



COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION D'INFORMATION FLASH

SUIVI DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA FRANCE DANS LES COP CLIMAT

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à **Mme Laurence Heydel Grillere**, députée de l'Ardèche (Renaissance), et à **M. Antoine Vermorel-Marques**, député de la Loire (Les Républicains), une mission « flash » sur le suivi par la France des engagements qu'elle prend lors de la réunion annuelle de la Conférence des parties (COP) aux accords internationaux sur le climat.

La signature en décembre 2015 de l'Accord de Paris, lors de la 21^{ème} Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), a marqué un tournant dans l'engagement des États à lutter contre le changement climatique. Les 196 États parties à l'Accord, dont l'Union européenne, se sont notamment engagés à limiter le réchauffement de la planète bien en deçà de 2 degrés Celsius par rapport à l'ère préindustrielle. Au-delà des inventaires annuels des émissions de gaz à effet de serre réalisés par chaque État partie auprès du secrétariat de la CCNUCC, l'Accord de Paris implique de nouvelles obligations. Sa mise en œuvre repose notamment sur la capacité de tous les États parties à mesurer correctement leurs émissions et à adopter des politiques ambitieuses pour les réduire.

Comment la France participe-t-elle à l'effort mondial de *reporting* et d'évaluation des progrès réalisés ? Quels sont les freins rencontrés en matière de mise en œuvre et d'évaluation de ses engagements ? Les rapporteurs formulent plusieurs propositions destinées à faciliter la mise en place et le suivi de mesures fortes en France, à la hauteur de l'urgence climatique.

Les rapporteurs ont mené de nombreuses auditions au cours du mois de mars 2023. Ont été entendus le Haut Conseil pour le climat, l'ambassadeur de la France chargé des négociations sur le changement climatique, des administrations et des acteurs institutionnels (Office français de la biodiversité, Agence de la transition écologique...), des chercheurs de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), des responsables d'organisations non gouvernementales et de *think tanks*, des représentants de collectivités territoriales, M. Ronan Dantec, sénateur et président du groupe de travail assurant un suivi des enjeux internationaux de la transition écologique au Sénat, ou encore Mme Barbara Pompili, ancienne ministre chargée de la transition écologique.

→ [Voir ici l'intégralité de la communication](#)



Laurence Heydel Grillere
Députée de l'Ardèche (Renaissance)



Antoine Vermorel-Marques
Député de la Loire (Les Républicains)

Avril 2023

I. La France mesure ses émissions de gaz à effet de serre et évalue le respect de ses objectifs climatiques

1. Une déclinaison européenne et française des engagements pris lors de l'Accord de Paris

- Les contributions déterminées au niveau national retracent les engagements de chacun des États parties

La mise en œuvre de l'Accord de Paris s'appuie sur des **contributions déterminées au niveau national (CDN)**. Celles-ci constituent l'outil représentant les engagements à moyen et long termes pris par chacun des États pour limiter à l'échelle mondiale le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2 degrés C. Il a été prévu dès la signature de l'Accord que ces contributions soient révisées au moins tous les cinq ans, dans un sens toujours plus ambitieux. La France ne présente pas de contribution seule mais le fait par l'intermédiaire de l'Union européenne (UE), qui représente un peu plus de 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES). Celle-ci a soumis une première contribution lors de la COP21 et une seconde en décembre 2020, en amont de la COP26¹.

La soumission de ces contributions suppose de mesurer les efforts réellement consentis par les États parties pour réduire leurs émissions et accroître leurs efforts d'adaptation et de financement. C'est pourquoi l'article 14 de l'Accord de Paris impose aux États parties de réaliser un **inventaire mondial des émissions**, dit « *Global stocktake* ». Cet inventaire est en cours de réalisation et sera finalisé en vue de la COP28 prévue fin 2023.

L'élaboration même des CDN constitue un enjeu au niveau mondial en termes de **méthodologie**, l'objectif étant que chaque pays comptabilise de la même manière ses émissions, à partir des mêmes années de référence.

- La France s'est dotée d'objectifs de réduction des émissions de GES

La France est liée par l'adoption, par l'Union européenne, d'une stratégie ambitieuse de réduction des émissions de GES. À la suite de la signature de l'Accord de Paris et de la première CDN de l'UE, les États membres ont confirmé leur volonté de réduire de 40 % leurs émissions de GES à échéance de 2030 par rapport au niveau de 1990². En 2019, la Commission européenne a fait de la **neutralité carbone en 2050** l'objectif principal du nouveau **Pacte vert pour le climat**. La proposition, émise en 2021 par la Commission, du paquet législatif dit « *Fit for 55* » vise à prendre les mesures nécessaires à l'atteinte de cet objectif. En termes de réduction d'émissions, **la cible globale est désormais de réduire de 55 % les émissions nettes de GES** en 2030 par rapport au niveau de 1990. Afin d'atteindre cet objectif, plusieurs **règlements européens, adoptés en mars 2023**, permettent de réviser :

=> le marché européen des quotas carbone, afin que l'extension et le fonctionnement de ce marché conduisent à la réduction de 62 % des émissions des secteurs qui y sont soumis³ ;

=> les objectifs de réduction des secteurs non soumis au marché des quotas mais tenus au partage de l'effort de réduction. Ainsi, l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici à 2030 passera de 29 % à 40 % par rapport à 2005 pour les secteurs du transport routier, du transport maritime intérieur, des bâtiments, de l'agriculture, des déchets ou encore des petites industries⁴ ;

=> les objectifs d'absorption du carbone dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), qui sont revus à la hausse.

En France, la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat définit, conformément aux engagements européens antérieurs au Pacte vert, un objectif de réduction des émissions de

¹ Les émissions du Royaume-Uni ne sont plus comprises dans la 2^{ème} CDN.

² Cet objectif a été formulé pour la première fois en 2014. Pour la France, cela correspondait à une réduction de 37 % de ses émissions par rapport à 1990.

³ Le marché est appelé « SEQUE – UE » pour système d'échanges de quota d'émissions de l'UE ou « ETS – EU » en anglais.

⁴ En anglais, on parle pour ces secteurs d'ESR pour « *effort sharing reduction* ». Pour la France, cela représente désormais une réduction de 47,5 % des émissions d'ici à 2030.

gaz à effet de serre de la France de 40 % en 2030 par rapport aux émissions constatées en 1990.

Par ailleurs, l'objectif de neutralité carbone en 2050 a été inscrit dans la loi précitée, avant même que l'Union européenne adopte formellement cet objectif⁵. L'adoption de cette loi a conduit à la révision de la **Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**. L'actuelle et deuxième SNBC fixe les objectifs de la France en termes d'émissions d'ici à 2050 en déterminant jusqu'en 2033 et par période de cinq ans des **budgets carbone** exprimés en millions de tonnes de CO₂ émis en moyenne par an à ne pas dépasser. Ces budgets sont notamment déclinés par grands secteurs (émissions ETS, émissions ESR et depuis 2019, émissions négatives liées à l'UTCATF) et par grands domaines d'activité (transports, bâtiments résidentiels et tertiaires, industrie, agriculture, production d'énergie et déchets).

2. Une obligation de reporting respectée par la France et un suivi régulier des engagements

• La transmission d'inventaires nationaux et de bilans des émissions

Tous les États parties à la CCNUCC ont l'obligation de transmettre au secrétariat de la convention un **inventaire annuel** de leurs émissions de GES, conformément à l'article 12 de cette convention. À cette fin, la France s'est dotée d'un cadre réglementaire à travers le **Système national d'inventaires d'émission et de bilans dans l'atmosphère (Snieba)**. Ce système détermine la méthodologie à appliquer pour réaliser les inventaires à partir de l'agrégation de données par secteur d'activité et désigne le ministère chargé de la transition écologique en tant qu'entité responsable de l'inventaire.

La réalisation de l'inventaire national est assurée par une association, le **Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa)**. Le rapport annuel sur les émissions réalisé par le Citepa, dit « rapport Secten » pour « SECTeurs économiques et ENergie », permet d'évaluer les émissions de GES et leur évolution par sous-secteur d'activité.

À cet inventaire annuel s'ajoute un autre inventaire biennal (dit **rapport biennal**), également transmis par la France au secrétariat de la CCNUCC, qui permet d'évaluer les efforts

réalisés en termes de réduction et qui fait l'objet d'une analyse par des experts internationaux.

L'inventaire national comme le rapport biennal sont réalisés selon des **lignes directrices** déterminées par un groupe de travail dédié au sein du Giec, qui permettent de diffuser une méthodologie unifiée de *reporting* au niveau mondial.

Le **cadre de transparence renforcé** prévu par l'article 13 de l'Accord de Paris sera quant à lui mis en place à partir de 2024. Il conduira les États parties non seulement à réaliser l'inventaire de leurs émissions, mais également à décrire plus précisément les mesures prises pour les réduire et leurs effets à long terme.

• Le Haut Conseil pour le climat évalue le respect des trajectoires de réduction des émissions

Le Haut Conseil pour le climat (HCC), créé en 2018 et placé sous l'autorité de la Première ministre, assure le suivi des engagements de la France en matière de réduction des émissions de GES et de lutte contre le changement climatique. **Il élabore chaque année un rapport** sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions, la bonne mise en œuvre des mesures pour réduire ces émissions et pour développer les puits de carbone. **Le Gouvernement est tenu de répondre dans les six mois** aux observations soulevées dans le rapport annuel et de transmettre ce rapport au Parlement.

Le HCC rend également un avis tous les cinq ans dans lequel 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 et de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050* ».

• Le suivi de la Stratégie nationale bas carbone

La SNBC en vigueur est suivie au travers d'un ensemble de **160 indicateurs** déclinés selon plusieurs catégories. En février 2021, le Gouvernement a mis en place un site internet consacré au suivi de ces indicateurs. Un suivi complet de l'ensemble des indicateurs est réalisé tous les deux ans⁶.

⁵ Cf. l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

⁶ <https://indicateurs-snbc.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>

• Un suivi des filières économiques et des grandes entreprises

La décarbonation de l'économie doit naturellement être recherchée dans tous les secteurs d'activité. C'est pourquoi le législateur a non seulement déterminé des objectifs de réduction des émissions au niveau national, mais a également contraint les filières économiques à se fixer des objectifs de réduction des émissions et de neutralité carbone.

L'article 301 de loi dite « climat et résilience » du 22 août 2021 impose ainsi l'élaboration de **feuilles de route de décarbonation par filière**. Celles-ci concernent particulièrement les secteurs les plus émetteurs de GES comme les transports, le bâtiment ou l'industrie. Différents secteurs industriels ont déjà engagé une telle démarche grâce aux comités stratégiques de filière, à l'image de la chimie, du ciment ou des mines et de la métallurgie. Alors que l'échéance pour établir ces feuilles de route était fixée au 1^{er} janvier 2023, de nombreuses filières n'ont toutefois pas encore élaboré la leur.

Par ailleurs, les **entreprises de plus de 500 salariés** se sont vu imposer depuis 2010 des obligations en termes de déclaration d'émissions. Ces entreprises doivent effectuer tous les quatre ans un bilan de leurs émissions de GES, selon une méthode harmonisée de comptabilisation⁷. Ce bilan est transmis à l'Ademe. Une obligation similaire est imposée tous les trois ans aux services de l'État et aux collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants.

II. La mise en œuvre des engagements de la France se heurte à plusieurs difficultés

1. Une ambition forte mais encore insuffisante

En 2022, les émissions nationales de gaz à effet de serre ont **diminué de 2,5 %** par rapport à 2021 pour atteindre 408 millions de tonnes équivalent CO₂ (MtCO₂e), respectant ainsi la SNBC 2⁸. Ce recul est toutefois lié à des facteurs conjoncturels, notamment un hiver très doux et des prix élevés de l'énergie.

Malgré ces résultats encourageants, le HCC note que **la France connaît un retard dans sa trajectoire de réduction d'émissions**, dont le rattrapage impliquera une accélération du

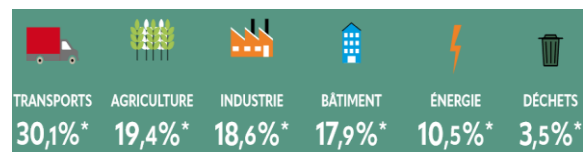
rythme de baisse des émissions par rapport aux projections initiales : **le rythme annuel de réduction doit ainsi doubler pour atteindre - 4,7 % par an en moyenne** entre 2022 et 2030.

À cet égard, le nouveau paquet « *Fit for 55* » prévoit un renforcement des objectifs européens, qui passent de -40 % à -55 % d'émissions nettes à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cette **ambition rehaussée** devra se traduire dans la future Stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC) et la loi de programmation énergie-climat, qui devront donner une vision claire des actions à conduire et sécuriser l'atteinte de nos objectifs climatiques.

2. Des secteurs inégalement engagés dans la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre

Les différents secteurs économiques connaissent des trajectoires contrastées de réduction des émissions.

Secteurs les plus émetteurs de GES en France (en pourcentage des émissions nettes)



Source : Observatoire climat-énergie, d'après les estimations du Citepa de 2021.

Entre 1990 et 2020, les secteurs de **l'industrie** et de la production d'**énergie** ont réduit de moitié leurs émissions de GES ; les émissions du secteur du **bâtiment** ont baissé de 23 % ; celles de **l'agriculture** de 12 %.

En revanche, les émissions du secteur des **transports** ont augmenté entre 1990 et 2019 (+9,5 %) avant de connaître un niveau exceptionnellement bas en 2020, lié à la crise de la covid-19.

3. Les limites du suivi des émissions de gaz à effet de serre

• Le risque d'erreurs de comptage

L'article 6 de l'Accord de Paris doit permettre d'**éviter le double comptage des efforts d'atténuation**. Lorsqu'un pays cède ou vend, sous forme de crédits carbone, un effort d'atténuation qu'il a réalisé à un autre État qui n'a

émissions. La méthode est une méthode certifiée par l'Ademe dite « Bilan Carbone ».

⁸ Estimations provisoires du Citepa pour 2022.

⁷ L'article L. 229-25 du code de l'environnement prévoit l'obligation de réaliser le bilan des

pas suffisamment réduit ses émissions, la réduction en résultant doit être comptabilisée uniquement dans l'inventaire d'un des deux États. Il est essentiel que cette réduction ne soit pas comptabilisée deux fois, sous peine que les États parties n'atteignent pas réellement les engagements affichés dans leurs CDN respectives.

Si les ajustements prévus par l'article 6 apportent des garanties en matière d'intégrité environnementale, le développement des marchés du carbone, qui s'appuient en partie sur les méthodes de **compensation** comme levier d'action, peut mettre en péril l'objectif premier de réduction drastique des émissions de GES. Une enquête récente menée sur Verra, le principal organisme de certification au niveau mondial des crédits carbone sur le marché de la compensation volontaire, d'une valeur de 1,9 milliard d'euros, a révélé que plus de 90 % de ces crédits, finançant essentiellement des actions de compensation dans les forêts, sont susceptibles d'être des « **crédits fantômes** », sans réel bénéfice pour le climat.

- **L'absence de prise en compte des émissions des transports aériens et maritimes internationaux**

Les émissions des transports internationaux aériens et maritimes de la France ont augmenté de près de 50 % depuis 1990 pour atteindre 24,4 MtCO₂e en 2019. Si elles ont diminué pour le transport maritime, celles du transport aérien ont augmenté à elles seules de plus de 119 %.

Or, ces émissions ne sont pas couvertes par les engagements des pays dans le cadre de l'Accord de Paris. Elles sont **exclues des inventaires nationaux et non prises en compte dans l'objectif de neutralité carbone de la France** en 2050.

- **La fragilité du puits de carbone forestier**

En parallèle des émissions des autres secteurs, le secteur de la forêt représente un puits net de carbone qui permet de séquestrer du CO₂ dans la biomasse et les sols. Estimé en France à environ -50 MtCO₂ dans les années 2000, ce puits s'est considérablement réduit pour atteindre environ -15 MtCO₂ dans les années récentes, en raison de l'effet couplé de sécheresses à répétition et de maladies affectant le taux de mortalité des arbres.

La capacité d'absorption de ces puits de carbone est aujourd'hui **inférieure de plus de 60 % à celle retenue par la SNBC**.

Dans ce contexte, les rapporteurs saluent l'initiative « **4 pour 1 000 pour le climat et la sécurité alimentaire** », lancée par la France en 2015, qui vise à augmenter le taux de carbone stocké dans les sols agricoles. En France, une augmentation de 4 ‰ par an du stock de carbone organique des sols permettrait de compenser 12 % des émissions nationales annuelles de gaz à effet de serre.

- **Des émissions importées en augmentation continue**

Les émissions importées forment, avec les émissions directes des ménages et de la production intérieure, l'**empreinte carbone** de la France, qui s'élève en 2018 à 749 MtCO₂e. Avec des émissions domestiques s'élevant en 2018 à 445 MtCO₂e, l'empreinte carbone de la France est environ 70 % plus élevée que ses émissions territoriales. Or, la diminution de cette empreinte depuis 2005 est uniquement liée à celle des émissions sur le territoire national et masque une augmentation continue des émissions importées.

À cet égard, une décarbonation du **secteur agricole** qui serait principalement liée à une réduction de la taille du cheptel pose question si elle s'accompagne d'une délocalisation de la production agricole.

Or, la SNBC actuelle ne comporte pas d'objectif quantifié de réduction des émissions importées, ni d'horizon temporel.

- **L'absence de prise en compte de la déforestation importée**

La méthodologie de calcul de l'empreinte carbone établie par le ministère de la transition écologique **ne prend pas en compte la déforestation importée, ni les trainées de condensation des avions et les gaz fluorés**. Cette empreinte augmenterait de 0,9 tCO₂e par habitant si l'on incluait ces éléments.

Ainsi, si l'empreinte carbone, parce qu'elle inclut les émissions importées, constitue un indicateur fondamental, elle ne résume pas non plus complètement les enjeux liés à ces émissions.

En l'état actuel des connaissances scientifiques, il est impossible de réaliser un bilan net complet des émissions – positives ou

négatives – liées à l'utilisation des terres et des forêts et des émissions associées aux échanges internationaux.

4. Des enjeux qui échappent encore trop aux citoyens

- Des outils nombreux mais peu connus

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre le droit pour toute personne d'accéder aux **informations** relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de **participer** à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Pourtant, **ce droit reste très peu exercé**, ce qui peut s'expliquer par la méconnaissance des acteurs (pourtant nombreux) et des outils de la politique climatique.

Ainsi, les travaux du HCC sont relativement peu connus et ne bénéficient pas de la force de frappe médiatique des rapports du Giec. Créé en 2001, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc) reste inconnu du grand public. Si la création du Conseil national de la transition écologique (CNTE) en 2012 visait à renforcer le dialogue social environnemental, il ne constitue pas aujourd'hui une réelle instance de dialogue en matière de transition écologique et de développement durable. Des outils mis en place plus récemment permettent d'informer les citoyens, comme la plateforme « Nos gestes climat » de l'Agence de la transition écologique (Ademe), qui permet aux citoyens d'obtenir une estimation de leur empreinte carbone, ou encore l'Observatoire climat-énergie créé par l'association Réseau action climat.

Le manque de connaissance des citoyens sur les enjeux climatiques se retrouve chez les **élus locaux comme nationaux**, parfois trop peu formés à ces problématiques.

- La peur du changement climatique

Le changement climatique auquel nous sommes confrontés est trop souvent considéré comme une **menace** à laquelle nous ne pourrions échapper, ce qui tend à paralyser l'action. Les objectifs de réduction de nos émissions, fixés à horizon 2030 ou 2050,

paraissent **lointains**, favorisant ainsi la « procrastination climatique ».

À cela s'ajoute le fait que les solutions reposant uniquement sur la technique et l'innovation (voitures électriques, pompes à chaleur...) laissent de côté les **enjeux sociaux et sociétaux** présents dans nos territoires.

- Des intérêts opposés qui peinent encore à travailler ensemble

Il existe encore, à tous les niveaux d'action, des oppositions entre « la fin du monde et la fin du mois », entre des objectifs climatiques qui peuvent paraître lointains et la gestion du quotidien. L'ambition des politiques climatiques s'en trouve diminuée et les prises de décision repoussées, contraignant à agir dans l'urgence.

Ces oppositions se retrouvent lors des réunions interministérielles, entre les différents secteurs économiques, entre le niveau national et l'échelon local.

- Un manque d'articulation entre les objectifs nationaux et les politiques régionales

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) compilés des régions ne permettent pas l'atteinte des objectifs de la SNBC. Si l'on cumule les trajectoires régionales construites à partir des objectifs issus des Sraddet et qu'on les compare à la trajectoire de la SNBC, il ressort que la somme des émissions de GES des régions à horizon 2050 est presque deux fois supérieure à l'objectif national⁹.

- La judiciarisation des enjeux climatiques

La question du respect par la France de ses objectifs climatiques trouve une nouvelle actualité à travers les **actions en justice contre l'État**.

Saisi par la commune de Grande-Synthe, le Conseil d'État, dans une décision du 1^{er} juillet 2021, a rappelé les obligations qui pèsent sur la France du fait de sa ratification de l'Accord de Paris. Dans le cadre de « l'Affaire du siècle », en octobre 2021, le tribunal administratif de Paris a ordonné à l'État de réparer le préjudice écologique dont il est responsable en lui enjoignant de compenser,

⁹ Caisse des dépôts et consignation, *La Stratégie française sur l'énergie et le climat : une ambition forte, un processus complexe*, novembre 2022.

avant le 31 décembre 2022, l'excès d'émissions de CO₂ constaté entre 2015 et 2018, soit 15 millions de tonnes.

La condamnation de l'État pour ne pas avoir atteint ses objectifs climatiques et la forte médiatisation de ces affaires permettent d'accélérer la mise en place de mesures efficaces de réduction des émissions, tout en sensibilisant les citoyens. Elles ne doivent toutefois pas occulter les nombreuses actions et les progrès déjà réalisés.

III. Propositions

1. Mettre en place une véritable planification écologique

Aboutir à une réduction significative des émissions de GES nécessite la mise en place d'une stratégie de planification écologique qui permette de fixer des objectifs, de les actualiser et de déterminer les moyens nécessaires pour les atteindre. À cette fin, les rapporteurs formulent deux propositions :

⇒ **Améliorer la visibilité et les moyens d'action du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE).** Créé en mai 2022 et placé sous l'autorité de la Première ministre, le SGPE a pour mission de coordonner l'action des administrations de l'État et plus généralement de mobiliser toutes les parties prenantes en faveur de la planification écologique. Il repose sur un effectif réduit de 15 postes et, s'il est prématuré d'évaluer l'efficacité de son action, le renforcement de ses moyens paraît d'ores et déjà nécessaire. L'action du SGPE est d'autant plus centrale que la scission, en mai 2022, du ministère chargé de l'environnement en deux ministères distincts tend à affaiblir l'action de l'État sur des sujets souvent interconnectés, qui nécessitent une approche globale des enjeux.

⇒ Adopter une **loi de planification écologique**, comportant une **programmation pluriannuelle des financements** sur le modèle des autres lois de programmation pluriannuelles (loi de programmation pour la recherche, loi de programmation militaire, etc.). Cela permettrait d'apporter de la lisibilité à l'action publique et de sécuriser les investissements.

2. Renforcer le rôle du Parlement

Le Parlement doit jouer un rôle accru dans le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par la France au cours des COP, mais aussi dans l'évaluation des politiques climatiques. Pour ce

faire, les rapporteurs formulent quatre propositions :

⇒ **Prévoir une présentation par le HCC de son rapport annuel devant le Parlement**, qui pourrait être organisée en amont de l'examen du projet de budget de l'État.

⇒ **Créer une instance de suivi dédiée au sein de l'Assemblée nationale**, dont la mission consisterait à suivre de manière régulière la mise en œuvre des engagements pris par la France dans le cadre des négociations internationales sur le climat.

⇒ **Élargir le champ de compétences de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire** de l'Assemblée nationale, en particulier aux domaines du climat, de l'énergie, qui lui est intimement liée, et de la forêt. Les textes de loi ayant des incidences sur l'environnement sont bien plus nombreux que ceux dont elle est actuellement saisie. Cette proposition nécessiterait une révision du Règlement de l'Assemblée nationale.

⇒ **Renforcer la formation de tous les députés** en matière d'écologie, notamment sur les COP et le cadre international des négociations sur le climat. Si les rapporteurs saluent la sensibilisation aux enjeux de la crise climatique et écologique, organisée en octobre 2022 par la Présidence de l'Assemblée nationale, ils souhaitent qu'un véritable cycle de formations, avec des sessions régulières, puisse être organisé pour l'ensemble des députés.

3. Améliorer le suivi des engagements de la France

Plusieurs mesures permettraient d'améliorer le suivi des objectifs et l'évaluation de la politique climatique de la France.

⇒ **Donner plus de moyens humains et financiers au HCC.** Ces moyens doivent être substantiellement renforcés à court terme afin de lui permettre de mener à bien tant ses missions actuelles que celles à venir. Jusqu'à fin 2022, le HCC, en plus des 13 membres qui le composent, disposait d'un secrétariat de 6 équivalents temps plein (ETP). La loi de finances pour 2023 a doublé cet effectif pour le porter à 12 ETP. En comparaison, son homologue au Royaume-Uni (la Commission sur le changement climatique) compte 35 personnels administratifs, celui du Danemark plus de 20. Le HCC doit en outre se doter de modes de fonctionnement qui

garantissent encore davantage son **indépendance**. La solidité de l'institution repose sur sa capacité à surmonter les tensions qui ont pu la traverser.

⇒ **Réviser annuellement les budgets carbone prévus par la SNBC**. Cette révision régulière, d'une année sur l'autre, des objectifs en fonction des efforts déjà accomplis contribuerait à la fois à développer une **culture du résultat** et à accroître la transparence de l'action publique.

⇒ **Renforcer la partie environnementale des études d'impact des projets de loi** et la prise en compte, dans l'avis du Conseil d'État, de cette problématique. Par ailleurs, la Cour des comptes pourrait conduire une évaluation annuelle et globale des moyens financiers consacrés à la réduction des émissions et leur efficacité, sur le modèle des rapports d'application des lois de finances et de financement qu'elle réalise chaque année. Une révision du code des juridictions financières serait nécessaire pour confier cette mission à la Cour.

⇒ **Inciter les entreprises** à réaliser leurs inventaires d'émissions qui ne sont pour l'instant établis que par moins de 40 % des entreprises assujetties. Pour cela, les **sanctions** en cas de non-présentation du bilan pourraient être alourdies. **Le lien entre les feuilles de route sectorielles de décarbonation et la SNBC** doit en outre être renforcé.

⇒ Promouvoir une plus grande **harmonisation des normes de calcul** et une transparence accrue du *reporting*, tant au niveau des États parties que des acteurs non étatiques. La France pourrait jouer un rôle moteur en la matière, comme elle l'a fait lors de la signature de l'Accord de Paris.

4. Mettre en place un véritable dialogue environnemental

Le dialogue environnemental, à l'instar du dialogue social existant, permettrait de renforcer la participation citoyenne et la coopération entre les parties prenantes, préalables indispensables à l'acceptabilité sociale des mesures environnementales. Pour relancer ce dialogue, les rapporteurs formulent les propositions suivantes :

⇒ À l'image du **Grenelle de l'environnement** initié en 2007, réunir tous les acteurs concernés autour des nouveaux objectifs climatiques que la France s'engage à respecter.

⇒ **Assurer une meilleure diffusion des avis scientifiques et indépendants**, notamment en médiatisant davantage les rapports du HCC, à l'image de ce qui est fait pour les rapports du Giec, et en communiquant davantage sur les objectifs de la SNBC.

⇒ **Renforcer la pédagogie** relative aux objectifs climatiques de la France en diffusant plus largement les outils et plateformes déjà existants comme l'Observatoire climat-énergie. Afin de lutter contre l'éco-anxiété qui peut paralyser l'action, les rapporteurs souhaitent insister sur la nécessité de privilégier une **communication positive**, à même de lever les craintes légitimes de la population.

5. Coordonner les échelles nationale et territoriale afin d'impliquer les collectivités dans le suivi des objectifs

L'atteinte des objectifs de la France en matière de réduction des émissions de GES nécessite un engagement fort des collectivités territoriales. Dans cette perspective, les rapporteurs souhaitent :

⇒ **Mettre en place des indicateurs verts pour les collectivités** afin de les guider dans le suivi des objectifs.

⇒ Une fois des indicateurs communs définis, **améliorer l'articulation et la cohérence entre les objectifs nationaux et les Srdet** au niveau régional, et entre les Srdet et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) au niveau local.

⇒ **Renforcer le soutien technique aux petites collectivités territoriales**, en particulier les communes rurales, qui, malgré l'aide fournie par de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), peinent souvent à accéder aux dispositifs prévus par l'État et ses opérateurs (fonds vert, soutien de l'Ademe...).