

LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT : GARANTIR LES MOYENS D'UNE GOUVERNANCE À LA HAUTEUR DE NOS AMBITIONS CLIMATIQUES

Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », a présenté mercredi 9 juin 2021 les conclusions de son contrôle budgétaire sur le Haut Conseil pour le climat.

1. UN JEUNE ORGANISME ATYPIQUE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET EUROPÉEN

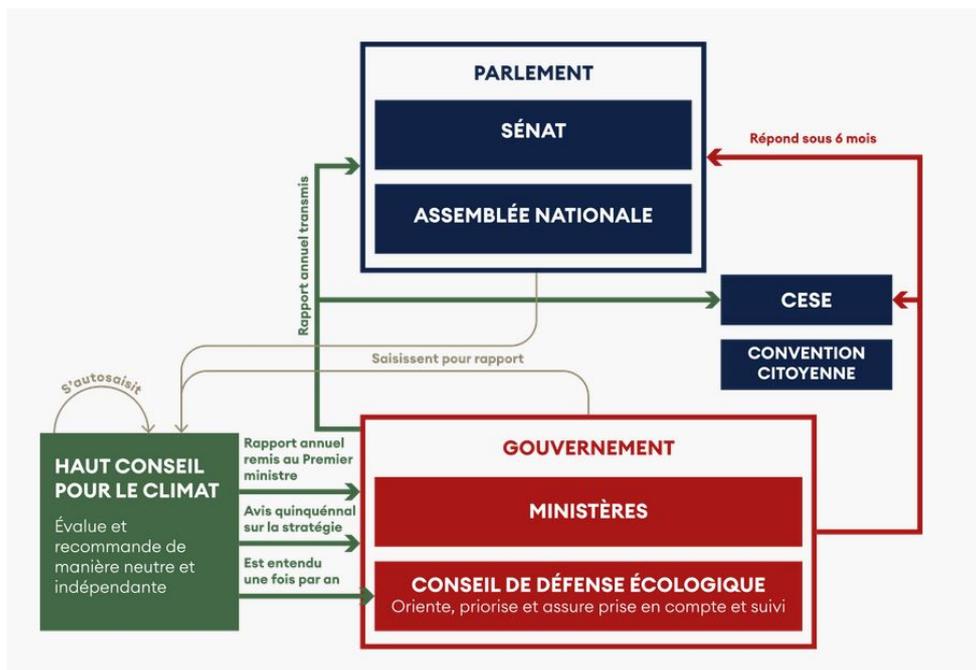
A. UNE MISSION ESSENTIELLE : APPORTER UN ÉCLAIRAGE INDÉPENDANT SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE CLIMAT

Mis en place en 2019 à l'initiative du président de la République, le Haut Conseil pour le climat est chargé d'évaluer de manière indépendante l'action de l'État et des collectivités territoriales au regard des engagements climatiques de la France, en particulier de l'accord de Paris de 2015 et de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, inscrit dans la loi dite « Énergie et climat » de 2019.

Dans cette perspective, le Haut Conseil peut émettre des avis et des recommandations sur un projet de loi, une proposition de loi ou toute question thématique relative aux enjeux climatiques, comme par exemple l'impact environnemental de la 5G ou la rénovation énergétique des bâtiments.

Il peut s'autosaisir, comme il l'a fait dernièrement sur le plan de relance ou sur le projet de loi « Climat et résilience », ou être saisi par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Conseil économique, social et environnemental.

Le Haut Conseil pour le climat dans le schéma institutionnel français



Source : site internet du Haut Conseil pour le climat

Au-delà des avis ponctuels qu'il est amené à émettre, le Haut Conseil pour le climat publie chaque année un **rapport général sur le respect de la trajectoire nationale de baisse des émissions de gaz à effet de serre**, qui passe en revue de manière détaillée les contributions de différents secteurs d'activité économique et de différentes politiques publiques au respect de la trajectoire dite bas-carbone. Il intègre également de **nombreuses recommandations en vue d'améliorer l'action climatique de l'État et des collectivités** à cet égard.

Enfin, le Haut Conseil pour le climat rend, tous les quatre ans, un **avis sur la stratégie nationale bas-carbone**, qui constitue depuis 2015 la feuille de route nationale en matière de lutte contre le changement climatique. Depuis sa mise en place en 2019, le Haut Conseil pour le climat a ainsi produit un total d'une douzaine de publications.

Liste des publications du Haut Conseil pour le climat depuis 2019

Objet	Origine de la saisine	Date de publication
Rapport annuel 2019 - Agir en cohérence avec les ambitions	<i>n/a</i>	Juin 2019
Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions	Premier Ministre	Décembre 2019
Rénover mieux : leçons d'Europe	Premier Ministre	Novembre 2020
Maîtriser l'empreinte carbone de la France	Premier Ministre	Octobre 2020
Lettre sur le Pacte productif 2025	Auto-saisine	Janvier 2020
Feuille de route numérique environnement	Conseil national du numérique (demande d'appui)	Juin 2020
Maîtriser l'impact carbone de la 5G	Président du Sénat	Décembre 2020
Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir	Auto-saisine	Avril 2020
Rapport annuel 2020 - Redresser le cap, relancer la transition	<i>n/a</i>	Juillet 2020
Avis sur le plan « France relance »	Auto-saisine	Décembre 2020
Avis sur le projet de loi climat et résilience	Auto-saisine	Mars 2021
Lettre sur le diagnostic de performance énergétique (DPE)	Auto-saisine	Mars 2021
Lettre sur la rénovation énergétique des bâtiments	Députée Marjolaine Meynier-Millefert (courrier)	Avril 2021

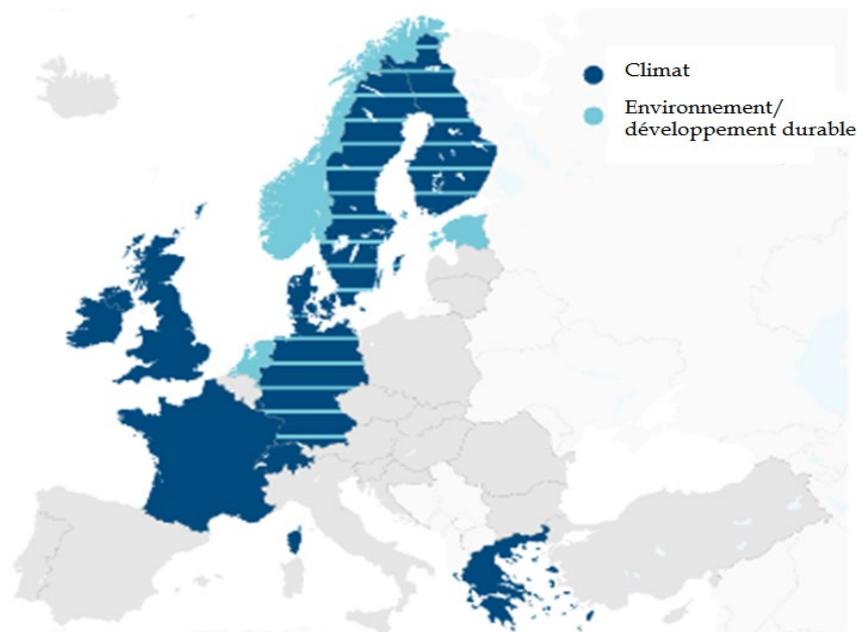
Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

B. UN CONSEIL SCIENTIFIQUE INDÉPENDANT, QUI DISPOSE CEPENDANT DE MOYENS ADMINISTRATIFS LIMITÉS

Le Haut Conseil est composé de **treize experts nommés par décret pour un mandat de cinq ans**, qui « ne peuvent solliciter ni recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée dans l'exercice de leurs missions » (article L.132-4 du code de l'environnement).

Ces experts se réunissent *a minima* une fois par mois pour une journée de délibérations et perçoivent à ce titre une **indemnité forfaitaire mensuelle de 500 euros**.

Pays européens disposant d'un conseil scientifique indépendant sur le climat



Source : *The contribution of national advisory bodies to climate policy in Europe* – Agence européenne de l'environnement, 2021

Depuis sa mise en place en mai 2019, le Haut Conseil bénéficie de l'**appui d'un secrétariat permanent composé de 6 ETP**, ainsi que d'un **budget annuel de fonctionnement de 500 000 euros**, qui lui permet notamment de commander des études extérieures afin d'appuyer ses travaux.

Le Haut Conseil pour le climat est **administrativement rattaché à France Stratégie**, organisme de prospective lui-même placé sous l'autorité du Premier ministre, qui héberge le Haut Conseil dans ses locaux et lui **fournit un soutien administratif et logistique**.

2. UN ACTEUR DÉJÀ INCONTOURNABLE DE LA GOUVERNANCE ET DU DÉBAT PUBLIC EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. UNE EXPERTISE GARANTIE ET RECONNUE

Les treize membres qui composent le collège du Haut Conseil sont des **experts reconnus dans leurs domaines respectifs**, « *choisis en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans les domaines des sciences du climat et des écosystèmes, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de l'adaptation et de la résilience face au changement climatique* » (article L.132-4 du code de l'environnement).

Le Haut Conseil pour le climat constitue ainsi, à l'échelle nationale, une sorte de **mini-GIEC** - dont est par ailleurs membre la présidente du Haut Conseil, Corinne Le Quéré – et couvre un **large éventail d'expertise dans les domaines liés directement ou indirectement au climat**, allant de la climatologie à l'économie, en passant par l'agronomie ou encore la géographie.

Liste des membres du Haut Conseil pour le Climat

Membres	Domaine d'expertise
Corinne LE QUÉRÉ, présidente	Climatologie
Michel COLOMBIER	Énergie/environnement
Sophie DUBUISSON-QUELLIER	Sociologie
Alain GRANDJEAN	Économie de l'environnement
Marion GUILLOU	Alimentation dans le contexte du changement climatique
Céline GUIVARCH	Économie (impact économique du changement climatique)/gaz à effet de serre (trajectoires de réduction)
Jean-Marc JANCOVICI	Lecture physique de l'économie/comptabilité carbone/approvisionnement énergétique
Benoît LEGUET	Économie (transition énergétique)
Valérie MASSON-DELMOTTE	Sciences du climat
Magali REGHEZZA-ZITT	Géographie politique et sociale de l'environnement
Katheline SCHUBERT	Économie (ressources naturelles et de l'environnement/croissance)
Jean-François SOUSSANA	Agronomie
Laurence TUBIANA	Changement climatique et relations internationales

Source : commission des finances du Sénat, d'après le site internet du Haut Conseil pour le climat

Le **personnel administratif** qui accompagne ces treize experts est lui aussi particulièrement qualifié, le secrétariat du Haut Conseil étant **intégralement constitué d'agents de catégories A et A+**, pour la plupart contractuels.

Effectifs administratifs du Haut Conseil pour le climat en 2020

(en ETPT)

Catégorie d'emploi			Type de contrats			Métiers			
A+	A	TOTAL	Titulaires	CDD	CDI	Directeur	Analyste	Responsable des études	Chargé de mission
3	2	5	1	3	1	1	2,08	1	0,92

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

B. UN ÉCHO POSITIF ET IMPORTANT

Outre l'**écho médiatique positif** dont bénéficie le Haut Conseil, **les personnes auditionnées par le rapporteur spécial au cours de ses travaux dressent un constat unanime** : tous, y compris les ONG, **saluent le sérieux et l'indépendance du Haut Conseil**, qui ne se prive jamais de souligner dans ses rapports les insuffisances de l'action de l'exécutif en matière de climat.

Le rapport annuel du Haut Conseil a en outre **servi de base de référence aux juges du Conseil d'État dans une récente décision¹, prise dans le cadre d'un recours visant à dénoncer l'inaction climatique de l'État et que de nombreux observateurs ont qualifiée d'historique**. Sur la base notamment des insuffisances soulignées par le Haut Conseil pour le climat, le Conseil d'État a ainsi, pour la première fois dans l'histoire de la jurisprudence administrative, enjoint à l'État de justifier, dans un délai de trois mois, que son refus de prendre des mesures complémentaires de réduction des gaz à effet de serre était compatible avec les objectifs climatiques de la France, en particulier l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Au-delà de son travail d'évaluation, le Haut Conseil est également source de propositions et a **contribué à plusieurs avancées récentes en matière de lutte contre le changement climatique**. À titre d'exemple, on peut citer l'**intégration d'un volet relatif à la transition écologique au sein du plan de relance** et la **création de « plans d'action climat » pour chaque ministère**, qui émanent directement de recommandations émises par le Haut Conseil.

¹ Décision n°427301 du 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe, publiée au recueil Lebon.

3. UN RÔLE AMENÉ À CROÎTRE, QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DES MOYENS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE EFFECTIVE

A. DES SOLLICITATIONS CROISSANTES

Dans un contexte de prise de conscience des enjeux climatiques, **le Haut Conseil pour le climat fait face à des sollicitations et à des attentes croissantes** de la part du Gouvernement, du Parlement ainsi que de la société civile.

Le Haut Conseil s'était ainsi retrouvé **au centre des débats qu'avait suscités, début 2020, la question de l'impact environnemental de la 5G**. Formellement saisi par le Président du Sénat au mois de mars en vue d'obtenir une expertise détaillée sur le sujet, **le Haut Conseil n'avait cependant pas été en mesure de rendre son rapport avant le mois de décembre, soit trois mois après le début du processus d'attribution des fréquences 5G**. La présidente du Haut Conseil, Corinne Le Quéré, s'en était expliquée dans un courrier adressé au président Larcher, ainsi que devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable¹, évoquant des **ressources humaines insuffisantes**.

Plus généralement, faute de disposer des moyens nécessaires, le Haut Conseil a également été **contraint de laisser de côté des sujets essentiels relevant de sa compétence, tels que l'hydrogène ou les puits de carbone**.

S'il ne dispose pas des moyens suffisants pour remplir ses missions actuelles, il en va de même –et *a fortiori* – s'agissant des **nouvelles missions d'évaluation que confie progressivement le législateur au Haut Conseil**. Dans le cadre du projet de loi climat et résilience actuellement examiné au Sénat, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable propose ainsi de **confier au Haut Conseil pour le climat une mission d'évaluation annuelle de la mise en œuvre du projet de loi climat et résilience**.

Le rapporteur spécial soutient cette position, dans la mesure où une telle évaluation doit d'une part être confiée à un **organisme public indépendant**, et d'autre part reposer sur des **éléments scientifiques solides** - à savoir un chiffrage précis de l'impact de ces mesures sur les émissions de gaz à effet de serre. Or, à l'heure actuelle, seul le Haut Conseil pour le climat semble remplir ces deux conditions aux yeux du rapporteur spécial. Au-delà du seul projet de loi climat, **il considère que l'expertise reconnue du Haut Conseil mériterait d'être plus largement mise à profit dans l'évaluation des lois et de leur impact climatique**, qu'il soit positif ou négatif.

Le rapporteur déplore par ailleurs que l'évaluation ex ante de l'impact carbone du projet de loi climat et résilience ait été confiée par l'exécutif à un cabinet de conseil international plutôt qu'au Haut Conseil pour le climat. Le manque de moyens du Haut Conseil ne saurait en effet justifier le recours à des organismes dont l'indépendance peut être remise en question.

B. DES MOYENS À RENFORCER

Afin de lui permettre de mener à bien tant ses missions actuelles que celles à venir, **le rapporteur spécial considère que les moyens du Haut Conseil doivent être substantiellement renforcés à court terme**.

Le Haut Conseil dispose en effet, depuis sa mise en place en 2019, d'un **secrétariat de 6 ETP, ce qui le situe en-deçà de la moyenne des autres pays européens disposant d'organismes publics similaires** dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. À titre de comparaison, son **équivalent britannique, le Climate Change Committee, dispose ainsi d'un nombre d'agents permanents et d'un budget cinq à six fois plus élevés**.

¹ Voir le compte-rendu de l'audition du 20 janvier 2021 : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210118/devdur.html#toc3>.

Comparaison des moyens du Haut Conseil pour le climat avec ses équivalents européens (structure et missions similaires)

Pays	Nombre de membres (experts)	Nombre de personnels administratifs (secrétariat)	Budget annuel de fonctionnement
Royaume-Uni	9	35	3 à 4 millions d'euros
Danemark	9	> 20	1 à 2 millions d'euros
Finlande	15	5	0,5 à 1 million d'euros
France	13	6	0,5 million d'euros

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le rapporteur spécial recommande donc que les moyens du Haut Conseil pour le climat soient renforcés à hauteur d'une dizaine d'ETP dès 2022 et proposera, le cas échéant, un amendement en ce sens dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances. Cette hausse permettrait ainsi d'atteindre un **total de 16 ETP en 2022**, l'objectif à moyen terme devant être, à ses yeux, de **parvenir à un total de 24 ETP en 2023 ou 2024.**

Afin d'évaluer au mieux les gains que doit permettre ce renforcement, il propose en outre la **création d'un indicateur de performance, présenté dans les documents budgétaires, relatif au délai moyen de publication des avis du Haut Conseil pour le climat.**

Sur le long terme, il conviendra enfin de veiller à **consolider la place du Haut Conseil pour le climat dans le paysage institutionnel, en assurant son autonomie fonctionnelle et budgétaire.** Dans cette perspective, le rapporteur suggère qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité d'**octroyer au Haut Conseil le statut d'autorité administrative indépendante.**

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Axe n° 1 – Systématiser le recours à l'expertise du Haut Conseil pour le climat dans l'évaluation ex ante et ex post de l'impact climatique des lois

Axe n° 2 – Afin de lui permettre d'exercer pleinement ses missions, renforcer substantiellement les moyens humains du Haut Conseil pour le climat, à hauteur de +10 ETP en 2022 et de +8 ETP en 2023-2024

Axe n° 3 – Afin de mieux rendre compte de la performance du Haut Conseil pour le climat, élaborer un indicateur de performance, présenté dans les documents budgétaires, retraçant le délai moyen de publication des avis du Haut Conseil

Axe n° 4 – Engager une réflexion sur l'opportunité d'octroyer le statut d'autorité administrative indépendante au Haut Conseil pour le climat, afin de le doter d'une autonomie fonctionnelle et budgétaire effective et de garantir sur le long terme sa présence dans le paysage institutionnel



Paul Toussaint PARIGI
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Écologiste – Solidarité
et Territoires) de la Haute-Corse

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28