

Le plan national de relance et de résilience de la France est-il climato-compatible ? Une analyse préliminaire*

Nicolas Berghmans (Iddri)

RÉSUMÉ

Près d'un an après la proposition franco-allemande¹ ouvrant la voie à la création de la Facilité pour la reprise et la résilience² de l'Union européenne, le gouvernement français a dévoilé le 27 avril 2021, conjointement avec son homologue allemand, son plan de relance et de résilience (ci-après dénommé PNRR français), suivi trois jours après par les gouvernements italien et espagnol. Une évaluation attentive du PNRR français montre que le changement climatique est un pilier central du plan de relance national. 51 % du total du PNRR présenté par la France et 46 % selon le projet d'évaluation de la Commission européenne³ sont alloués à l'action climatique, les principales priorités étant la rénovation énergétique des bâtiments, les infrastructures de transport, une nouvelle stratégie hydrogène et l'innovation bas-carbone, notamment en ce qui concerne le verdissement de l'aviation. Il s'agit d'une avancée importante car la plupart des initiatives correspondent à des domaines où les progrès en matière de climat ont été trop lents jusqu'à présent. Le PNRR français est aussi l'un des plans nationaux de relance et de résilience dont le contenu relatif au climat est le plus important. Il s'inscrit également dans le cadre du débat politique national croissant sur l'action climatique entourant l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat et la mise en œuvre de ses propositions⁴.

Plus précisément, les mesures contenues dans le PNRR français, dont le montant s'élève à 41 milliards d'euros – provenant des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) –, sont un sous-ensemble de celles contenues dans le plan France Relance plus large lancé fin août 2020, qui comprend 100 milliards d'euros de mesures de relance économique. Le PNRR français est structuré autour des trois

mêmes priorités que le plan France Relance : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Les mesures incluses dans la priorité environnementale du plan France Relance sont pour la plupart reprises dans le PNRR français, tandis que quelques mesures relevant des priorités de compétitivité et de cohésion, telles que le soutien général à la R&D et à la formation ou l'initiative de rénovation des hôpitaux, sont considérées comme contribuant partiellement aux objectifs climatiques du PNRR français. Au total, sur les 40,9 milliards d'euros de fonds inclus dans le PNRR français, 20,7 milliards d'euros (soit 51 %) sont donc affectés à l'action climatique. Ce chiffre est bien supérieur au seuil minimum de 37 % fixé par l'accord du Conseil européen et à la part déclarée de 30 % du total du plan France Relance⁵ consacrée à la protection de l'environnement.

Les secteurs du bâtiment et du transport, dont la décarbonation est en retard, bénéficient de fonds supplémentaires du PNRR. La contribution du PNRR français aux objectifs climatiques dépend fortement de la réglementation sectorielle existante et future et des changements de politiques, tels que l'aide à la rénovation des bâtiments et les incitations à l'achat de voitures propres et au transfert modal du transport de marchandises. Si la France a fait du changement climatique un pilier central de son plan de relance et de résilience en consacrant d'importants fonds complémentaires, des modifications supplémentaires des politiques sectorielles seront nécessaires pour mettre la France sur la bonne voie pour réaliser ses objectifs climatiques à l'horizon 2030 et 2050.

1 Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus : <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/07/d4fe338244d28de018c5bf0c538c83c337285d0e.pdf>

2 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr

3 CE (2021) Annexe de la proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan de relance et de résilience pour la France

4 Voir Accueil - Convention Citoyenne pour le Climat

5 Des évaluations indépendantes ont estimé que cette part était inférieure à 30 % : 19 à 28 %. Voir le Green Recovery Tracker : <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/france> et le Haut Conseil pour le climat (2020) : <https://www.hautconseilclimat.fr/actualites/le-hcc-presente-son-rapport-france-relance-quelle-contribution-a-la-transition-bas-carbone/>

* « Ce document fait partie d'une série analysant la contribution des plans nationaux de relance et de résilience des cinq plus grands émetteurs de gaz à effet de serre de l'UE (Allemagne, France, Italie, Pologne et Espagne) à la lutte contre le changement climatique. Les analyses ont été coordonnées par l'Institut royal d'Elcano et peut être consulté sur le site Web d'Elcano : <http://www.realinstitutoelcano.org/> ».

1. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UN PILIER CENTRAL DU PNRR FRANÇAIS

Le PNRR présenté par la France à la Commission européenne contient une partie des mesures du plan « France Relance » présenté en août 2020 et reprend les mêmes grandes priorités : l'écologie, la compétitivité économique et la cohésion sociale. Parmi les actions proposées, un grand nombre font apparaître le climat comme priorité : 51 % du total du PNRR présenté par la France et 46 % selon le projet d'évaluation de la Commission européenne⁶ sont alloués à l'action climatique, ce qui est supérieur à l'objectif européen de 37 % et l'un des contenus climatiques les plus élevés de tous les plans nationaux de l'UE⁷. Cette priorité donnée au climat n'est pas une surprise. Dès le début de la crise de la Covid-19 et après une première vague de mesures d'urgence, la nécessité d'un plan de relance à forte composante environnementale a été au centre du débat politique français. De nombreux *think tanks*⁸, chefs d'entreprises⁹, ONG et syndicats¹⁰ ont souligné les multiples co-bénéfices découlant des investissements dans la transition écologique¹¹. En outre, la Convention citoyenne pour le climat (CCC)¹², dont les travaux étaient en cours lorsque la crise de la Covid-19 a débuté, a élaboré une contribution spéciale à la relance économique comprenant 50 propositions tirées de ses travaux en avril 2020¹³. **Toutes ces contributions ont montré que le verdissement de la relance était une priorité pour de nombreuses parties prenantes** et ont jeté les bases d'un engagement ambitieux des décideurs politiques.

Plus spécifiquement, si le PNRR français reprend la plupart des priorités du plan France Relance, il existe des différences entre les deux plans, présentées dans le Tableau 1. La plupart des mesures environnementales du plan « France Relance » ont été incluses dans le PNRR, à l'exception de l'aide à l'investissement climatique de la Banque publique d'investissement (BPI) qui n'est pas directement financée par le budget de l'État. En revanche, la baisse des taxes sur la production (20 milliards d'euros sur deux ans), considérée comme négative pour le climat dans certaines analyses indépendantes¹⁴, n'a pas été incluse dans le plan présenté à la Commission européenne. Pour certaines actions, la France ne demande à l'UE qu'un financement partiel. Par exemple, sur un budget global de 1,2 milliard d'euros pour les projets de décarbonation industrielle, la France ne demande que 300 millions d'euros au titre du mécanisme européen de relance et de résilience. Enfin, certaines mesures incluses dans les deux autres priorités du plan de relance français (compétitivité et cohésion), telles que le soutien aux entreprises innovantes, la recherche et le développement, la rénovation des hôpitaux et la formation, sont considérées comme contribuant à la protection du climat dans le PNRR français.

Globalement, les mesures comprises dans le PNRR français semblent avoir été sélectionnées en fonction de leur éligibilité aux critères européens retenus¹⁵. En conséquence, le PNRR français apparaît plus vert que le plan global France Relance avec 20,7 des 41 milliards d'euros (soit 51 % du total) réservés à l'action climatique, le plaçant ainsi parmi les PNRR de l'UE ayant la contribution climatique la plus élevée¹⁶. Ces montants respectifs ont été réévalués à 18,1 sur 39,4 milliards d'euros, certaines actions ont été retirées dans le but de faire correspondre le montant du PNRR au niveau des fonds alloués par la France dans le cadre du plan européen fixé à 39,4 milliards d'euros¹⁷, quand d'autres ont vu leur contenu climat réévalué à la baisse¹⁸. La différence entre la proportion d'investissements verts présentée par la France dans son PNRR (51 %) et dans son plan général France Relance (30 % selon le gouvernement) met en évidence une des limites des règles d'éligibilité européennes incluses dans

6 CE (2021). Annexe de la proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan de relance et de résilience pour la France

7 Pour une comparaison rapide entre les plans de relance et de résilience de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie, voir Bruegel (2021). Setting Europe's economic recovery in motion: a first look at national plans : <https://www.bruegel.org/2021/04/setting-europes-economic-recovery-in-motion-a-first-look-at-national-plans/>

8 I4CE (2020). Relance, comment financer l'action climat https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/07/I4CE-Relance_FinancementActionClimat-52p-2.pdf

9 https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/03/mettons-l-environnement-au-c-ur-de-la-reprise-economique_6038523_3232.html

10 Voir par exemple, Le Pacte du Pouvoir de vivre (2020). Les 15 mesures indispensables pour le pouvoir de vivre dès la fin du confinement <https://www.pactedupouvoirdevivre.fr/wp-content/uploads/2020/05/DOSSIER-DE-PRESSE-OK-15mesures.pdf> et

11 Terra Nova et I4CE (2020). Co-bénéfices environnementaux et sanitaires de l'action publique : it's (also) the economy, stupid ! https://tnova.fr/system/contents/files/000/002/013/original/Terra-Nova_Cycle-Covid19_Co-b_n_fices-environnementaux-et-sanitaires-de-laction-publique_070520.pdf?1588781732

12 La CCC est un processus politique innovant lancé en octobre 2019 impliquant 150 citoyens sélectionnés au hasard pour proposer des mesures permettant d'atteindre l'objectif climatique français de 2030 dans un esprit de justice sociale. Pour en savoir plus : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

13 Convention citoyenne pour le climat (2020). Contribution de la CCC au plan de sortie de crise <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/Contribution-de-la-CCC-au-plan-de-sortie-de-crise-1.pdf>

14 Le Green Recovery Tracker considère que cette mesure a un impact négatif, tandis que le Haut Conseil pour le climat la qualifie d'alignée sur le maintien du *statu quo*, qui ne correspond pas à la stratégie de décarbonation à long terme. Voir le Green Recovery Tracker : <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/france> et le Haut Conseil pour le climat (2020) : <https://www.hautconseilclimat.fr/actualites/le-hcc-presente-son-rapport-france-relance-quelle-contribution-a-la-transition-bas-carbone/>

15 Voir p. 13 Gouvernement français (2021). Plan national de relance et de résilience : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf

16 Averchenkova, A., Lázaro Touza, L., and Escibano, G. (forthcoming). Green recovery in the EU's 'Big Five' (emitters): key elements and caveats. Real Instituto Elcano. et Bruegel (2021). Setting Europe's economic recovery in motion: a first look at national plans : <https://www.bruegel.org/2021/04/setting-europes-economic-recovery-in-motion-a-first-look-at-national-plans/>

17 https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state_fr

18 CE (2021). Analyse du plan pour la reprise et la résilience de la France, document de travail de la Commission <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0173&from=EN>

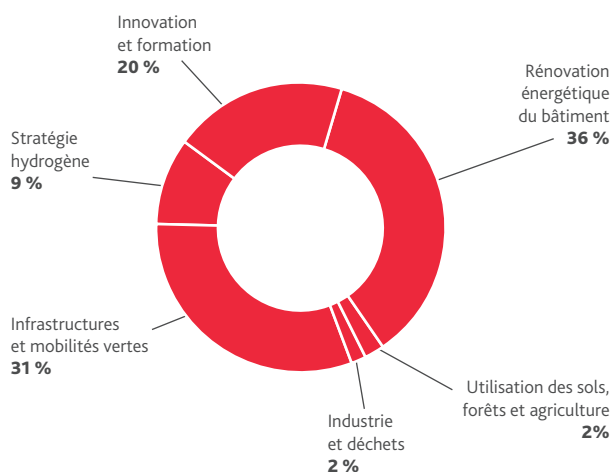
TABLEAU 1. Principales différences en matière de climat entre le plan France Relance 2020 et le plan national de relance et de résilience 2021

	Montant total (en milliards d'euros)	Montant total (en milliards d'euros) alloué au climat	Financement total – dont climat (en milliards d'euros)			Mesure ayant un impact sur le climat exclue du PNRR
			Priorité 1 Écologie	Priorité 2 Compétitivité	Priorité 3 Cohésion	
Plan France Relance (août 2020)	100	Non spécifié	30	34	36	Positif : Soutien aux produits climat de la banque publique d'investissement (BPI) (2,5 milliards d'euros)
PNRR français (avril 2021)	40,9	20,7	20,2 – 18,3	5,6 – 0,2	15,2 – 2,3	Négatif : Réduction des taxes à la production sans éco-conditionnalité (20 milliards d'euros)

Sources : *Gouvernement français (2021)*. Résumé du plan national de relance et de résilience, et France Relance – dossier de presse (2020)

l'accord politique concernant le plan de relance européen¹⁹. Parce que les États membres peuvent choisir les actions qu'ils soumettent à l'approbation de la FRR, ils peuvent choisir parmi leurs actions de relance celles qui correspondaient le mieux au critère de 37 % des dépenses dédiées au climat ou au principe du *do no harm* (« pas d'impact négatif »). En revanche, certaines mesures de relance dont l'impact sur le climat est plus controversé, comme la baisse des impôts de production, n'ont pas été incluses dans le PNRR présenté pour approbation à la Commission européenne.

FIGURE 1. Répartition sectorielle des financements climat du PNRR français



2. QUE CONTIENT LE PNRR DE LA FRANCE ?

La répartition sectorielle du PNRR français met fortement l'accent sur les secteurs où les progrès en matière d'atténuation du changement climatique ont été trop lents (voir Tableau 2 en fin du document pour des données détaillées)²⁰. Les aides à l'achat de véhicules électriques ou moins émetteurs de CO₂ et le développement d'infrastructures de transport sobres en carbone (6,4 milliards d'euros) et la rénovation des bâtiments (7,4 milliards d'euros) représentent à eux deux plus de la moitié du budget global consacré au climat. Le plan prévoit également une aide conséquente au développement d'une filière de l'hydrogène bas-carbone (1,9 milliard d'euros), soit un changement d'échelle important par rapport au plan hydrogène préexistant (0,1 milliard d'euros)²¹ qui peut accélérer la décarbonation de l'industrie et des transports et contribuer à la décarbonation du système énergétique. Les autres actions sectorielles comprennent des aides à la réalisation de projets de décarbonation industrielle et d'économie circulaire (0,39 milliard d'euros), de projets d'artificialisation des sols²² et de restauration des écosystèmes (0,318 milliard d'euros), d'adaptation des forêts au changement climatique (0,150 milliard d'euros) et le plan protéines agricoles²³ (0,03 milliard d'euros). À cela, il faut ajouter des mesures dédiées à l'innovation bas-carbone (3,8 milliards d'euros) – dont 40 % sont destinés à l'aviation sobre en carbone – et un soutien à la formation dans les industries vertes (0,3 milliard d'euros). Dans son évaluation du PNRR français, la Commission européenne a réévalué le contenu climatique de

¹⁹ Voir les conclusions du Conseil européen du 17-21 juillet 2020 : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

²⁰ HCC (2021). Redresser le cap, relancer la transition – rapport annuel : https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/20210330_hcc_rapports_annuel-2020.pdf

²¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/nicolas-hulot-annonce-plan-deploiement-lhydrogene-transition-energetique>

²² Cette mesure prévoit un soutien aux communes qui intensifient la densité urbaine dans leurs projets de logement, la reconversion des friches et les zones urbanisées.

²³ Cette mesure comprend des subventions à l'investissement pour les projets de production de protéines d'origine végétale.

certaines actions incluses dans le plan, ce qui contribue à réduire légèrement les montants dédiés au climat. En particulier, elle a reclassé toutes les subventions et aides à l'achat de véhicules non fléchés vers des véhicules zéro émission comme ne contribuant que partiellement (à concurrence de 40 % des fonds dédiés) à l'atténuation du climat. De la même façon, certaines aides à la R&D dans les domaines de l'aviation, de l'agriculture et de l'économie circulaire ont également été reclassées²⁴.

Toutes ces initiatives sont bien intégrées dans les processus politiques existants et dans le budget national. Il est donc probable que ces fonds seront dépensés comme prévu. La progression du décaissement des mesures de relance est suivie presque en temps réel pour certains indicateurs clés tels que le nombre de rénovations énergétiques de bâtiments ayant bénéficié d'un soutien, ou le nombre de véhicules propres achetés avec une subvention. Ces deux indicateurs montrent que les subventions publiques associées financées par le PNRR²⁵ sont rapidement utilisées. Le niveau de soutien politique est également élevé, plusieurs parties prenantes se félicitant de la mise à disposition de ressources financières supplémentaires sans précédent pour la transition écologique, qui pourraient contribuer à combler le déficit d'investissement dans les différents secteurs, selon les estimations actuelles²⁶. **Dans le même temps, de nombreux acteurs²⁷ ont souligné qu'il était nécessaire de compléter le financement supplémentaire par des changements de réglementation dans plusieurs secteurs pour garantir l'efficacité environnementale et l'alignement sur les objectifs climatiques.**

Le PNRR mentionne des évolutions et initiatives réglementaires accompagnant les fonds. La plupart de ces mesures étaient déjà en cours avant la proposition du plan, à l'exception de la loi Climat et Résilience adoptée en juillet 2021. Cette loi, initiée suivant les recommandations finales de la CCC publiées en juin 2020²⁸, couvre un large éventail de secteurs (bâtiment, transport, industrie et agriculture). Elle comprend à la fois des évolutions des politiques existantes pour plus d'ambition et de nouvelles mesures pour atteindre l'objectif climatique actuel à l'horizon 2030 de -40 % d'émissions de GES par rapport à 1990. Toutefois, plusieurs études ont montré qu'il

existe encore un écart important pour atteindre l'objectif de -40 % de GES, même en tenant compte des mesures supplémentaires apportées par la nouvelle loi. C'est ce qu'illustre une étude d'impact²⁹ commandée par le ministère de l'Environnement, qui montre que sur la réduction de 107 MtCO₂ d'émissions nécessaire entre 2018 et 2030 pour atteindre l'objectif climatique national de 2030, seulement 21 MtCO₂ sont susceptibles d'être réalisés avec les mesures existantes. La même étude d'impact estime qu'une réduction de 29 MtCO₂ serait difficile à atteindre avec les mesures actuelles, alors qu'une réduction de 57 MtCO₂ peut être réalisée si les mesures existantes ou de nouvelles sont mises en œuvre volontairement. **En proposant un financement supplémentaire pour le climat dans les secteurs où la réduction des émissions a pris du retard, le PNRR est un pas dans la bonne direction. Toutefois, sa capacité à mettre la France sur la bonne voie pour atteindre son objectif climatique aux horizons 2030 et 2050 est incertaine et dépend de changements supplémentaires dans les politiques et mesures sectorielles.**

Plus précisément, trois domaines pour lesquels le PNRR prévoit des fonds supplémentaires sont considérés comme incertains ou difficiles à réaliser avec les mesures actuelles : la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels privés, le transport de marchandises et les incitations à l'utilisation de voitures propres³⁰. Les mesures proposées pour la rénovation énergétique des bâtiments privés introduisent des interdictions futures pour les logements inefficaces sur le plan énergétique et visent à mieux cibler l'aide financière en faveur des logements vulnérables et des rénovations énergétiques profondes. Ces modifications sont de nature à renforcer l'effort de rénovation énergétique ; toutefois, le montant de l'aide financière reste trop limité et la complexité des multiples mécanismes de soutien continue de freiner l'adoption de la rénovation énergétique³¹. En ce qui concerne le transport de marchandises, l'absence de stratégie ferroviaire pour le fret et d'incitations au transfert modal³² remet en question l'alignement du secteur sur les objectifs de décarbonation à long terme. Enfin, le dispositif de bonus-malus dans le secteur

²⁴ Les modifications apportées à l'évaluation de la CE figurent dans l'annexe. Le tableau en annexe présente les changements. Pour plus de détails sur l'évaluation de la CE, voir CE (2021). Annexe de la proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan de relance et de résilience pour la France

²⁵ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/tableau-de-bord>

²⁶ Voir I4CE (2020). Panorama des financements climat en France : https://www.i4ce.org/go_project/panorama-financements-climat-domestiques/panorama-financements-climat-france/ ou Jolivet P., Callonnet G. et Gouédard H. (2021). Relance verte : le potentiel d'un double bénéfice écologique et économique in *The Conversation* : <https://theconversation.com/relance-verte-le-potential-dun-double-benefice-ecologique-et-economique-144953>

²⁷ Voir par exemple RAC (2020). Un plan de relance vert pale : <https://reseauactionclimat.org/un-plan-de-relance-vert-pale/> ou I4CE (2020). Plan de relance et budget 2021 – L'analyse d'I4CE : https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2020/10/20-10-14-I4CE_Version-pour-le-site.pdf

²⁸ Convention citoyenne pour le climat (2021). Rapport final : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/le-rapport-final/>

²⁹ Voir par exemple MTEs (2021). Évaluation climat des mesures du quinquennat : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.03.01.Etude_BCG_Evaluation.climat.des_mesures.du_quinquennat.pdf ou Carbone 4 (2021). L'État français se donne-t-il les moyens de son ambition climat ? : <http://www.carbone4.com/wp-content/uploads/2021/03/LEtat-franc%CC%A7ais-se-donne-t-il-les-moyens-de-son-ambition-climat.pdf>

³⁰ Les incitations aux projets de décarbonation industrielle par modification des méthodes de production, l'électrification et le CSC sont également considérées comme insuffisantes, mais elles ne font pas partie du périmètre des projets de décarbonation industrielle inclus dans le PNRR qui ne soutient que les projets d'efficacité énergétique et d'économie circulaire.

³¹ Rüdinger A. (2021). Rénovation énergétique : quelles perspectives pour les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat après le plan de relance ? : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/renovation-energetique-queelles-perspectives-pour-les-0>

³² Briand Y. et al. (2020). Comment la Stratégie de développement du fret ferroviaire peut renforcer l'ambition du secteur en France, Iddri *Décryptage* n°6/2020

automobile³³ pourrait être renforcé par un malus plus élevé pour les véhicules lourds et à forte intensité de CO₂, afin de mieux s'aligner sur la nouvelle réglementation automobile européenne qui sera également révisée par la Commission européenne dans le cadre du Pacte vert³⁴.

Sur le plan européen, le PNRR français contient des priorités alignées avec les initiatives en cours de l'UE sur le climat, en particulier la mise en œuvre de la stratégie hydrogène et de la campagne de rénovation. Dans le détail, deux actions mentionnent une complémentarité possible avec d'autres fonds européens : le soutien aux projets de décarbonation dans l'industrie dont le financement pourrait compléter le fonds d'innovation ETS, le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds pour une transition juste ; et la stratégie hydrogène qui pourrait être cofinancée par les fonds européens pour l'innovation. Trois domaines spécifiques de coopération entre la France et l'Allemagne, et ouverts à d'autres États membres, ont été identifiés dans le plan, parmi lesquels un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) sur l'hydrogène qui prévoit 1,5 milliard d'euros pour financer le développement d'électrolyseurs, de piles à combustible et de matériaux, l'objectif étant de le notifier à la Commission européenne cette année.

Pris dans sa globalité, le PNRR français apparaît comme un plan d'investissement qui ne comporte pas de mesure significative sur la reconversion des régions et des industries touchées par la transition³⁵, ni de mesures fiscales. Certaines critiques du plan ont mis en doute la capacité de certaines de ses mesures à induire des changements profonds. Par exemple, la faculté des fonds dédiés à la recapitalisation de la SNCF à déclencher des investissements supplémentaires a été questionnée car les montants proposés ne font que compenser l'impact économique de la perte du trafic passagers pendant les périodes de confinement³⁶. Par ailleurs, les fonds supplémentaires dédiés à la rénovation du bâtiment privé via le dispositif MaPrime Rénov' pour 2021 et 2022 restent au niveau annualisé de 1,7 milliard d'euros annuels des fonds alloués précédemment au Crédit d'impôt pour la transition énergétique entre 2015 et 2018³⁷. Enfin, la question de l'absence d'éco-conditionnalité associée à la diminution des taxes à la production qui pourraient être

préjudiciables au changement climatique a été soulevée³⁸, mais cette mesure, qui était incluse dans France Relance, a été laissée de côté dans le PNRR français.

3. GOUVERNANCE ET ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITÉ CLIMATIQUE DU PLAN

Un cadre de gouvernance dédié a été créé pour le plan France Relance avec un secrétariat spécifique sous la tutelle du Premier ministre et du ministère de l'Économie et des Finances, ainsi que des comités opérationnels régionaux afin d'aider à identifier les projets pour le décaissement du plan dans les territoires. En outre, un comité de pilotage national impliquant les parlements, les autorités locales, les parties prenantes, les ONG et des économistes a pour mission de veiller à la bonne exécution des mesures budgétaires, à leur efficacité sociale et environnementale et au bon équilibre de leur répartition sectorielle et territoriale.

Pour étayer cette évaluation, le plan propose 150 indicateurs diversifiés. **Dans l'ensemble, seuls deux d'entre eux font directement référence à des objectifs de réduction des émissions de CO₂ en matière de décarbonation industrielle.** En l'absence d'objectif climatique clair sur le volume de réduction de CO₂ associé à ces mesures, une évaluation *ex-post* de l'impact climatique du plan sera *de facto* limitée. Une évaluation *ex-ante* de l'impact sur le climat du plan France Relance est présentée dans le PNRR : entre 55 MtCO₂ et 60 MtCO₂ sur la durée de vie des investissements. Cependant, la transparence de cette évaluation est faible et ne contient pas de référence transparente aux hypothèses et à la méthodologie utilisées pour évaluer ce montant. **De plus, cette évaluation est faite par rapport à un scénario de maintien du *statu quo*, alors que le Haut Conseil pour le climat³⁹ a recommandé que l'évaluation du plan soit faite en prenant comme référence la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).** Dans ce contexte, un comité en charge de l'évaluation du plan de relance a été constitué le 4 juin 2021⁴⁰. Ainsi, **des changements méthodologiques, de nouveaux indicateurs et des jalons d'évaluation devraient être développés pour améliorer l'évaluation de l'impact climatique du plan** et aider à mieux allouer les fonds aux projets et initiatives les plus efficaces sur le plan climatique.

33 Le système de bonus-malus automobile définit les primes d'achat et les taxes pour les voitures neuves en fonction du niveau d'émission des voitures.

34 Perrier Q. (2020). Bonus-malus Automobile : la norme européenne rebat les cartes : <https://www.i4ce.org/automobile-bonus-malus-norme-europeenne-climat/>

35 Seul un objectif de cohérence globale avec les plans territoriaux de transition juste est mentionné avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Gouvernement français (2021). Plan national de relance et de résilience : https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf

36 RAC (2020). Un plan de relance vert pale : <https://reseauactionclimat.org/un-plan-de-relance-vert-pale/>

37 Rüdinger A. (2021). Rénovation énergétique : quelles perspectives pour les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat après le plan de relance ? : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/renovation-energetique-queelles-perspectives-pour-les-0>

38 Berghmans N., Vallejo L. (2021). Conditionnalités des aides publiques aux entreprises : éléments de gouvernance pour une relance durable : <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202101-PB0221-conditionnalite%CC%81s.pdf>

39 Haut Conseil pour le climat (2020). « France Relance » : quelle contribution à la transition bas-carbone ?

40 <https://www.gouvernement.fr/partage/12317-installation-du-comite-en-charge-de-l-evaluation-du-plan-de-relance>

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

La France a fait des efforts significatifs pour aligner sa relance économique avec les objectifs climatiques en proposant de consacrer 51 % des fonds à l'action climatique dans le PNRR français, fonds qui devrait provenir de la Facilité pour la reprise et la résilience, portant ainsi la décarbonation à un haut niveau de priorité politique. Le mécanisme européen mis en place a servi à refinancer le plan de relance français tel qu'il avait été conçu en août 2020 sans donner lieu à des ajustements sur le contenu des mesures. Ainsi, le PNRR français sélectionne parmi les mesures du plan France Relance les mesures qui correspondent aux critères définies au niveau européen, ce qui est le cas d'une grande partie des mesures fléchées vers l'action climat. Il s'agit d'un plan axé sur l'investissement, qui ne prévoit pas de mesures relatives à la demande. Les mesures proposées dont le contenu est lié au climat correspondent bien aux domaines prioritaires de la décarbonation. En augmentant les investissements en faveur du climat dans les bâtiments et les transports à des niveaux correspondant à ceux des analyses existantes sur l'écart d'investissement⁴¹, il pose les bases d'une accélération de la transition bas-carbone française. Toutefois, son impact sur le climat dépendra de changements supplémentaires dans les mesures et politiques sectorielles existantes visant à garantir l'efficacité environnementale des dépenses engagées. À ce stade, plusieurs recommandations politiques peuvent être faites pour assurer une meilleure contribution du plan de relance à la lutte contre le changement climatique :

- Les efforts doivent être maintenus pour **renforcer les politiques sectorielles et la réglementation** avant l'épuisement des fonds afin de garantir qu'ils soient dépensés aussi efficacement que possible. Les domaines critiques liés au climat comprennent la conception d'instruments politiques pour la rénovation des bâtiments privés, l'adoption

de véhicules propres et le transfert modal du fret. Le débat européen sur le paquet « Fit-for-55 »⁴² devrait permettre de réévaluer l'ambition climatique des mesures sectorielles existantes au niveau national.

- Le **suivi du plan** en matière de climat est insuffisant à ce jour, avec une absence d'objectifs en termes de niveaux absolus de réduction des émissions de CO₂. Cet aspect est essentiel pour garantir l'efficacité climatique du plan et contrôler la concrétisation de la baisse globale des émissions de 55 à 60 MtCO₂ prévue par le plan. Le niveau de ces indicateurs doit être défini en consultation avec les parties prenantes et la communauté scientifique.
- En outre, la **méthodologie d'évaluation de l'impact climatique du plan** devrait être modifiée et fondée sur sa compatibilité avec la stratégie bas-carbone et le Plan national énergie-climat (PNEC) plutôt que sur une simple comparaison avec le scénario de *statu quo*, en accord avec les propositions du Haut Conseil pour le climat.
- Le dispositif consacré à l'évaluation de l'impact du plan de relance articulé autour du comité chargé de l'évaluation du plan devrait inclure des **étapes politiques** et coordonner son évaluation avec le bilan régulier de la politique climatique réalisé par le Haut Conseil pour le climat afin de mieux orienter les éventuels ajustements du plan de relance et les futurs cycles de la politique climatique.

Enfin, le PNRR français ne porte que sur les investissements des deux prochaines années. Or, la réalisation des objectifs climatiques nécessite de maintenir le niveau des investissements liés au climat sur le long terme afin d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 et contribuer à l'objectif européen de -55 % d'émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport au niveau de 1990. Il serait nécessaire de préciser comment ces fonds pourraient être maintenus ou compensés par d'autres sources après 2023 et d'éclairer l'élaboration de la politique climatique à long terme, sur la base de l'évaluation de l'impact climatique des actions proposées par le PNRR.

⁴¹ I4CE (2020). Landscape Climate Finance in France : https://www.i4ce.org/go_project/landscape-climate-finance-france/

⁴² Berghmans, N. (2020). <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/ambition-climatique-de-lue-quatre-enjeux-pour-le-paquet>

5. ANNEXE

TABLEAU 2. Déclinaison sectorielle des mesures relatives au climat incluses dans le plan de relance et de résilience de la France

Secteur	Priorité dans le PNRR français	Type d'actions menées	Montant financier total en milliards d'euros (% considéré comme contribuant au climat dans le PNRR)	Montant financier total en milliards d'euros (% climat) dans l'évaluation du plan par la CE43	Objectif environnemental	Instruments politiques ayant un impact positif sur le climat	Coopération transfrontalière
Bâtiments	Rénovation énergétique	Rénovation énergétique des bâtiments publics et privés	5,825 (99 %)	5,825 (99 %)	Atténuation du climat	Subventions, abattements fiscaux ou investissements publics directs pour la rénovation des bâtiments publics et privés. Réforme de la réglementation thermique des bâtiments	Aucune
	Recherche, Ségur de la Santé et dépendance, cohésion territoriale	Investissement dans la rénovation des hôpitaux (avec contenu énergétique)	4 (40 %)	4 (40 %)			
	Recherche, Ségur de la Santé et dépendance, cohésion territoriale	Rénovations patrimoniales	0,093 (40%)	93,3 (50 %)	Atténuation du climat		
Usage des terres	Biodiversité et environnement	Réduction de l'artificialisation des sols et préservation des écosystèmes	0,795 (40 %)	0,795 (40 %)	Atténuation des effets du changement climatique, adaptation et biodiversité	Subventions aux projets et aux investissements publics	
Industrie et déchets	Biodiversité et environnement	Décarbonation industrielle	0,3 (40 %)	0,3 (40 %)	Atténuation du climat	Primes, subventions et prêts pour les projets industriels d'EE et de chauffage aux énergies renouvelables et industrie du recyclage	
		Économie circulaire	0,420 (57 %)	0,245 (40 %)			
Agriculture et sylviculture	Biodiversité et environnement	Plan d'indépendance protéique	0,07 (40 %)	0,07 (40 %)	Atténuation du climat et adaptation	Aides et subventions pour des projets agricoles et forestiers	
		Adaptation des forêts	0,150 (100 %)	0,150 (100 %)			
Transport	Infrastructures et mobilités vertes	Véhicules propres et adoption des VE	1,14 (100 %)	1,14 (54 %)	Atténuation du climat	Subventions pour l'achat de véhicules propres et de VE et investissements dans le parc public de véhicules propres et l'infrastructure de recharge des VE.	
		Infrastructure ferroviaire	4,39 (92 %)	4,04 (91 %)			
		Transports publics	0,9 (100 %)	0,9 (100 %)		Recapitalisation de la SNCF, investissements publics pour l'EE des infrastructures ferroviaires et du fret.	
		Écologisation des ports	0,2 (88 %)	0,087 (100 %)			
		Autre infrastructure de transport propre	350 (54 %)	0,025 (0 %)			

43 CE (2021). Documents de travail des services de la Commission : Analyse du plan pour la reprise et la résilience de la France https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_173_fr.pdf

Énergie	Énergies et technologies vertes	Stratégie pour l'hydrogène	1,925 (100 %)	1,925 (100 %)	Atténuation du climat	Subvention pour la production d'hydrogène et les technologies d'application clés. Mécanisme de soutien à la production d'hydrogène Investissements publics dans les réseaux électriques ruraux	1,5 milliard d'euros sont affectés au financement d'un PIIEC sur l'hydrogène, conjointement avec l'Allemagne et d'autres États membres de l'UE.
	Infrastructures et mobilités vertes	Résilience du réseau électrique	0,05 (100 %)	0,05 (100 %)			
Innovation	Énergies et technologies vertes	R&D pour la décarbonation de l'aviation	1,67 (89 %)	0,96 (100 %)	Atténuation du climat et adaptation	Subventions pour les projets de R&D ou les entreprises innovantes Investissements dans les écosystèmes de recherche et d'innovation et financement des agences nationales de recherche	
		Soutien au développement de marchés clés pour les technologies vertes	1,7 (100 %)	1,55 (86 %)			
	Souveraineté et indépendance techniques	Soutien aux entreprises innovantes	0,75 (30 %)	0,225 (100 %)			
	Recherche, Ségur de la Santé et dépendance, cohésion territoriale	Soutien général à la R&D avec une part sur le climat	0,75 (25 %) et 0,428 (40 %)	187,5 (100 %) et 0,171 (100 %)			
Formation verte	Maintien de l'emploi, jeunes, personnes handicapées, formation professionnelle	Soutien à la formation dans les industries vertes	0,75 (40 %)	0,3 (100 %)	Atténuation du climat et adaptation	Subventions pour les programmes de travail-étude	

—
Berghmans, N. (2021). Le plan national de relance et de résilience de la France est-il climato-compatible ? Une analyse préliminaire, Iddri, *Notes*.
—

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

nicolas.berghmans@iddri.org

—
Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris - France

WWW.IDDRI.ORG
@IDDRI_THINKTANK