

## La politique climatique française reste en plan

### 1. Une succession de programmes, hélas très peu appliqués

Depuis 1990, au moins cinq programmes de lutte contre le changement climatique se sont succédés en France et un sixième, le Plan climat 2004, est annoncé pour début juillet (voir encadré). Une telle profusion, qui semble sans équivalent chez nos voisins, témoigne-t-elle d'une volonté politique particulièrement forte ?

Cette interprétation optimiste est rapidement démentie par une sombre constatation : ces programmes ne sont pas appliqués, ou seulement à la marge. Une relecture des conclusions du rapport sur l'effet de serre de 1990 permet de s'en convaincre : sur treize mesures prioritaires, au moins huit n'ont nullement été appliquées<sup>1</sup>, les cinq autres ne l'ayant été que timidement<sup>2</sup>. Quant au PNLCC de janvier 2000, sa mise en œuvre a fait l'objet d'évaluations aussi bien par l'Etat que par les associations. Réalisées en juin 2001 et novembre 2002, ces dernières, coordonnées par le Réseau Action Climat<sup>3</sup>, montraient que seuls environ 10 % des mesures étaient mises en œuvre.

Certaines mesures sont ainsi reconduites de plan en plan sans concrétisation, comme l'affichage des consommations des logements, déjà annoncée en 1993, et qui ne verra finalement le jour dans quelques années que parce qu'imposée par la directive européenne de 2003 sur la consommation énergétique des bâtiments. Pire, certaines mesures considérées comme "déjà existantes" par le PNLCC ont été abandonnées. Il en est ainsi de la transformation de l'assiette de la vignette automobile pour refléter les émissions de CO<sub>2</sub>, appliquée une seule année puis disparue avec la vignette elle-même, supprimée dans un accès de démagogie en septembre 2000.

#### Les programmes français contre le changement climatique

1. En septembre 1989, le Premier ministre Michel Rocard crée un Groupe Interministériel sur l'Effet de Serre (GIES) et lui demande d'élaborer un premier "Programme d'action contre l'effet de serre". Ce groupe, présidé par l'ingénieur général des Mines Yves Martin, remet le 15 novembre 1990 un rapport qui comprend une première liste d'actions jugées prioritaires<sup>4</sup>.
2. En mars 1993, le Conseil des ministres de Pierre Bérégovoy approuve les "Premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre", à nouveau rédigés par le GIES<sup>5</sup>.
3. Ce dernier prépare le "Programme français de prévention du changement de climat", approuvé par le gouvernement d'Alain Juppé en février 1995 et qui sert de première "communication nationale" de la France<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Limitation de l'usage des gaz fluorés, méthanisation des lisiers de porc, maîtrise de l'utilisation des engrais azotés, augmentation de l'utilisation du bois d'œuvre, développement de l'hydroélectricité, incitation aux chaudières à condensation, programme DOM TOM, imputation aux transports de la totalité des coûts externes.

<sup>2</sup> Récupération des CFC, abandon rapide des décharges, développement de la forêt, promotion des usages performants de l'électricité dans l'industrie, développement de la cogénération et de la biomasse-énergie.

<sup>3</sup> [http://www.rac-f.org/rubrique.php?id\\_rubrique=43](http://www.rac-f.org/rubrique.php?id_rubrique=43)

<sup>4</sup> [http://www.cgm.org/rapports/cd-rom/CD-Yves-Martin/b-Effet\\_de\\_serre/documents/1.1.doc](http://www.cgm.org/rapports/cd-rom/CD-Yves-Martin/b-Effet_de_serre/documents/1.1.doc)

<sup>5</sup> [http://www.cgm.org/rapports/cd-rom/CD-Yves-Martin/b-Effet\\_de\\_serre/documents/1.3.doc](http://www.cgm.org/rapports/cd-rom/CD-Yves-Martin/b-Effet_de_serre/documents/1.3.doc)

<sup>6</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/natc/francf1.pdf>. Les pays qui ont ratifié la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique doivent régulièrement publier une "communication nationale" présentant entre autres les mesures prises pour réduire leurs émissions.

4. La seconde communication nationale, adoptée en novembre 1997 par le gouvernement Jospin, actualise la précédente avant la conférence de Kyoto qui se tiendra le mois suivant<sup>7</sup>.
  5. Adopté en janvier 2000 par le même gouvernement, le "Programme national de lutte contre le changement climatique" (PNLCC) doit permettre à la France de respecter son objectif de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre<sup>8</sup>.
  6. Initialement prévu pour novembre 2003 et maintes fois reporté, le "Plan climat 2003" est maintenant annoncé pour juillet 2004. Un nouveau report n'est pourtant pas à exclure, notamment en cas de remaniement après les élections européennes.
- On pourrait encore ajouter à cette liste :
7. Le programme national d'amélioration de l'efficacité énergétique de décembre 2000<sup>9</sup>, destiné à faire passer la pilule de la suppression de la vignette et de la baisse de la TIPP décidées quelques mois plus tôt, qui ne porte pas spécifiquement sur le changement climatique mais y trouve tout de même sa justification principale. Signalons toutefois que ce plan, plus modeste, a été plutôt mieux appliqué que les autres.
  8. La troisième communication nationale de novembre 2001<sup>10</sup>, qui actualise le PNLCC.

## 2. Pourquoi une telle succession de plans ?

Pour une part, cette multitude de programmes est rendue nécessaire par le contexte international : la Convention Climat, par laquelle la France s'est engagée à fournir régulièrement des "communications nationales", et le Protocole de Kyoto, qui fixe à notre pays un objectif d'émissions. Pour l'essentiel, pourtant, l'explication est beaucoup plus politicienne.

Tout d'abord, il s'agit de marquer le changement de gouvernement. Le PC 2004 s'inscrit dans cette logique, tout en jouant depuis l'origine sur une certaine ambiguïté vis-à-vis de son prédécesseur le PNLCC : on a ainsi pu entendre qu'il s'agissait de "renforcer" le PNLCC, d'en faire la "locomotive sur les rails du PNLCC" mais pour bien des acteurs, l'objectif était simplement de le remplacer, évidemment par un plan moins ambitieux.

Ensuite, chaque plan constitue, pour un ministre, une occasion de se mettre en avant et de donner l'illusion d'agir. Le manque de mémoire des journalistes permet d'ailleurs de multiplier les effets d'annonce à l'infini. La dernière réglementation thermique pour les bâtiments neufs, la RT 2000, fut ainsi annoncée et célébrée à de multiples reprises par différents ministres, depuis le programme de 1995 jusqu'à la première conférence de bilan du PNLCC, en juin 2001. Elle est certes en vigueur depuis cette date, mais le taux de conformité est estimé à 30 % pour les maisons individuelles...

La phase de préparation d'un plan (toujours plus longue que prévue) constitue une bonne occasion de ne rien faire, ceci pour deux raisons : le manque de légitimité à appliquer les mesures du plan précédent, devenu caduc, et le manque de ressources des rares services de l'Etat motivés par la lutte contre le changement climatique (ministère de l'Environnement, MIES, Ademe), qui

---

<sup>7</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/natc/franfc2.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/actions/PNLCC.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.environnement.gouv.fr/actua/com2000/decembre/06-progenergie.html>

<sup>10</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/natc/franfc3.pdf>

peuvent difficilement à la fois travailler sur un nouveau plan et préparer l'application des mesures du précédent. Du coup, les services opposés à la lutte contre le changement climatique (essentiellement aux ministères des Finances et de l'Équipement), mieux dotés, ont intérêt à faire traîner les négociations.

### **3. Pourquoi ces programmes ne sont-ils pas appliqués ?**

Faisons-nous un instant l'avocat du diable : après tout, si ces plans ne sont pas appliqués, c'est peut-être tout simplement qu'ils ne méritent pas de l'être, autrement dit qu'ils n'ont pas été réalisés avec le sérieux qui devrait présider aux décisions publiques ! De fait, certaines faiblesses peuvent être facilement pointées, depuis l'oubli du secteur du raffinage dans le PLNCC jusqu'à celui des DOM-TOM dans 3<sup>e</sup> communication nationale. Au-delà de ces anecdotes, le manque de chiffrage du coût et de l'efficacité des mesures est patent. Le rapport de 1990 y invitait pourtant, mais faute de capacité d'analyse, on n'a guère avancé depuis. Ainsi, les documents préparatoires du PC 2004 ne chiffrent le coût des différentes mesures que pour le budget de l'État, ce qui n'a rien à voir avec un coût économique. Quant à l'estimation de la quantité de gaz à effet de serre évitée par chaque mesure, elle abandonne toute prétention à la moindre rigueur puisque ce plan, bien que beaucoup moins ambitieux que le PNLCC, aboutit à davantage de réduction d'émissions. Pour améliorer la situation, en 2002, la MIES et le Commissariat général du plan ont tenté de mettre sur pied un "système national de projection des émissions de gaz à effet de serre", devant notamment permettre de construire une quatrième communication nationale sur des bases plus solides. Ce projet ayant été abandonné par le nouveau Commissaire au Plan, il est maintenant probable que la préparation de la 4<sup>e</sup> CN soit encore moins rigoureuse que celle de la précédente.

Pourtant, la mauvaise application des programmes ne s'explique pas par leurs insuffisances. J'en veux pour preuve que bien des mesures "anti-climat" sont adoptées avec encore moins d'expertise, voire sans aucune analyse ; tel fut le cas de la suppression de la vignette déjà mentionnée. La réalité est plus politique : les plans climat sont réalisés par la MIES (ou une autre institution de culture plutôt environnementaliste) mais les mesures qu'ils contiennent doivent être traduites en lois, décrets ou arrêtés par d'autres services de l'État (relevant principalement des ministères des Finances ou de l'Équipement) d'autant moins motivés qu'ils ont tenté d'empêcher ces mesures de figurer dans les plans en question. Autre facteur important, les lobbys industriels (industrie lourde et constructeurs automobiles) ont réussi à transformer le ministère de l'Industrie en leur porte-parole, alors que les entreprises qui pourraient gagner à la lutte contre le changement climatique (à l'exception des producteurs d'électricité nucléaire et renouvelable) ne s'engagent que timidement. Résultat : les ministères des Finances ou de l'Équipement traînent les pieds et les mesures retenues par les plans climat (donc pourtant déjà arbitrées par le Premier ministre) repassent presque systématiquement en arbitrage interministériel au stade de la concrétisation.

### **4. Finalement, a-t-on a besoin d'un plan ?**

A ce stade, on en vient à se demander si les plans climat ne contribuent pas à l'immobilisme plus qu'à l'action publique. De fait, outre le temps perdu pour les adopter, ils offrent aux politiques une occasion de se peindre en vert en prétendant agir, sans heurter les groupes d'intérêt. Sans exclure cette possibilité, notons que les principaux facteurs d'inaction existeraient même sans les plans climat. De plus, parce que ces derniers ont été approuvés par le Premier ministre, ils constituent tout de même une ressource pour les défenseurs des politiques climatiques, qui peuvent les utiliser pour demander l'application des mesures qu'ils renferment ou contester des mesures contradictoires. Une ressource certes symbolique et qui amène rarement le succès, mais sans

laquelle la situation serait sans doute encore pire. L'absence de mise en œuvre de toute politique climatique depuis les élections législatives et la suspension implicite du PNLCC qui s'en est suivie en constitue d'ailleurs un indice.

Peut-on espérer qu'un jour, les plans climat français soient appliqués ? Les conditions à réunir sont plus simples à annoncer qu'à réaliser. Il faudrait tout d'abord que les hauts fonctionnaires des Finances et de l'Équipement soient convaincus de l'importance du problème – on en est loin – ou contraints par une pression politique suffisante d'arrêter de saboter les politiques climatiques. De même pour les députés qui, selon un sondage récent<sup>11</sup>, sont beaucoup moins convaincus du problème que les citoyens. Reste à ces derniers de les convaincre...

---

<sup>11</sup> Daniel Boy, *Les Parlementaires et l'environnement*, note PROSES, 09/07/03.