

Climat : les treize visages de la planification écologique dans les Régions

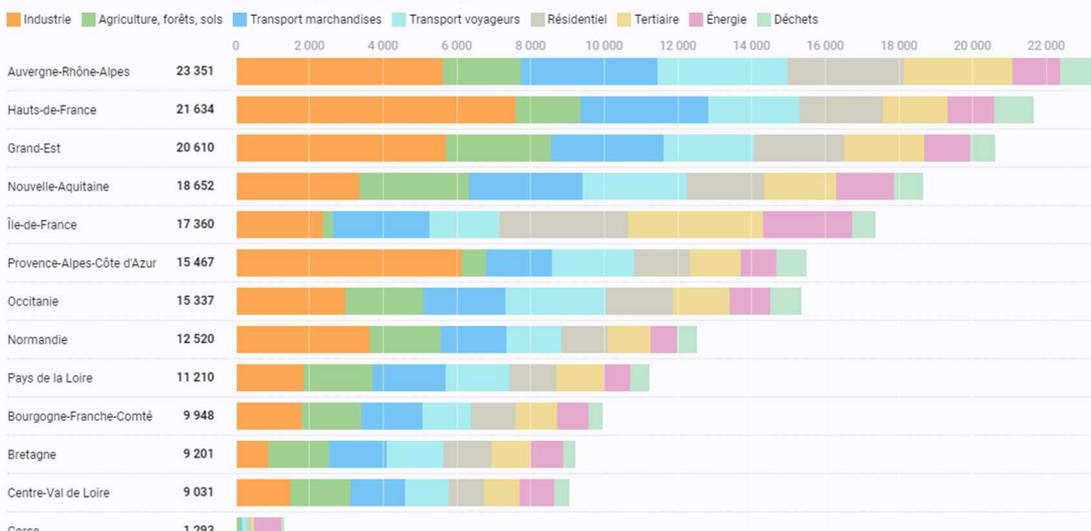
Construite pendant plus d'un an à partir de Paris, la planification écologique se confronte désormais aux réalités des territoires. D'ici à l'été, les Régions vont se pencher sur les baisses d'émissions de gaz à effet de serre que le gouvernement propose pour chacune d'entre elles, dans le cadre des COP territoriales. Contexte a épluché et croisé ces efforts demandés aux Régions métropolitaines et vous en livre un panorama après avoir interrogé le SGPE et de nombreux élus.

Éditions Environnement, Pouvoirs
Emilie Coste, Anna Jouyet avec Yann Guégan

Que contiennent les « Mondrian » régionaux présentés par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) lors de l'inauguration des COP territoriales, dont la dernière a été lancée en Bretagne le 10 avril ? Ces « affreux tableaux », comme les a lui-même nommés leur pilote Antoine Pellion, « un peu technos » et faits de blocs de couleurs, ne sont ni plus ni moins qu'une répartition des baisses d'émissions de gaz à effet de serre par région et par secteur d'activité. Une modélisation d'ici à 2030 imaginée par le gouvernement, que les Régions doivent désormais s'approprier et amender d'ici à l'été. Les efforts sont-ils équitablement répartis ? Qu'en pensent les Régions ? Pour tenter d'y voir plus clair, Contexte les a regroupés et comparés. Nous avons choisi d'exclure les outre-mer, objet d'une répartition différente de la métropole.

Les régions les plus peuplées et industrielles feront le plus d'efforts

Objectifs de baisses d'émissions entre 2019 et 2030 par secteur d'activité et par région, en kilotonnes de CO₂. En Auvergne-Rhône-Alpes, d'importants efforts sont demandés sur les trois principaux leviers de l'État : l'industrie, les transports et l'usage des bâtiments.



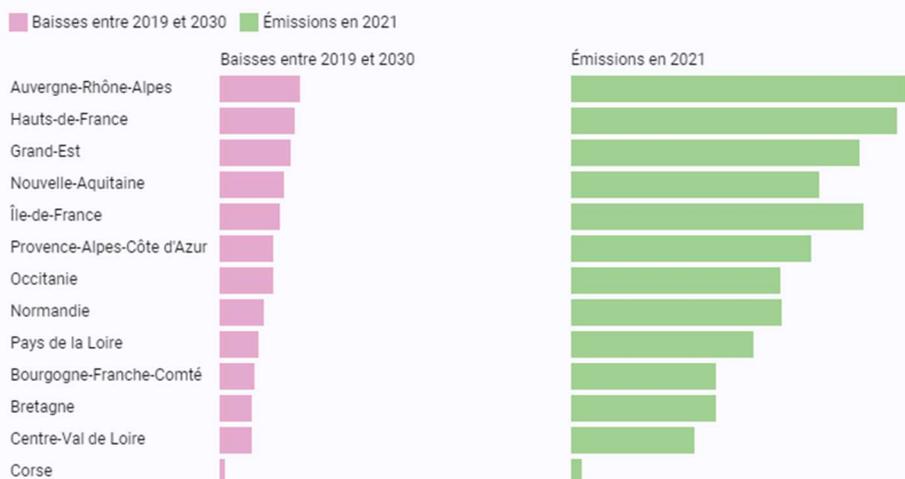
Graphique: Émilie Coste / Contexte - Source: SGPE - Créé avec Datawrapper

En valeur absolue, l'Auvergne-Rhône-Alpes, les Hauts-de-France et le Grand-Est, parmi les plus peuplées et/ou les plus industrialisées, sont en tête des Régions à qui il est demandé d'endosser les plus importantes baisses d'émissions. L'Île-de-France est absente du podium. Elle compte pourtant le plus d'habitants, a le produit intérieur brut (PIB) le plus élevé et est la troisième Région la plus émettrice de gaz à effet de serre.

Les transports, de marchandises et de voyageurs, la transition des usages du bâtiment, tertiaires et résidentiels, et l'industrie sont les principaux leviers que le gouvernement entend activer. Représentant respectivement 29, 24 et 23 % des baisses demandées, ils devancent largement les 11,5 % de l'agriculture.

Les efforts globaux (à peu près) raccords avec les émissions en 2021, même si la méthodologie est contestée

Baisses entre 2019 et 2030, comparées aux émissions en 2021, en kilotonnes de CO₂. Hormis l'Île-de-France et la Normandie, les efforts demandés reflètent le niveau d'émissions actuel de chaque région.



Les données 2019, année sur laquelle se fonde le SGPE pour établir ses tableaux, ne sont pas disponibles.

Graphique: Émilie Coste / Contexte • Source: Observatoire des territoires, Citepa 2021 • Créé avec Datawrapper

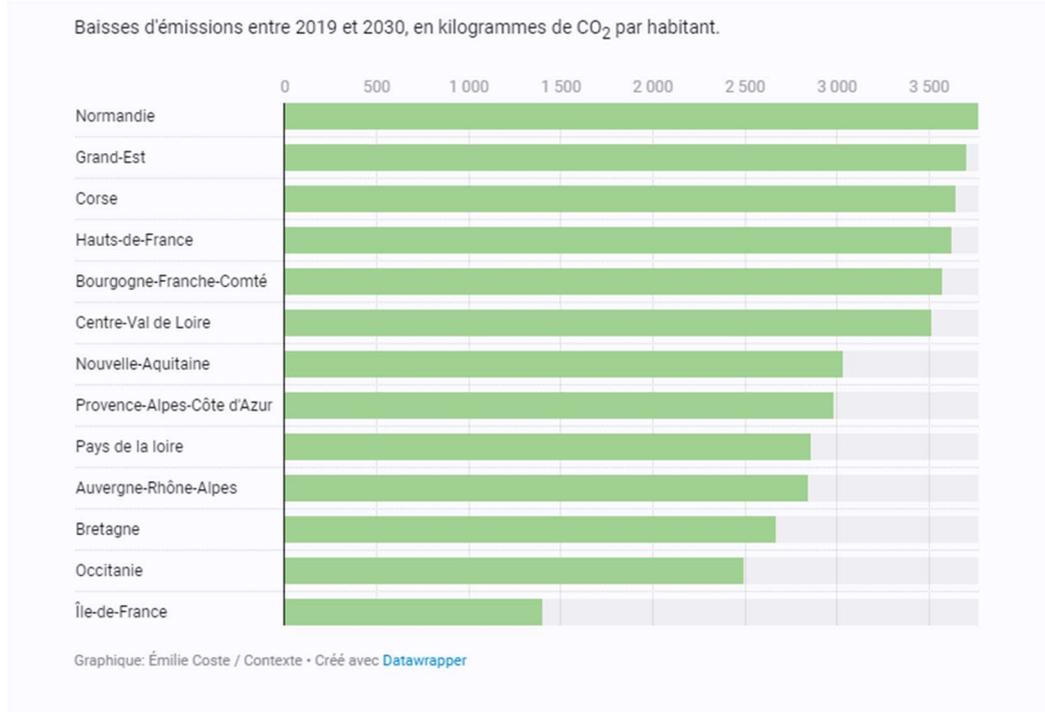
Jusqu'à présent, aucune modélisation aussi complète n'existait. « On a une forme de consensus sur quels sont les bons leviers », explique Antoine Pellion. « Aucune Région nous dit qu'il en manque ou qu'un des leviers serait inopérant. »

Le service de Matignon a choisi de partir des leviers identifiés au niveau national – les cases du Mondrian (électrification du parc de voitures, transition des chaudières au fioul et au gaz, réduction des émissions de l'industrie et de l'élevage, développement des ENR, etc.) – et de distribuer les baisses à réaliser au prorata d'indicateurs physiques régionaux. Pour les voitures électriques, par exemple, les efforts ont été répartis selon le nombre d'immatriculations dans chaque région. Le tout est ensuite agrégé pour former un objectif global.

Mais cette méthode est au centre d'un débat avec les Régions. Certaines regrettent que le SGPE ne se soit pas fondé sur les efforts de baisse déjà réalisés et qu'elles doivent donc partir de l'état actuel des émissions. « Les 55 % de baisse des émissions demandées par l'Europe se fondent sur la base des émissions de 1990. Or, on ne comprend pas sur quelle base de départ le SGPE a calculé les efforts de répartition entre les Régions, commente Yann Werhling, vice-président de la Région Île-de-France. Entre 1990 et 2019 [point de départ pris par le SGPE], vingt-neuf ans ont disparu au cours desquels la Région est passée de – 20 % de ses réductions à – 50 %. »

De son côté, le SGPE explique avoir raisonné autrement : « La plupart des Régions s'étaient engagées dans un bilan de leurs émissions actuelles et raisonnent par rapport à un point de départ estimé. Pour nous, le sujet c'est, à partir de l'existant : quels leviers concrets on met en place, comment on répartit l'effort et comment on met en œuvre les actions ? »

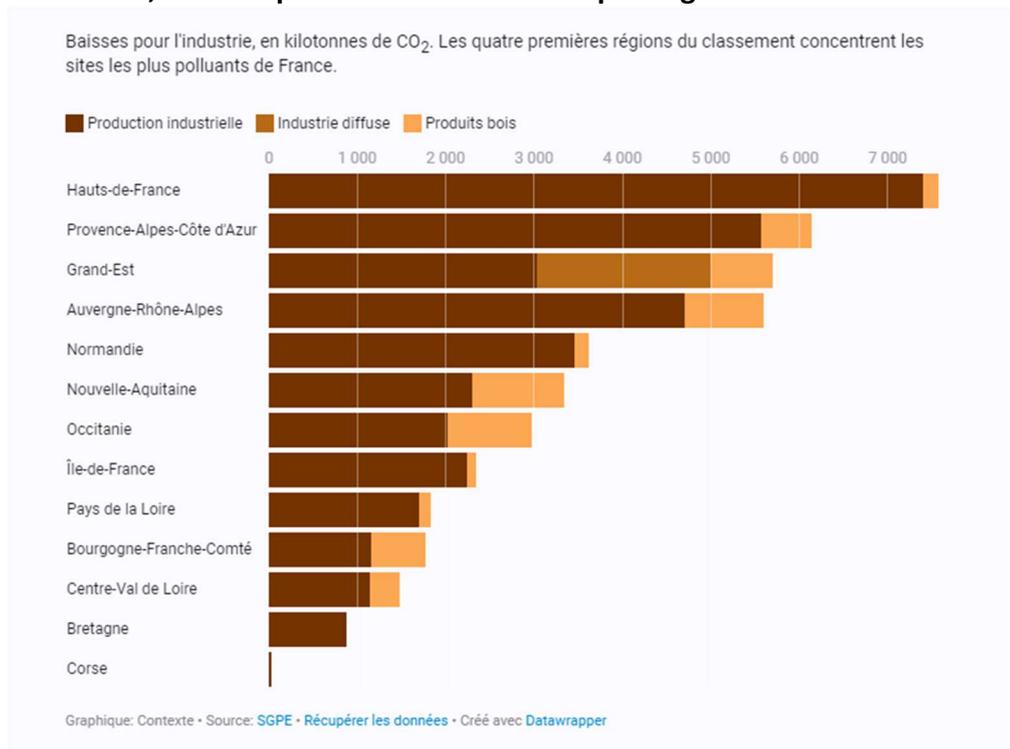
Les Normands et les habitants du Grand-Est en haut du classement par habitant



Ramené à l'habitant, le classement change radicalement. La Corse et la Normandie arrivent sur le podium, pourtant respectivement en dernière et huitième position (sur treize) dans la hiérarchie établie en kilotonnes de CO₂. Auvergne-Rhône-Alpes, qui en valeur absolue est la Région qui devra fournir le plus d'efforts, se trouve ici en dixième position.

Un raisonnement que réfute le SGPE : « On n'a pas pris le montant global de baisses de CO₂ à réaliser qu'on [aurait] divisé de manière indifférenciée par le nombre de régions. On est partis des leviers opérationnels », explique-t-il.

L'industrie, l'un des premiers leviers activés par le gouvernement



Les territoires qui abritent des grands sites industriels sont, en valeur absolue, parmi les premiers auxquels des efforts sont demandés. La décarbonation des 50 sites de France les plus émetteurs de CO₂ a été l'un des premiers exercices

de planification engagés par l'État, en novembre 2022, et a d'ores et déjà abouti à la [signature](#) de contrats de transition écologique. Ces sites représentent 10 % des émissions du pays et plus de la moitié des émissions industrielles.

Ils se situent essentiellement dans les bassins industriels de Dunkerque (Hauts-de-France), de Fos-sur-Mer (Paca), du Havre (Normandie) et du Grand-Est. Les deux sites du métallurgiste ArcelorMittal, à Dunkerque et à Fos-sur-Mer, représentent notamment à eux seuls 25 % des émissions industrielles françaises, [selon](#) le Réseau Action Climat. Ces Régions ont aussi logiquement d'importants efforts à réaliser dans ce secteur : 35 % de ce qui est demandé aux Hauts-de-France, 40 % pour la Provence-Alpes-Côte d'Azur, 29 % pour la Normandie – où se trouve le chimiste norvégien Yara –, 28 % pour le Grand-Est, qui accueille 13 des 50 sites ciblés.

Avec l'agriculture, c'est l'un des leviers sur lesquels on observe les plus grandes disparités entre régions. En comparaison, l'Île-de-France n'a par exemple que 13 % de ses efforts à faire sur l'industrie, alors qu'elle est la première région industrielle française, la Bretagne 10 %, la Corse 2 %.

Les produits du bois sont aussi pris en compte dans ce chiffrage. Ils représentent un effort significatif qui vise particulièrement la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie ou encore l'Auvergne-Rhône-Alpes.

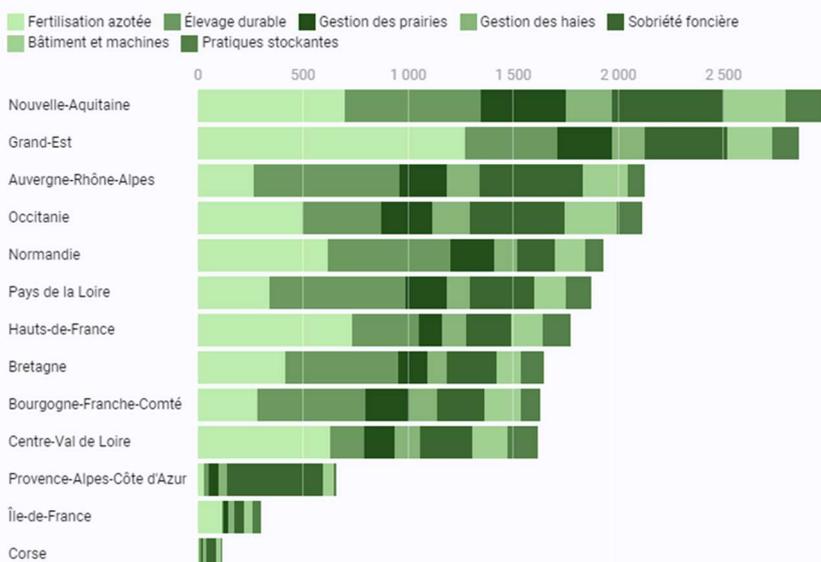
« L'une des limites à cet exercice, ce sont les injonctions contradictoires, commente Hubert Dejean de la Batie, vice-président de Normandie (groupe Les Centristes). Dans ma région, on a une très grosse artère économique, à vocation industrielle lourde, qui est la basse vallée de la Seine. On nous dit de relocaliser l'industrie ici, dans l'optique d'avoir une souveraineté nationale retrouvée. Et en même temps, on nous colle des ZFE [zones à faibles émissions] et des objectifs de réductions d'émissions. »

L' élu conteste le choix de la répartition. « Elle correspond aux chiffres de la région, mais pas à la réalité. La meilleure façon de réduire les émissions de CO₂ d'une raffinerie, c'est de la fermer. Sachant que si elle ferme chez nous, elle ira s'installer ailleurs, si possible dans un endroit où on la fera encore moins suer sur ses émissions de CO₂. »

L'agriculture ménagée...

Baisses pour l'agriculture, en kilotonnes de CO₂. En valeur absolue, c'est en Nouvelle-Aquitaine que l'effort le plus important est à réaliser.

En proportion des efforts demandés à chaque région, le secteur pèse beaucoup plus pour le Centre-Val de Loire (18%) et les Pays de la Loire (17%), et moins pour Auvergne-Rhône-Alpes (9%), qui se trouve pourtant ici en troisième position.



Graphique: Émilie Coste / Contexte • Source: SGPE • Créé avec Datawrapper

La contribution de l'agriculture n'est pas la même que celle des autres secteurs. Avec 11,6 % des baisses totales demandées, le gouvernement réclame au secteur des efforts proportionnellement inférieurs à l'état actuel de ses

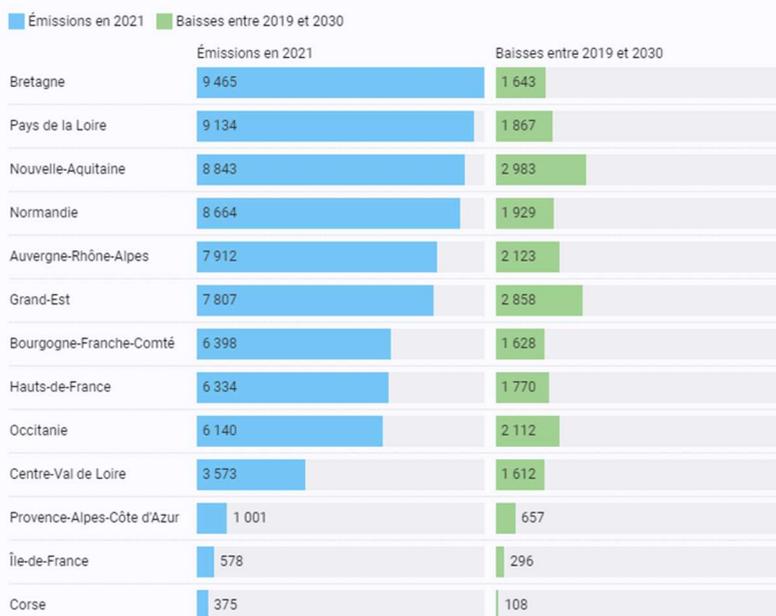
émissions. Il est en effet le deuxième plus grand émetteur de gaz à effet de serre après le transport routier et devant l'industrie et l'usage des bâtiments.

Le sujet est sensible, pour le gouvernement comme pour les élus locaux. Selon François Bonneau, président de Centre-Val de Loire, « il y a vraiment un enjeu puisque l'utilisation de l'azote, par exemple, participe à la formation de gaz à effet de serre. Mais le gouvernement doit entendre qu'il faut que ça se fasse dans un modèle économique viable et qui permette aux exploitations de continuer à vivre ».

Lors du lancement de la COP régionale de Bretagne, ce « ménagement » a été assumé par le gouvernement. Hervé Berville, secrétaire d'État à la Biodiversité – et lui-même breton –, a préféré mettre l'accent sur la logistique pour coller à « la réalité bretonne » : « On parle rarement de l'efficacité logistique, mais c'est plus que l'élevage ! »

... particulièrement en Bretagne et dans les Pays de la Loire

Dans le secteur de l'agriculture, comparaison (en kilotonnes de CO₂) entre d'une part les émissions en 2021 et d'autre part les baisses entre 2019 et 2030.



Les données 2019, année sur laquelle se fonde le SGPE pour établir ses tableaux, ne sont pas disponibles.

Graphique: Émilie Coste / Contexte - Source: Observatoire des territoires, Citepa 2021 - Créé avec Datawrapper

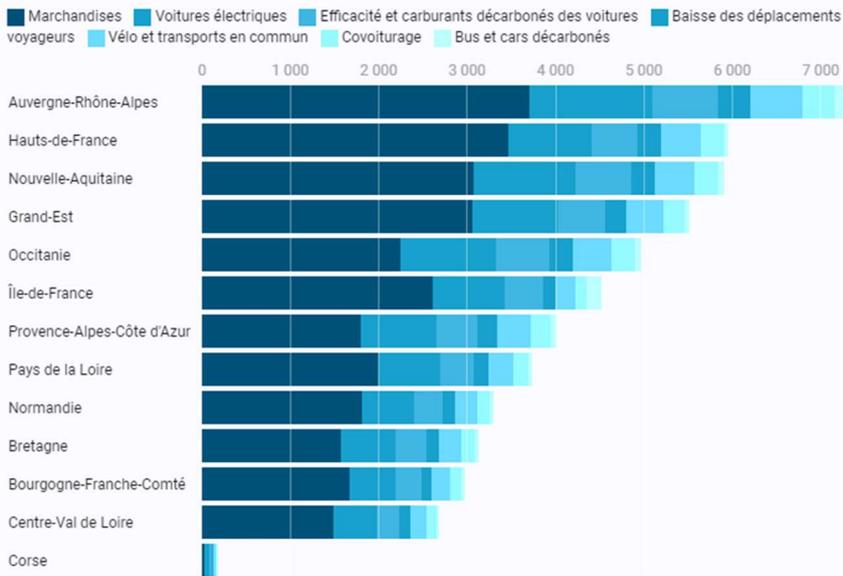
La Bretagne, principale région émettrice de CO₂ en France selon les chiffres du Citepa de 2021, talonnée par les Pays de la Loire, se retrouve d'ailleurs en 8^e position en matière d'efforts demandés dans le secteur agricole – même logique pour les Pays de la Loire, en 6^e position.

Antoine Pellion explique avoir voulu éviter de déstabiliser l'élevage : « C'est moins de 2 % de l'effort global. Aujourd'hui, le cheptel a beaucoup trop baissé. Il faut absolument réussir à le stabiliser. » La Nouvelle-Aquitaine, principale région où des efforts sont demandés dans le secteur, est pourtant elle aussi une région d'élevage, moins intensif que dans le Grand Ouest.

A contrario, l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur font figure d'exceptions avec très peu d'efforts, en raison de la moindre importance de l'activité pour ces régions. Avec la Corse, elles sont les trois régions où l'agriculture émet le moins de CO₂. La surface agricole utilisée n'est que de 24 % en Paca, là où elle est de 69 % en Normandie et de 68 % dans les Hauts-de-France et en Pays de la Loire.

Sur les transports, la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie remontent

En kilotonnes de CO₂. Sur les transports, comme sur le bâtiment et les déchets, la répartition des efforts est peu ou prou proportionnelle aux efforts globaux demandés.



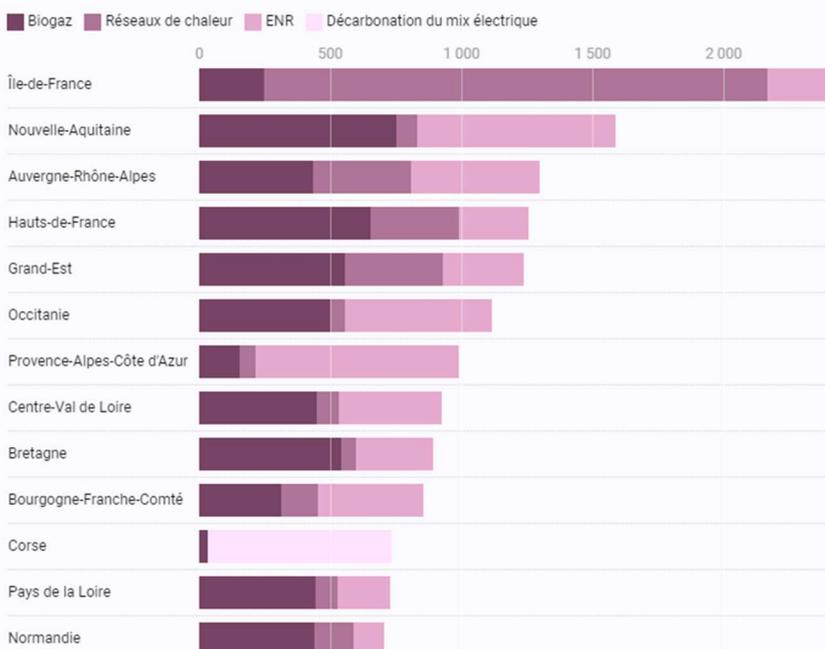
Graphique: Émilie Coste / Contexte • Source: SGPE • Créé avec Datawrapper

Les deux régions du sud-ouest de la France, dont les flux ne comptent pas parmi les plus massifs du pays malgré un habitat dispersé, sont même en deuxième et troisième position pour les transports de voyageurs.

L'Île-de-France, où les flux de marchandises et de voyageurs sont les plus denses, se trouve à la 6^e place du classement. Lors de l'inauguration de la COP dans la région, sa présidente, Valérie Pécresse, a indiqué que l'un de ses points d'attention était le fret ferroviaire : « Je suis évidemment favorable au développement du fret ferroviaire, mais pas au détriment du transport voyageurs. »

Énergie : l'Île-de-France et la Corse au charbon

En kilotonnes de CO₂. La Corse, qui a plus de la moitié de ses efforts à faire sur ce levier, passe devant les Pays de la Loire et la Normandie.



Graphique: Émilie Coste / Contexte • Source: SGPE • Créé avec Datawrapper

La décarbonation du mix énergétique, qui consiste à développer le biogaz, les énergies renouvelables et la transformation des réseaux de chaleur, représente 14 % des efforts demandés à l'Île-de-France et... 57 % en Corse !

L'insularité de la Corse crée une dépendance quasiment totale de l'île aux importations d'énergie. Le fioul représentait ainsi 30 % de son mix en 2020, à destination de ses centrales thermiques et pour sa consommation électrique, et les produits pétroliers 77 % de sa consommation totale d'énergie.

En Île-de-France aussi, les baisses d'émissions en lien avec la consommation d'énergie représente un enjeu. Mais pour son vice-président Yann Werhling, « le Mondrian ne prend pas en considération la spécificité du territoire, qui tient au développement des puits de géothermie ».

Plus un point de départ qu'une feuille de route

Lors de l'inauguration de ces COP, les porte-voix de l'exécutif – le ministre de la Transition écologique, Christophe Béchu, en tête – n'ont eu de cesse de rappeler que ce travail n'est pas une feuille de route mais un point de départ. L'idée est de laisser une marge de manœuvre aux Régions pour se l'approprier et l'adapter d'ici à l'été. Le gouvernement a pris soin de ménager les sensibilités locales, conscient que les doléances sont grandes.

Le fait est que la France doit atteindre 138 millions de tonnes de gaz à effet de serre en moins d'ici à 2030 (– 55 % par rapport à 1990) si elle veut coller à ses engagements européens. Cela équivaut à stopper les transports dans le pays durant toute une année. Un effort qui doit être assumé pour moitié par les entreprises et pour moitié par les collectivités locales et les ménages.

Or six mois après les débuts de la déclinaison territoriale de la planification écologique, son aboutissement reste incertain. L'issue dépendra, sur le fond comme sur la forme, de ces discussions engagées au niveau régional. La planification entre dans le dur.

par Emilie Coste, Anna Jouyet avec Yann Guégan