



1. L'essentiel

Auteur :

Benjamin Fremaux,
Senior Fellow Energie
& Climat, Institut
Montaigne



- Les difficultés majeures à faire accepter des réformes d'ampleur permettant d'accélérer la transition écologique et énergétique ont freiné l'action publique dans ce domaine. La crise sanitaire a permis, au moins temporairement, une prise de conscience salvatrice sur ce sujet. Mais il faut aller beaucoup plus loin et plus vite.
- La mise en œuvre du programme présidentiel, marqué par un élan initial [la première année du quinquennat](#), a été interrompue par la crise des "gilets jaunes" à compter de l'automne 2018 et le **gel de la taxe carbone**.
- Une trajectoire claire a été fixée pour la transition écologique dans le cadre de la loi énergie-climat en 2019 et de **la deuxième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, mais la question de sa crédibilité sur le plan industriel et économique reste posée. Parmi les grands objectifs figurent la neutralité carbone sur le territoire à l'horizon 2050, la réduction de 40 % de la consommation d'énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012 et une forte hausse de la production d'énergies renouvelables (33 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030, contre 17,2 % en 2019).
- La Convention citoyenne pour le climat, dont les travaux ont pris place entre octobre 2019 et juin 2020, a permis de sortir de la crise des "gilets jaunes" avec une innovation démocratique conduisant 150 citoyens tirés au sort à formuler des propositions - sur 149, 146 ont vocation à être mises en oeuvre -, sans pour autant résoudre **la question de l'acceptabilité sociale** par le reste de la population.
- La loi climat, en cours d'examen, en agrégeant 69 mesures d'ampleur variable peut être considérée comme un **"Grenelle III" de l'environnement**, mais elle n'apporte aucune solution structurante en remplacement de la taxe carbone.
- Parmi les chantiers restants, la question de la taxe carbone devra à nouveau être posée. Il sera aussi nécessaire de définir le mix énergétique français à long terme, et notamment de la place du nucléaire dans ce mix : de nouveaux EPR pourraient être construits, mais l'exécutif n'a pour l'instant pas pris position sur le renouvellement du parc électronucléaire français.

2. Les engagements pris

1. Engagements de campagne

La transition écologique avait été présentée en 2017 par Emmanuel Macron comme **"le défi du XXI^{ème} siècle"**.

Afin de le relever, il était envisagé de **faire cesser en France le recours aux énergies fossiles** et, plus généralement, d'accélérer les mutations du pays vers une production d'énergie équilibrée et sans carbone, en particulier par **le développement des énergies renouvelables**. Le programme fixait également comme objectif d'accompagner l'ensemble du pays dans la transition énergétique – territoires, citoyens, industriels et agriculteurs.

Ces engagements de campagne visaient aussi à faire de **l'économie circulaire et du recyclage** un nouveau modèle économique, dont l'objectif était notamment d'atteindre 100 % de plastique recyclé sur tout le territoire à l'horizon 2025. **La santé environnementale** avait aussi été fixée comme une priorité du quinquennat, dans tous les domaines (agriculture et alimentation, transports, chauffage, etc.), proposant par exemple l'interdiction des perturbateurs endocriniens identifiés comme ayant des impacts sanitaires avérés ou probables.

Enfin, le programme comportait l'engagement d'œuvrer à **la préservation de la planète** et à **la protection de la biodiversité** au plan mondial, en particulier en faisant de la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat une priorité au plan international.

2. Engagements en cours de mandat

Ces engagements ont été complétés par une série d'initiatives et d'ajouts depuis 2017.

Le quinquennat a ainsi débuté par [une première année volontariste](#) avec des mesures annoncées pendant la campagne et mises en œuvre. **La première loi environnementale**, en novembre 2017, a notamment constitué un marqueur politique fort s'agissant de l'interdiction de l'exploitation d'hydrocarbures d'ici à 2040, de même que l'abandon du projet d'aéroport de **Notre-Dame-des-Landes** annoncé en janvier 2018.

Si l'élan initial a ensuite été interrompu par la crise des "gilets jaunes" et le gel de la taxe carbone, **la loi énergie-climat (LEC)** adoptée fin 2019 a eu pour mérite de fixer des objectifs et une trajectoire clairs pour la transition écologique : la France s'est engagée à atteindre **la neutralité carbone sur son territoire à l'horizon 2050**, en poursuivant un objectif de réduction de

40 % de la consommation d'énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012 (30 % précédemment). En matière d'**énergies renouvelables**, un objectif de 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et de 33 % en 2030 a été fixé (cette part était de 14,9 % en [2015](#) puis de 17,2 % en [2019](#)). Ces objectifs ont été déclinés en matière énergétique dans la [deuxième programmation pluriannuelle de l'énergie \(PPE\)](#) couvrant la période de 2019 à 2023, cette PPE étant dans la parfaite continuité des efforts engagés par François Hollande lors du dernier quinquennat.

Surtout, le quinquennat a été marqué en matière environnementale par l'exercice démocratique inédit qu'a constitué la réunion de la **Convention citoyenne pour le climat** à compter d'octobre 2019, instituée en réponse à la mobilisation des "gilets jaunes". Réunissant 150 citoyens tirés au sort, elle a eu pour mandat de proposer des mesures permettant de réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030. Sur les 149 propositions émises, seules trois sont écartées, les 146 autres ayant vocation à être mises en œuvre : en mai 2021, [75 mesures avaient été mises en œuvre](#) et 71 étaient en cours de mise en œuvre, en particulier dans le cadre du **projet de loi climat** en cours d'examen (il devrait être adopté en juillet ou septembre 2021).

Enfin, au plan international, le président de la République a multiplié les prises de position fortes en faveur du climat et de la biodiversité, lors du **One Planet Summit** organisé à Paris en décembre 2017 et du G7 à Biarritz en août 2019 annonçant **un plan pour l'Amazonie**. Ces prises de positions n'ont cependant pas permis d'infléchir la position de Donald Trump qui a, dès le début de son mandat, et malgré la pression des Européens, décidé de sortir de l'Accord de Paris. En janvier 2021, Joe Biden a toutefois annoncé le retour des États-Unis dans cet accord. Par ailleurs, l'ambition affichée au niveau international n'a pas été suivie de réalisations disruptives au niveau national.

3. Les réalisations au cours du quinquennat

1. Calendrier des réformes

- 6 juillet 2017 : présentation du Plan climat, objectif de la neutralité carbone en 2050.
- 12 décembre 2017 : sommet international sur le climat, *One Planet Summit*.
- 19 décembre 2017 : adoption du projet de loi sur la fin d'exploitation des hydrocarbures.
- 4 juillet 2018 : présentation du Plan biodiversité.

- 27 novembre 2018 : installation du Haut conseil pour le climat (HCC).
- 25 avril 2019 : annonce de la constitution d'une Convention citoyenne pour le climat.
- 23 mai 2019 : réunion du premier Conseil de défense écologique.
- 8 novembre 2019 : adoption de la loi énergie-climat (LEC).
- 10 février 2020 : adoption du projet de loi anti-gaspillage et pour une économie circulaire.
- 21 avril 2020 : adoption de la 2^{ème} Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).
- 21 juin 2020 : remise du rapport de la Convention citoyenne pour le climat.
- 29 juin 2020 : fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim.
- 10 février 2021 : présentation du projet de loi de lutte contre le dérèglement climatique.
- 7 mai 2021 : présentation du 4^{ème} Plan national santé environnement.
- juin 2018 : adoption de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.
- novembre 2019 : adoption de la loi d'orientation des mobilités.

3. 1 Principales mesures

1. Sortir des énergies fossiles

Engagement initial

Le candidat Emmanuel Macron avait annoncé vouloir **faire cesser le recours énergies fossiles en France**, faisant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) "*la priorité de la politique énergétique*". Il s'était ainsi engagé à interdire l'exploration des gaz de schiste, mettre fin à la délivrance de nouveaux permis d'exploration d'hydrocarbures et **fermer les dernières centrales à charbon**.

Efficacité de la mesure

La loi mettant fin à l'exploration et à la production d'hydrocarbures en France a été adoptée à la fin de l'année 2017. Elle prévoit l'interdiction du renouvellement des concessions d'exploitation existantes au-delà de 2040, ainsi que **l'interdiction de délivrer de nouveaux permis de recherche d'hydrocarbures**. Depuis février 2020, avec le refus de prolonger un permis de recherches en mer, il n'y a plus aucun forage d'hydrocarbures en mer (*offshore*) en France. Cette mesure est avant tout symbolique, l'essentiel des énergies fossiles étant importées.

De plus, en janvier 2020, le gouvernement a annoncé la fermeture avant la fin du quinquennat de deux des **quatre dernières centrales à charbon**. Sur les deux autres centrales en activité, l'une devrait fermer en mars 2022 et l'autre devrait poursuivre son activité après 2022.

Impacts économiques

Afin de compenser à court-terme **les pertes de recettes futures des collectivités territoriales**, les redevances associées à l'extraction de produits pétroliers ont été rehaussées dans la loi de finances rectificative pour 2017. Une nouvelle taxe sur l'exploration des hydrocarbures a également été instituée au profit des départements.

S'agissant de la fermeture des centrales à charbon, [un montant de 40 M€](#) a été prévu par [la loi de finances pour 2020](#) pour le soutien aux **projets de reconversion des territoires**, en plus de la mobilisation des crédits de droit commun (Ademe, Banque des territoires, Cerema, Agences de l'eau). De plus, **un accompagnement des salariés concernés** par l'arrêt de ces installations a été prévu par [l'ordonnance du 29 juillet 2020](#).

Impact environnemental de la mesure

La production primaire d'énergie fossile en France, composée essentiellement de pétrole brut extrait des bassins aquitain et parisien, s'élevait à 1,0 mégatonne équivalent pétrole (Mtep) en 2019, l'équivalent en combustion de [3,1 millions de tonnes](#) équivalent de CO₂, soit **0,7 % des émissions de GES nationales**.

Toutefois, comme le soulignait [le bilan de la première année du quinquennat](#) publié par l'Institut Montaigne en 2018, si cette mesure constitue un **marqueur politique fort**, s'agissant de la première loi environnementale du quinquennat, elle n'aura aucun impact immédiat sur la consommation d'hydrocarbures en France, importés à 99 %.

Par ailleurs, les quatre centrales à charbon en activité en France en 2017 produisaient 1,2 % de la consommation nationale d'électricité et généraient environ 10 millions de tonnes de CO₂, soit près de **30 % des émissions de GES du secteur électrique**.

2. Faire de l'économie circulaire et du recyclage un nouveau modèle économique

Le programme d'Emmanuel Macron, relevant que l'économie circulaire est une opportunité pour l'emploi, fixait l'objectif de faire de l'économie circulaire et du recyclage un nouveau modèle économique en visant **"une économie 100 % circulaire"**.

Dans ce contexte, la loi du 10 février 2020 marque une étape : pour la première fois un gouvernement propose des initiatives en faveur de l'économie circulaire, défendant **le réemploi et le recyclage des déchets**. Fruit d'une concertation engagée dans le cadre du plan climat, elle répond à cinq orientations : réduire les déchets et sortir du plastique jetable, mieux informer le consommateur, agir contre le gaspillage, mieux produire et lutter contre les dépôts sauvages.

Cette loi anti-gaspillage apporte **des progrès significatifs dans "l'écologie du quotidien"** et elle encourage, par un système de bonus-malus dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs (REP), la production de produits plus respectueux de l'environnement. Pour autant, elle n'aborde pas **la valorisation énergétique des déchets**, quand [en Suède par exemple](#), la combustion des ordures assure 20 % du chauffage urbain du pays (en France, la valorisation énergétique des déchets couvre 1,6 % de la consommation finale de chaleur). Les éléments suivants présentent plus spécifiquement deux mesures de cette loi.

TENDRE VERS 100 % DE PLASTIQUES RECYCLÉS À 2025

Engagement initial

Pendant sa campagne, Emmanuel Macron s'était engagé à agir pour atteindre un objectif de "100 % de plastique recyclé sur tout le territoire" à l'horizon 2025.

Efficacité de la mesure

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire reprend l'objectif de tendre vers 100 % de plastiques recyclés à 2025 et prévoit **la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique** pour 2040. Afin d'atteindre cet objectif, la réglementation relative à la mise sur le marché de produits générateurs de déchets peut désormais être conditionnée à l'incorporation de matière recyclée.

Impacts économiques

Afin de tenir une trajectoire crédible de recyclage pour les industriels, des objectifs de réduction, de réutilisation ou de réemploi et de recyclage ont

été fixés par décret pour la période de 2021 à 2025, qui prévoit **une réduction de 20 % sur cette période des emballages en plastique** à usage unique. De tels objectifs seront ensuite de nouveau fixés tous les cinq ans.

Impact environnemental

La réglementation relative à la mise sur le marché de produits générateurs de déchets aura **un impact positif sur l'environnement**, ceux-ci étant recyclés plutôt qu'enfouis ou incinérés, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, le plastique recyclé émettant dans le cadre de sa production trois fois moins d'émissions en équivalent CO₂ que le plastique vierge.

Analyse coût-bénéfice

Cette mesure a été critiquée à la fois par son **échéance lointaine**, alors que dans le même temps la Chine a annoncé [un plan sur cinq ans](#) pour réduire de 30 % l'utilisation du plastique, ainsi que par l'absence de contraintes ou de sanctions s'imposant aux industriels.

Un premier bilan d'étape quantitatif de cette mesure sera réalisé **fin 2023**.

LA LUTTE CONTRE L'OBSOLESCENCE PROGRAMMÉE

Engagement initial

Le candidat Emmanuel Macron s'était engagé à renforcer la lutte contre l'obsolescence programmée en renforçant l'affichage de la durée de vie des appareils électroménagers.

Efficacité de la mesure

La [loi du 10 février 2020](#) relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit l'affichage, dès le 1^{er} janvier 2021, d'un **"indice de réparabilité"** sur les équipements électriques et électroniques, permettant aux consommateurs de savoir si le produit est réparable ou non.

Cette mesure vise à [améliorer l'information du consommateur](#) en palliant l'asymétrie d'information avec les fabricants, d'une part, et, à inciter ces derniers à tendre vers des produits plus durables car plus robustes et "éco-conçus", d'autre part. Elle permettra de proposer progressivement un **"indice de durabilité"**, qui sera rendu obligatoire à compter de 2024 pour certains équipements électriques et électroniques, ainsi que d'autres produits et équipements.

Impact environnemental

En 2019, 855 000 tonnes de déchets d'équipements électriques et électroniques ont été collectés en France sur un total de près de 326 M de tonnes de déchets produits (soit 0,3 %), en hausse de 7 % sur un an, pour **un taux de recyclage de 77 %**. En particulier, le [plastique](#) est plus difficilement recyclable que les métaux et certains équipements contiennent des substances nécessitant un traitement particulier du fait de leur toxicité.

Cette mesure aura **un impact positif pour l'environnement** en évitant les erreurs de choix lors de l'acte d'achat et en promouvant **les pratiques "d'écoconception"**. Elle contribue à ce que la France atteigne son objectif de réduction de 30 % de la consommation intérieure de matières rapportée au PIB en 2030 par rapport à 2010.

Analyse coût-bénéfices

[L'étude d'impact](#) de la loi du 10 février 2020 souligne que cette mesure représente **un coût limité pour les industriels**, s'agissant de collecter des informations sur les caractéristiques de leurs produits. De plus, elle permet de **consolider les emplois des réparateurs** ainsi que le secteur de l'économie sociale et solidaire (près de 33 900 emplois et 27 000 entreprises en 2017 dans la réparation des équipements électriques et électroniques).

3. Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Le projet de loi, déposé au Parlement le 10 février 2021 et actuellement en première lecture, traduit **les dispositions de nature législative recommandées par la Convention citoyenne pour le climat**. Il reprend les cinq thèmes – consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir – des groupes de travail des membres de la Convention. L'étude d'impact du projet de loi indique qu'il *"contribue à sécuriser l'atteinte d'entre la moitié et les deux tiers du chemin à parcourir entre les émissions en 2019 et la cible en 2030, soit une réduction de 112 Mt éqCO₂/an"*.

Véritable "Grenelle III" de l'environnement, le projet de loi est constitué de 69 mesures de nature et d'ampleur diverses, allant de l'interdiction de la location des "passoires" énergétiques à compter de 2025 (2 M de tonnes équivalent CO₂ évitées en 2030) à l'interdiction des avions publicitaires (400 tonnes équivalent CO₂ par an). Le résultat est une loi peu lisible, qui manque d'une vision stratégique de la décarbonation des secteurs émetteurs et risque de ne pas atteindre sa cible. L'avis du Haut Conseil pour le climat

sur le projet de loi souligne ainsi que *"de nombreuses mesures portent sur des périmètres d'application restreints couvrant une part insuffisante des activités émettrices de gaz à effet de serre en France"*. Les éléments qui suivent présentent en détail trois mesures de cette loi.

L'INTERDICTION DE LA LOCATION DE "PASSOIRES ÉNERGÉTIQUES"

Proposition de la Convention

La Convention citoyenne pour le climat proposait de contraindre les propriétaires occupants et les bailleurs à rénover leurs biens de manière globale (proposition SL1.1), avec notamment l'obligation de rénovation des "passoires" énergétiques (catégories F et G) à l'horizon 2030.

Efficacité de la mesure

Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique propose **d'interdire la location de "passoires" énergétiques** à partir de 2028, en ne les considérant plus comme des logements décentés. Cette mesure concerne 1,5 million de logements de classe F ou G actuellement dans le parc locatif privé et social.

Impact environnemental

La consommation énergétique du parc de bâtiments représentait en 2016 47 % de l'énergie finale consommée et 20 % des émissions de gaz à effet de serre.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette mesure permettrait **d'éviter près de 2 M de tonnes de CO₂**, soit l'équivalent de 0,4 % des émissions de gaz à effet de serre nationales en 2019.

Analyse coût-bénéfices

La même étude d'impact précise que la rénovation des "passoires" louées dans le parc privé nécessitera **un investissement de 13,4 Mds€** et entraînera un coût pour l'État de l'ordre de 4,7 Mds€ compte tenu des aides à la rénovation énergétique. Pour le parc locatif social, le coût sera de l'ordre de 2,6 Mds€.

Les économies d'énergie revenant aux occupants devraient générer un gain annuel de l'ordre de 600 M€ par an dans le parc privé et de 120 M€ dans le parc social. Ce résultat implique toutefois que les économies d'énergie ne soient pas significativement contrebalancées par l'augmentation de la température ambiante des logements (**"effet rebond"**).

L'INTERDICTION DE LA VENTE DES VÉHICULES LES PLUS POLLUANTS EN 2030

Proposition de la Convention

La Convention citoyenne pour le climat proposait d'interdire dès 2025 la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs ([proposition SD-C1.3](#)).

Efficacité de la mesure

Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique propose d'**interdire la vente des véhicules neufs les plus émetteurs de CO₂ à l'horizon 2040**, avec une étape intermédiaire fixée en 2030 à partir d'un certain seuil d'émissions (123 g de CO₂ par km).

Impacts économiques

Les véhicules thermiques concernés par le seuil fixé pour 2030 représentent en 2020 environ **55 % du marché français des véhicules particuliers**. Afin de laisser le temps à la filière automobile de s'organiser, l'horizon de 2040 a été retenu.

Impact environnemental

Les émissions liées à l'usage des voitures représentent environ 70 Mt de CO₂, soit 16 % des émissions nationales.

Cette mesure renforce l'acquisition de véhicules peu émetteurs et participe à l'atteinte des objectifs de diminution des émissions de CO₂ : en fonction du scénario considéré, les estimations de gains environnementaux de cette mesure se situeraient **entre 80 000 et 300 000 tonnes de CO₂ évitées** par an à partir de 2030.

Analyse coût-bénéfices

Les véhicules moins émetteurs de CO₂ sont plus performants du point de vue énergétique, **les dépenses de carburant de ces véhicules sont donc réduites**, entraînant des gains à l'usage pour les particuliers.

Toutefois, cette mesure ne sera pleinement efficace qu'à condition de la porter **au niveau européen** ; il restera en effet possible d'acquérir des véhicules plus polluants ailleurs en Europe. Par ailleurs, on note, encore une fois, des objectifs d'application à long terme de la mesure.

LA FIN DU TRAFIC AÉRIEN SUR LES VOLS INTÉRIEURS LORSQU'IL EXISTE UNE ALTERNATIVE BAS CARBONE EN MOINS DE 2H30

Proposition de la Convention

La Convention citoyenne pour le climat proposait d'organiser progressivement la fin du trafic aérien sur les vols intérieurs d'ici à 2025, par exemple sur les lignes pour lesquelles il existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps (sur un trajet de moins de 4 heures) ([proposition SD-E](#)).

Efficacité de la mesure

[Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique](#) propose **d'interdire l'exploitation de services aériens sur des liaisons intérieures au territoire national**, dès lors qu'un trajet alternatif en train est assuré par plusieurs liaisons quotidiennes sans correspondance en moins de 2h30. Le seuil de 4 h proposé par la Convention n'a pas été retenu par le Gouvernement afin de ne pas pénaliser des territoires géographiquement enclavés.

Impacts économiques

Cette mesure peut avoir pour effet **d'accroître le temps de trajet des passagers** qui se trouvent dans des zones d'habitation proches des aéroports régionaux concernés, sans être à côté d'une gare de substitution. Afin de limiter **l'impact pour les passagers en correspondance**, en particulier vers l'outre-mer, des aménagements pourront être décidés au cas par cas.

Impact environnemental

[L'étude d'impact](#) du projet de loi évalue les émissions pour trois liaisons concernées par l'interdiction, déjà supprimées par Air France en 2019, à 825 000 passagers et **55 000 tonnes de CO₂ annuellement** (soit 0,01 % des émissions de gaz à effet de serre en France en 2019).

Analyse coût-bénéfices

Les conséquences économiques de cette mesure, y compris sur l'emploi, dépendront largement des aménagements qui seront apportés pour tenir compte des passagers en correspondance, ce qui ne permet pas à ce stade de les quantifier.

Le [Haut Conseil pour le climat](#) souligne par ailleurs que des précisions sont attendues sur **la cohérence globale de la stratégie du Gouvernement d'encadrement du secteur aérien national**, alors que la filiale low-cost d'Air France a annoncé début 2021 l'ouverture de nouvelles liaisons intérieures.

4. La gestion de la crise sanitaire

Contexte

La crise sanitaire a eu pour effet, avec le confinement de début 2020, de réduire les émissions de CO₂ d'environ 7 % au plan mondial. L'impact sur le réchauffement climatique de cette baisse, de courte durée, est néanmoins imperceptible, les concentrations atmosphériques des principaux gaz à effet de serre ayant continué de s'accroître.

Il reste que la crise sanitaire a accéléré la prise de conscience de la fragilité de l'environnement et de l'urgence de bâtir une société et une économie plus résilientes. Dans ce contexte, le plan de relance présenté en septembre 2020 a été résolument tourné vers la transition écologique.

Mesures prises

Le plan de relance consacre un montant de 30 Mds€ à la transition écologique dans tous les secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre. En particulier, le secteur des transports bénéficie de près de 11 Mds€, dont plus de la moitié pour le secteur ferroviaire, et 7 Mds€ sont investis dans la rénovation énergétique des bâtiments.

La rénovation énergétique dans le cadre du plan de relance

Au niveau national, le secteur du bâtiment représente près de 25 % des émissions de gaz à effet de serre, dont environ deux tiers sont issus du secteur résidentiel.

Le plan de relance prévoit de mobiliser 6,7 Mds€ en faveur de la rénovation énergétique, dont 2 Mds€ sur deux ans pour la rénovation énergétique des logements privés. Sur cette enveloppe de 2 Mds€, 1,2 Md€ sont consacrés à des mesures nouvelles dans le cadre de MaPrimeRénov avec notamment un nouveau forfait "rénovation globale" pour les maisons individuelles ou encore un bonus

Bâtiment Basse Consommation (BBC) pour les rénovations ambitieuses qui atteignent l'étiquette énergie B ou A. Cette enveloppe doit permettre de renforcer l'effort pour atteindre l'objectif de rénovation du parc au niveau BBC en 2050, et l'éradication des "passoires" thermiques à l'horizon 2030.

S'y ajoutent 4 Mds€ d'investissements dans la rénovation thermique des bâtiments publics, 500 M€ dans la rénovation énergétique et la réhabilitation de logements sociaux et 200 M€ pour la rénovation énergétique des TPE/PME.

Source : France Relance, septembre 2020.

Évaluation

Les mesures du [plan de relance](#) s'étaleront sur deux années, en 2021 et 2022, et il est à ce stade trop tôt pour évaluer leur efficacité.

Analyse

Si le plan de relance apporte un effort bienvenu en faveur de la transition écologique, **sa durée de deux ans** limite *de facto* son impact. De plus, à la fois coûteux et offrant peu de visibilité, les instruments mobilisés – des subventions de guichet aux particuliers et des plans sectoriels administrés pour les entreprises – **ne permettent pas d'évoluer structurellement** vers un modèle de transition pérenne.

C'est aussi ce que souligne le Haut Conseil pour le climat (HCC) dans [son avis de décembre 2020](#) sur le plan de relance, relevant que si ses actions rapprochent la France de la trajectoire de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), il manque toutefois de **mesures permettant d'enclencher les transformations structurelles** pour accélérer la [transition](#) bas-carbone. Il invite par ailleurs à compenser **les effets régressifs sur la distribution des revenus** de certaines mesures, efficaces d'un point de vue climatique, afin que la transition n'accroisse pas les inégalités ni les tensions sociales.

5. Les difficultés rencontrées au cours du quinquennat

1. L'abandon de la hausse de la taxe carbone

Le [bilan de la première année du quinquennat](#) réalisé par l'Institut Montaigne en 2018 mettait en avant le risque d'un rejet notamment dans les zones rurales et les zones les plus défavorisées, à défaut d'efforts suffisants pour rendre la transition énergétique socialement acceptable. C'est ainsi qu'en novembre 2018, la hausse de la taxe sur les énergies fossiles à 55 €/t CO₂ a été l'un des éléments déclencheurs de **la mobilisation des "gilets jaunes"**. Le Gouvernement a été contraint d'annoncer un gel de la taxe, enterrant la promesse de campagne de faire monter en puissance la taxe carbone pour atteindre 100 €/t CO₂ en 2030.

Cette situation est regrettable à bien des égards, car les transports constituent le secteur le plus polluant et la taxe carbone est, au plan macroéconomique, l'une des rares solutions pouvant structurellement contribuer à **modifier les comportements** et réduire les émissions de CO₂. Depuis, en **l'absence d'alternative à la taxe carbone** et avec un prix des énergies fossiles bas, l'encouragement à la transition énergétique reste faible, personne – entreprises, ménages, collectivités – n'étant prêt à assumer un coût supplémentaire sur l'usage des énergies fossiles.

2. Des trajectoires claires mais dont la faisabilité économique n'est pas acquise

Les travaux réalisés pour établir la deuxième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), adoptée en début de quinquennat, ont permis de **clarifier la trajectoire à suivre**, ce qui à terme permettra de comparer les résultats obtenus et d'évaluer les actions entreprises.

Pour autant, comme le souligne l'[analyse](#) de la dernière PPE par l'Institut Montaigne en 2019, celle-ci est marquée par des **limites non négligeables** : la **place du gaz** dans cette transition énergétique n'a pas été suffisamment prise en compte ; la question d'une réelle **politique d'économie d'énergie**, au-delà des objectifs d'efficacité énergétique, n'a pas été traitée ; de fait, elle est tournée essentiellement vers l'offre énergétique, sans être articulée autour de mesures mobilisatrices visant l'ensemble des consommateurs. S'agissant des **énergies renouvelables**, les moyens budgétaires conséquents mobilisés (le projet de loi de finances pour 2021 prévoit 6,9 Mds€ à cette fin, soit une hausse de 25 % des crédits) doivent être mis en regard du niveau élevé de financement de ces énergies hérité des engagements passés et de [la baisse prévue des tarifs de rachat d'électricité photovoltaïque](#). Surtout, compte tenu de la remise en cause du financement par la taxe carbone, **la question du financement des mesures annoncées** et de la faisabilité économique des trajectoires annoncées reste posée.

3. La place du nucléaire dans le mix énergétique français

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) adoptée en 2015 avait fixé l'objectif de ramener à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité à l'horizon 2025 (contre 71 % en 2019, la part la plus élevée au monde). Pendant sa campagne, Emmanuel Macron s'était engagé à respecter cet objectif.

Toutefois, **la deuxième PPE a repoussé l'échéance à 2035**, l'objectif de 2025 étant impossible à atteindre faute de pouvoir substituer au nucléaire en quantité suffisante une autre source d'énergie qui n'émette pas de CO₂. **La trajectoire de fermeture des centrales nucléaires**, systématiquement retardée, reste indéterminée ; et la diversification du mix électrique poursuivie par la PPE repose sur le doublement des énergies renouvelables en 2028, la bascule se faisant sans impact sur les émissions de CO₂.

6. Qu'apprendre de l'étranger ?

1. Le Danemark, une transition modèle

DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le [Danemark](#) est l'un des pays en Europe les plus avancés dans la transition énergétique. Il s'est fixé des objectifs ambitieux, visant à réduire ses émissions de 70 % d'ici 2030, à devenir neutre en carbone à l'horizon 2050, et à porter à 100 % la part d'électricité verte d'ici 2030.

La transition énergétique engagée au Danemark repose à la fois sur un consensus politique transpartisan, une participation active de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques ainsi que sur la présence d'organes consultatifs de qualité. De plus, les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement s'appuient sur des évaluations d'impact socio-économiques robustes.

UN MIX ÉNERGÉTIQUE DE PLUS EN PLUS FAVORABLE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le Danemark est le 6^{ème} pays de l'[OCDE](#) s'agissant de la part d'énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire. Entre 2004 et 2019, la part des énergies renouvelables a augmenté de 22 points au Danemark, contre 10 points en moyenne dans l'Union européenne.

[L'énergie éolienne](#) assurait 43 % de la consommation électrique du pays en 2017 – le Danemark étant le 7^{ème} producteur d'électricité éolienne en Europe. De plus, premier producteur d'hydrocarbures en Europe, le Danemark arrêtera sa production d'ici 2050 et interdit la prospection et les nouvelles extractions d'hydrocarbures depuis 2020.

L'ACCORD SUR LE CLIMAT DE 2020

En juin 2020, le Gouvernement et le Parlement danois ont signé un [accord](#) sur le climat visant une réduction de 3,4 Mt des émissions de CO₂.

Dans le cadre de l'accord, une hausse de la taxation sur le carbone a été annoncée, de même que le développement de deux grandes "îles énergétiques" reliées à des champs éoliens *offshores*.

2. L'Allemagne, un voisin engagé

UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE COMPLEXE

L'Allemagne est le premier pays émetteur de GES en Europe (22 % des émissions), ce qui est lié à la fois à sa taille, son mix énergétique et sa capacité à son tissu industriel. Près de 40 % des émissions allemandes relèvent du secteur de l'énergie, et 25 % des seules centrales au charbon.

La décarbonation de l'économie reste donc à bâtir, mais cela n'enlève rien aux succès obtenus par ailleurs. D'une part, en matière d'énergies renouvelables : alors qu'elles représentaient 3,6 % de la production d'électricité en 1990, ce ratio était de 33,3 % en 2017. D'autre part, le volontarisme de la politique de transition énergétique allemande est marqué par la [double décision](#) de sortir simultanément du nucléaire pour 2022 et du charbon pour 2038.

ACCEPTABILITÉ SOCIALE ET POLITIQUE

Les autorités allemandes ont mis l'accent sur la dimension sociale de la transition énergétique. Les recettes de la [taxe](#) sur l'énergie (carburants) et de la taxe sur les consommateurs finaux d'électricité sont ainsi intégralement reversées (sans affectation budgétaire) aux secteurs des énergies renouvelables et du logement.

Pour autant, cette transition est [confrontée](#), comme en France, à la nécessité de changer d'échelle, alors même que le contexte politique est incertain avec, en fin d'année, les élections fédérales renouvelant les membres du *Bundestag*.

LE PLAN DE RELANCE ALLEMAND

Dès juin 2020, le gouvernement fédéral allemand a été le premier de l'Union européenne à présenter [un vaste programme de relance](#). Le montant global du programme s'élève à un peu plus de 130 milliards d'euros, ce qui équivaut à [3,9 % du PIB du pays en 2020](#). Le programme de relance vient s'ajouter aux mesures immédiates de liquidité et aux garanties, qui étaient accessibles avec le début du premier confinement en mars 2020. Par exemple, le fonds de stabilisation de l'économie (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds*), qui a commencé à fonctionner en mars 2020, comprend un cadre de garantie de 400 milliards d'euros, des mesures de recapitalisation d'une valeur de 100 milliards d'euros et une ligne de crédit supplémentaire de 100 milliards d'euros provenant de l'établissement public de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für den Wiederaufbau, KfW*). Ce fonds fournit des liquidités aux grandes entreprises de tous les secteurs. Dans l'ensemble, la réponse budgétaire immédiate en Allemagne a été conséquente, compte tenu [des mesures de liquidité et de garantie ainsi que du programme de relance](#).

Le programme de relance allemand repose sur [trois piliers](#) :

- des mesures immédiates telles que la réduction de la TVA ;
- des objectifs en relation avec les politiques européennes et internationales (par exemple, l'expansion de l'aide humanitaire) ;
- et les "investissements d'avenir" prévoient des dépenses mettant particulièrement l'accent sur la numérisation et les investissements dans les technologies climatiques.

La part du climat s'élève à 21 % de la puissance financière totale du programme. Par rapport au précédent programme de relance après la crise financière, où la part verte dans le programme de relance du pays était d'environ 13 %, il s'agit d'une augmentation significative. En termes absolus, la différence est encore plus importante : alors que dans le dernier programme de relance, les investissements verts représentaient environ 10 milliards d'euros, le programme de relance de la crise du Covid-19 investit environ 30 milliards d'euros dans des mesures en faveur de l'environnement.

LES OBJECTIFS DE LA LOI CLIMAT DE 2021

En mai 2021, le conseil des ministres allemand a validé le projet de loi modifiant la loi fédérale sur la protection du climat de décembre 2019 pour fixer de nouveaux objectifs de réduction des émissions de GES : il relève la trajectoire climatique de -55 % à -65 % d'ici 2030 par rapport à 1990 et avance la neutralité climatique à 2045 (objectif net), contre 2050 auparavant. L'avenant à la loi fédérale a été validé par le Parlement et le Conseil fédéral fin juin 2021.

Le Gouvernement a présenté, en parallèle, un "*Pacte climat Deutschland*" adossé à un programme doté de 8 Mds€ supplémentaires visant à soutenir la mise en œuvre de ces nouveaux objectifs. La principale décision prise est l'introduction d'un prix du carbone pour les transports et le bâtiment en trois étapes.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org