent à hauteur de 19 % des émissions nationales. Cette baisse s'explique principalement par une poursuite de la diminution de la taille du cheptel bovin et par une diminution de l'azote minéral épandu, en lien avec des conditions météorologiques défavorables aux cultures en 2020. Les émissions provenant des engins, moteurs et chaudières, ont augmenté de 5 % en 2020, contrairement à leur tendance à la baisse sur la période 2009-2019.

De ce fait, peut-on lire dans l'étude, le Plan stratégique national, dans sa version actuelle, de la future Politique agricole commune 2023-2027 contribuerait à atteindre seulement la moitié des objectifs climatiques fixés par la SNBC2 à horizon 2030, même sans tenir compte de l'accélération induite par le paquet « Fit for 55 ». Ce plan dans sa version actuelle contient des enveloppes budgétaires limitées pour le climat et les critères

¹¹ Dechezleprêtre, A., et al. (2022), "Fighting climate change: International attitudes toward climate policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1714, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3406f29a-en>.

d'attribution des aides ne sont pas assez exigeants. Le Plan stratégique national (PSN) peut être renforcé avant son entrée en vigueur. Les mesures du Varenne agricole de l'eau engagent des stratégies d'adaptation des filières, qui doivent veiller à préparer le besoin de transitions systémiques à plus long terme.

Ensuite, explique le rapport, les bonnes pratiques de stockage de carbone dans les sols agricoles sont peu soutenues et les développements méthodologiques ne sont pas harmonisés. Les méthodes de certification de réductions d'émissions ou de stockage de carbone sont en cours de développement. Elles ne sont pas normalisées à l'échelle européenne. Les fonds de développements technologiques centrés sur le numérique, la robotique et la génétique peuvent encourager les innovations ayant un potentiel pour réduire les émissions.

S'agissant de la filière bois forêt, le rapport déplore qu'elle n'a pas fait l'objet de politiques industrielles d'accompagnement ces dernières décennies et nécessite une forte restructuration pour la mettre en phase avec la trajectoire de la SNBC et le paquet Ajustement à l'objectif 55. À l'échelle européenne, la proposition de règlement sur la déforestation importée pourrait connaître des avancées sous l'impulsion de la présidence française du Conseil de l'UE avec une position commune qui serait finalisée sous la présidence tchèque, au second semestre 2022. Enfin, et tel que nous l'avons montré dans le rapport que nous avons rédigé à la demande du HCC en 2021, et reprenant une partie de nos constats et recommandations, le dernier rapport HCC explique que la lutte contre l'artificialisation des sols, objet de mesures législatives (Loi climat et résilience, LCR), constitue une avancée pour le climat, mais à ce stade cette politique ne s'applique pas aux zones de stationnement et de stockage des installations commerciales, ni aux sites des secteurs de la logistique et du commerce en ligne. La LCR vise à atteindre à terme l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) comme prévu dans son article 192, et dans le Plan biodiversité. Dans ce sens, le rapport recommande d'élargir la portée de la Loi Climat Résilience (LCR) en matière de lutte contre l'artificialisation des sols en étendant le champ d'application de son article 192 aux surfaces non commerciales (parkings et zones de stockage) et aux entrepôts logistiques et en abaissant le seuil de 10 000 m² s'appliquant aux zones commerciales.

b) Bâtiments et énergie

S'agissant du secteur des bâtiments en lien avec le secteur énergétique, le rapport souligne plusieurs points dont nous en retenons ici les suivants.

L'étude constate en premier lieu que si le nombre d'opérations de rénovation énergétique des bâtiments existants augmente fortement, le niveau de performance énergétique est lui, réduit. Dans le même temps, alors que plusieurs mécanismes ont évolué permettant des avancées pour le climat, parmi lesquels la refonte du Diagnostic performance énergétique (DPE) qui introduit des critères de GES est légalement opposable ainsi que la publication du premier bilan de l'observatoire de la rénovation énergétique, les dispositifs de subventions et de financement conséquents du Plan de relance encouragent peu les rénovations globales profondes. Le rythme de décarbonation des réseaux de chaleur est quant à lui insuffisant et de nouveaux réseaux sont à développer.

Deuxièmement, plusoie l'étude, les financements publics au-delà de 2022 ne sont pas assurés, le déploiement d'un programme ambitieux et pérenne de rénovation n'est toujours pas garanti. La structuration des filières de rénovation et la montée en compétences des

professionnels ne sont pas encore suffisantes pour atteindre les objectifs de performance de la SNBC.

En troisième lieu, les évolutions consommations finales de fioul, de gaz naturel et d'électricité sur la période 2019-2021 indiquent une hausse dans le résidentiel correspondant aux usages des bâtiments pendant les phases de confinement et de pratique renforcée du télétravail. Sur la décennie, les tendances observées pour les consommations finales montrent une baisse pour le fioul et pour le gaz (avec une stabilisation en 2021), et une croissance pour l'électricité et pour les énergies renouvelables thermiques (dont les pompes à chaleur) et les énergies issues de déchets. Toutefois, si les définitions et calendriers visant l'interdiction de la location des passoires thermiques sont identifiés dans la loi Climat et Résilience, l'éradication des passoires thermiques (sans distinction locataire et propriétaire occupant) reste mal accompagnée par les dispositifs d'aide actuels.

Dans ce contexte, le rapport émet un certain nombre de recommandations :

- Réorienter la rénovation des bâtiments
- Accompagner les ménages en situation de précarité énergétique
- Conditionner les aides publics pour la transition énergétique
- Renforcer la formation des professionnels dans la filière
- Mettre en œuvre et consolider la RE2020 pour une cohérence de l'ensemble du bâtiment
- Accroître le potentiel des réseaux de chaleur

Plus spécifiquement sur le secteur de l'énergie, le rapport fait les constats suivants :

La trajectoire pour la décarbonation complète du secteur énergie manque d'approche systémique. Le besoin croissant en énergies et vecteurs décarbonés fait l'objet de plusieurs plans, sans décision explicite quant à la trajectoire retenue. Les mesures d'efficacité énergétique et de sobriété restent insuffisamment déployées. Le réseau électrique n'est pas adapté à l'augmentation des capacités de production liée à l'électrification croissante des usages (mobilité, bâtiment, industrie), et à la nécessaire diversification des vecteurs énergétiques renouvelables.

Le rapport explique également que le déploiement des énergies renouvelables est insuffisant pour atteindre les objectifs 2030 actuels, lesquels, de plus seront renforcés par la nouvelle réglementation européenne. La France n'a pas atteint ses objectifs en matière de déploiement des énergies renouvelables à l'horizon 2020 et les plans et mesures actuelles en matière énergétique visent principalement l'après 2030. Ce constat, avait déjà été fait, rappelons-le, par les juridictions administratives lors de deux contentieux climatiques très remarquables : l'affaire de Grande Synthe¹² (CE novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021) et l'affaire du siècle¹³ (TA). Le rapport du HCC se

¹² CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n°427301, Jurisdata : 2020-018732 ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n°427301 ; Sur la décision *Grande-Synthe I* M. Torre-Schaub, *EET*, 2020 ét. 17 ; C. Huglo, *EET*, 2021, dossier 12 ; R. Radiguet, *JCP A* 2020, 2337 ; H. Delzangles, *AJDA*, 2021, p. 217 Sur *Grande Synthe II*, H. Delzangles, « Le « contrôle de la trajectoire » et la carence de l'Etat français à lutter contre les changements climatiques. Retour sur les décisions *Grande-Synthe* en passant par *l'Affaire du siècle* », *AJDA* 2021, p. 2115 ; M. Torre-Schaub, « Le contentieux climatique. Du passé vers l'avenir », *RFDA* 2022, , n° 1, p. 1-10.

¹³ TA Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France et a.*, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 : JurisData : 2021-000979 ; TA Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France et a.*, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 JurisData : 2021-016096 ; Sur le jugement de *l'Affaire du siècle I*, *Ass. Oxfam France et a.*

situé ainsi dans la même ligne de ces tendances jurisprudentielles. Le rapport explique ainsi que l'accélération du déploiement des énergies renouvelables est essentielle à court-terme, alors que l'électrification du transport et des processus industriels accroît la demande en énergie décarbonée de la France¹⁴.

L'énergie nucléaire a produit 69 % de l'électricité en France en 2021, mais le taux de disponibilité du parc nucléaire en 2022 montre l'indisponibilité de certaines centrales due au vieillissement du parc. Les investissements annoncés dans le renouvellement du parc nucléaire prendront plus d'une décennie à se concrétiser et sont sujets à beaucoup d'incertitudes. En parallèle, le développement de l'hydrogène décarboné pourrait permettre de répondre à la demande énergétique de certains processus difficiles à décarboner mais les échelles de temps nécessaires à son développement et à sa distribution sont longues. Le rapport insiste bien à nouveau sur ce problème de « temps » et sur le manque de cohérence dans les rapports « temps » et de la « capacité » productive d'énergie à la hauteur des efforts attendus.

Dès lors, les mesures d'urgence en réponse à la hausse des prix de l'énergie et à la guerre en Ukraine pourraient avoir des conséquences structurelles sur la trajectoire d'émissions à long-terme, et nuire à l'atteinte des objectifs climatiques sectoriels si ces mesures sont maintenues sur le long-terme. Certaines mesures d'urgence de type « bouclier tarifaire » à visée sociale et économique nuiront à l'atteinte des objectifs climatiques sectoriels si elles sont maintenues sur le long-terme. L'enjeu, on le voit bien, est de taille, et pose un problème dans le contexte actuel français de grande préoccupation citoyenne pour la perte du pouvoir d'achat et la crise énergétique européenne installée.

Dans ces conditions et après ces constats, le rapport propose une série de mesures pour ce secteur dont l'encouragement du déploiement des énergies renouvelables et le développement d'une vision de la décarbonisation plus globale.

Enfin et en dernier partie, le rapport présente les leviers pouvant être mobilisés pour renforcer et accélérer l'action climatique.

3. Les leviers de l'action climatique

Le rapport présente les outils pouvant permettre d'améliorer et accélérer l'action climatique en les organisant autour de quatre grands axes. Le cadre international puis celui présentant les nouvelles réglementations européennes sont mis en avant dans l'étude, pour ensuite développer un certain nombre de pistes concernant l'action à mener dans les territoires. En guise de clôture, c'est le sujet de l'adaptation qui est enfin abordé dans l'étude. Si on peut être un peu surpris de ce choix consistant à inclure la question de l'adaptation dans un rapport consacrée à l'action climatique en termes d'atténuation d'émissions de GES, l'on peut comprendre la logique ayant conduit le Haut Conseil à y inclure l'adaptation. Il est clair que pour le Haut Conseil l'adaptation doit faire partie des actions climatiques à mettre en œuvre dans l'immédiat, de manière parallèle et en renforcement des actions conduisant à la réduction d'émissions.

TA Paris, 3 févr. 2021 voir M. Torre-Schaub, *EEI*, 2021, n°3 étude 3 ; M. Torre-Schaub, *JCP G*, 2021, n°10, 247 ; M. Torre-Schaub et P. Bozo, « L'affaire du siècle, une affaire en clair-obscur », *JC Coll. Terr.*, Avril 2021 ; J.-M. Pastor, *D.*, 2021, p. 239 ; C. Baldon et C. Capdebos, « L'affaire du siècle, présentation, ambition, enjeux », *EEI*, octobre 2021, art. 26 ; Sur le jugement ADS II, J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'affaire du siècle. Un succès théorique mais des difficultés pratiques », *AJDA*, 8 novembre 2021, p. 2228

¹⁴ Rapport HCC, p.p. 68 -80

a) Les cadres international et européen

Sur le plan international, le rapport fait d'abord un rappel de la nécessité pour la France de participer de manière très active, en renforçant son action diplomatique en matière climatique afin de « booster » les négociations de la mise en application de l'Accord de Paris. Le rapport insiste ensuite sur deux points essentiels : mieux se saisir des travaux du GIEC et s'assurer un suivi des engagements internationaux de la France. Pour le HCC, il ne fait aucun doute que la décennie actuelle est bien celle qui permettra un sursaut de l'action climatique au niveau mondial. Dans ce sens, le rapport n'hésite pas à affirmer que plus il y a de dissensions entre les Etats plus une action climatique efficace et concertée sera difficile à mettre en œuvre. Le rapport insiste également sur la nécessité de développer les réponses à long terme et de cesser de planifier uniquement des actions à court terme. Ces deux aspects apparaissent déjà dans notre rapport rendu au HCC en juin 2021 précité.

S'agissant du cadre européen, le rapport insiste qu'il est de vital importance de s'aligner le plus rapidement possible au nouveau règlement européen de juin 2021 sur le climat (que le rapport nomme « la loi climat européenne à plusieurs reprises ») (note) constituant le fondement du dénommé paquet Fit for 55. Le rapport explique ainsi que le paquet améliorera un certain nombre de points comme : le règlement sur la répartition de l'effort (RRE) ; le système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) avec la possible mise en place d'un nouveau système distinct pour le transport routier et les bâtiments et des ajustements concernant les transports internationaux ; la prise en compte des émissions et absorptions résultant de l'utilisation des terres. Le rapport explique également qu'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est également prévu.

Parmi les mesures phare qui devraient être prises, nous en retenons deux particulièrement importantes :

- *Rendre les alternatives bas-carbone plus accessibles aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables dans la perspective d'une hausse durable du prix du carbone sur le marché européen ou d'une relance éventuelle de la fiscalité carbone dans un esprit de justice sociale (CE, 2022).*
- *Accompagner le renforcement du prix du carbone d'un mécanisme d'ajustement aux frontières visant à réduire les émissions importées, impliquant la suppression de l'allocation gratuite des quotas industriels (CE, PE, Conseil, progressivement à partir de 2023).*

Le rapport insiste ainsi sur un point essentiel qui est celui d'adapter le budget européen en le rendant compatible avec la nécessité d'une action climatique urgente et en faveur de la transition. Dans ce sens, le HCC conseille de « sanctuariser en encourageant » le financement public de la transition. Un vaste chantier qui a déjà commencé avec la loi finances mais qui devra sans doute être réadapté à nouveau en fonction de nouvelles trajectoire d'émissions dans les années à venir et en fonction également de la crise énergétique provoquée par la guerre en Ukraine.

b) La gouvernance nationale

En ce qui concerne la gouvernance nationale et l'action territoriale, le rapport estime qu'il convient d'explicitier les choix qui seront retenus par le gouvernement pour l'élaboration de l'unique scénario de la Stratégie française énergie climat –SFEC (MTE, 2024). Le rapport conseille également de planifier l'opérationnalisation de la SFEC lors de son élaboration, en précisant les moyens, mesures et instruments nécessaires à sa mise en œuvre concrète et en planifiant les moyens financiers nécessaires dès le premier projet de loi de finance et dès la Loi de Programmation Energie –Climat (LEPC) (MTE, Premier ministre et Parlement, 2023). Le HCC propose d'assurer une démarche de co-construction permettant à chaque ministère de proposer les moyens et instruments permettant d'atteindre ses objectifs climatiques sectoriels et ainsi de s'en approprier les enjeux et de les intégrer au sein des plans d'actions ministériels (Premier Ministre, Tous les ministères, 2022). Il faudra également, explique le rapport, détailler davantage les changements de mode de vie actuellement implicites dans la SNBC, et identifier les mesures sociales et organisationnelles permettant d'enclencher ces changements (Tous les ministères, 2023).

D'une manière générale, le HCC conseille de :

- Poursuivre l'évaluation des lois à l'égard du climat
- Améliorer le pilotage de l'action publique
- Améliorer le socle de connaissances des décideurs à l'égard des enjeux climatiques
- Agir sur les normes sociales
- Renforcer la conditionnalité climatique sur les aides publiques

S'agissant des territoires, le rapport émet une série de recommandations afin de mieux concevoir la planification écologique et l'action territoriale. Dans ce sens, le HCC conseille d'agir sur quatre grands axes : Il s'agirait d'abord d'opérationnaliser la planification à tous les échelons à travers les actions d'aménagement local et d'urbanisme, afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire et en veillant à la cohérence avec les orientations nationales¹⁵. Les inégalités entre territoires, à toutes les échelles, doivent être prises en compte pour une répartition équitable des objectifs et des moyens. Prendre en considération l'échelon européen dans les objectifs nationaux de planification écologique et territoriale et dans la déclinaison régionalisée des objectifs d'atténuation et d'adaptation.

Reprenant nos recommandations faites dans notre rapport rendu au HCC en juin 2021 (note), il ressort du présent rapport du HCC qu'il conviendrait également, d'améliorer la performance des instruments existants en les articulant entre les échelles territoriales, nationale et supranationale. Le présent rapport rappelle bien, tel que nous l'avons souligné dans notre étude de 2021, que « *la gouvernance et les compétences, dont le transfert de l'État vers les collectivités doit être accompagné des moyens techniques et financiers en particulier via l'appui des opérateurs de l'ingénierie publique territoriale (CEREMA, services déconcentrés du MTE).* »¹⁶.

Le dernier rapport du HCC développe, pour finaliser l'étude, une série de réflexions et recommandations en matière d'adaptation que nous résumons ici.

c) S'adapter

¹⁵ Dans ce sens, notre rapport rendu à l'Ademe dans le cadre du projet FinClimLex, *La gouvernance du risque climatique : aspects juridiques et financiers*, M. Torre-Schaub (dir) Avril 2022. Voir aussi, M. Torre-Schaub, « Les risques climatiques, une tragédie des horizons », *REEL*, Juillet- août 2022.

¹⁶ Rapport HCC p. 130 et s.

Le rapport constate que « *Les politiques d'adaptation souffrent d'un manque d'objectifs stratégiques, de moyens et de suivi pour mettre en œuvre rapidement les actions nécessaires. En l'état, la France n'est pas prête à faire face aux évolutions climatiques à venir, qu'il s'agisse de stress chroniques liés à l'assèchement des sols ou d'événements extrêmes (submersions marines et inondations)* »¹⁷.

Il explique également que la SFEC est une opportunité pour faire évoluer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) vers une véritable stratégie nationale d'adaptation proposant une vision globale des actions à engager et définissant les objectifs, jalons et moyens de sa déclinaison territoriale opérationnelle. La SFEC est aussi l'occasion de mieux articuler l'adaptation et la SNBC.

Le HCC exprime de même sa préoccupation en affirmant que « *Les besoins de relocalisations ou de réaménagements, notamment pour les littoraux, vont augmenter. La solidarité nationale et régionale n'est pas dimensionnée pour répondre à l'accompagnement financier. Les relocalisations sont mal anticipées aux échelles locales et nationale* »¹⁸.

Parmi les principales recommandations, le HCC propose :

- De faire évoluer le PNACC vers un outil de pilotage opérationnel.
- De poursuivre les réformes de systèmes d'indemnisation publics et privés afin de préserver l'équilibre financier de ces dispositifs sans réduire les couvertures.

Cette dernière recommandation semble particulièrement pertinente et rappelle sa grande actualité après les épisodes extrêmes vécus cet été suite aux larges périodes de canicule à répétition, à l'augmentation de la sécheresse et les difficultés d'approvisionnement en eaux dans certains pays de la France, ainsi que les conséquences liées aux incendies de forêts puis des récentes inondations y compris dans le métro parisien.

Cette recommandation se présente comme une évidence et s'inscrit dans l'urgence climatique que nous vivons. En effet, le HCC pointe les faiblesses des politiques d'adaptation, en soulignant, d'une part, la mauvaise méthodologie existante actuellement pour évaluer les aléas et, d'autre part, les pratiques de « mal-adaptation »¹⁹, en évaluant les effets des politiques d'atténuation sur les politiques d'adaptation afin d'en apercevoir les synergies et les antagonismes.

Le rapport conclut ainsi sur deux points essentiels. Il souligne qu'il conviendrait d'aligner les politiques d'adaptation sur la stratégie européenne d'adaptation afin de s'acheminer vers « l'adaptation juste ».

¹⁷ Rapport HCC p. 146 et s.

¹⁸ Rapport HCC p. 156 et s.

¹⁹ On utilise ce concept pour désigner les actions qui visent à s'adapter au changement climatique mais qui ont pour conséquence d'aggraver la vulnérabilité au lieu de la réduire.