
«FRANCE RELANCE»: LA TRANSICIÓN HACIA ■ UNA SOCIEDAD BAJA EN CARBONO

INFORME DEL
ALTO CONSEJO PARA EL CLIMA

DICIEMBRE DE 2020

■ RESUMEN EJECUTIVO

A finales de 2020, la pandemia de la Covid-19 y las medidas de contención y restricción adoptadas para limitarla supusieron una ralentización generalizada de la actividad, con una evolución prevista en el PIB en 2020 de -9 a -10 % según el INSEE, así como un aumento de la pobreza y del desempleo. Al mismo tiempo, la preocupación de los franceses por el medio ambiente no se debilita, si bien las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) han disminuido, pero de manera muy coyuntural. El gobierno anunció el 3 de septiembre de 2020 un plan de recuperación de 100 mil millones de euros (4 % del PIB), incluidos 30 000 millones de euros dedicados a la ecología, para respaldar la economía e impulsar, entre otras cosas, la transición energética y climática. Un plan de recuperación presentado ante la cámara de representantes como parte del proyecto de Ley de Presupuestos 2021.

El gobierno ha realizado las primeras evaluaciones del plan de recuperación respecto al clima, así como el impacto de las medidas de recuperación sobre las emisiones de gases de efecto invernadero en Francia. Estos estudios son cruciales para gestionar mejor la transición hacia una economía baja en carbono, pero no garantizan que el plan se alinee con el objetivo nacional de neutralidad de carbono. Siguiendo su mandato de evaluar la política climática del gobierno, el Alto Consejo para el Clima (HCC) evaluó la alineación del plan de recuperación con la estrategia nacional baja en carbono (SNBC) refrendada por ley. Este primer análisis servirá como marco para futuras evaluaciones del HCC y complementa el análisis sobre cómo «relanzar la transición» del informe anual de 2020.

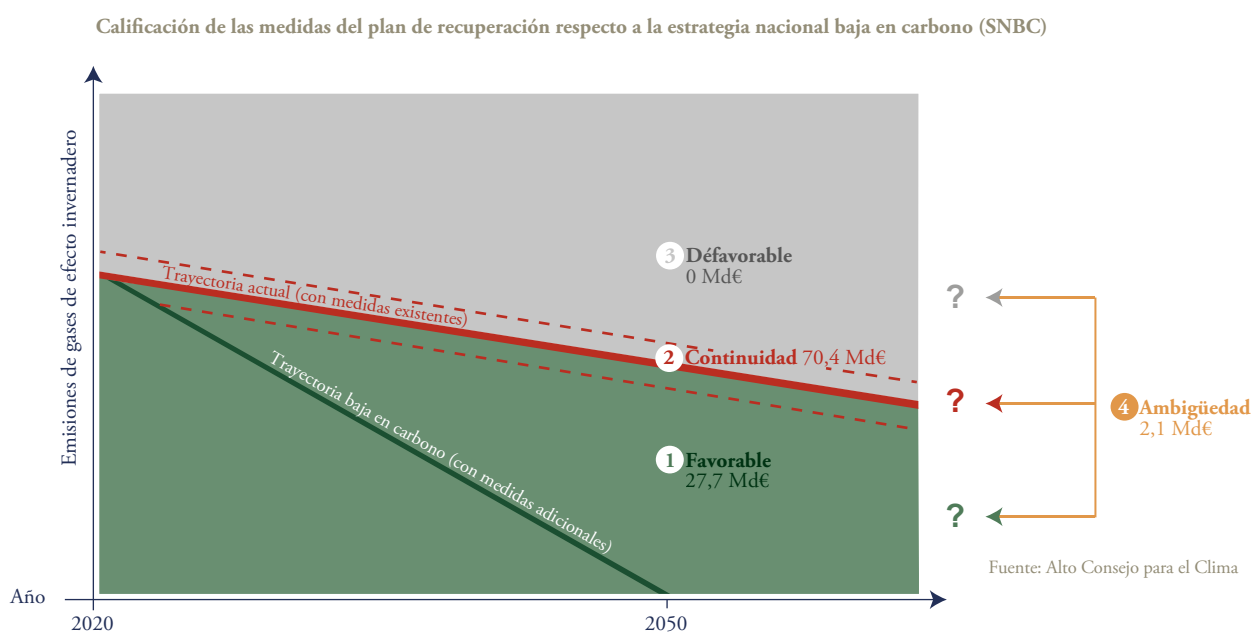
El HCC ha calificado las medidas del plan de recuperación en función de sus efectos en la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero distinguiendo las medidas favorables, desfavorables, ambiguas o que se inscriben en la continuidad de las emisiones actuales, demasiado elevadas, de Francia. Luego se evaluó la contribución de las medidas "favorables" a las orientaciones sectoriales y transversales de la SNBC, así como su inclusión en las orientaciones del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). También se analizaron sus efectos sobre las diferentes dimensiones de la transición justa (actividad económica, inclusión social, participación política).

De este ejercicio realizado por el HCC se desprende que:

- Se puede evaluar la contribución de un plan de recuperación o de un presupuesto al objetivo de la neutralidad de carbono. Dicha evaluación debe tomar como referencia la estrategia nacional baja en carbono. Un escenario hipotético de elevadas emisiones de GEI no nos permite dilucidar en qué medida contribuyen las medidas adoptadas al objetivo fijado de neutralidad de carbono.
- Debemos disociar la noción de neutralidad del gasto público para el clima. Las medidas calificadas como "neutras" por el gobierno galo abarcan dos conceptos diferenciados: medidas cuyo efecto se supone insignificante respecto a las existentes, por tanto, en la continuidad de la trayectoria actual de emisiones de Francia, y medidas que carecen de los datos necesarios para conocer su efecto y sobre las que es importante permanecer alerta.
- Según la calificación realizada por el HCC, el plan de recuperación muestra 28 000 millones de euros destinados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. De este modo, Francia se acercaría a los parámetros definidos por la SNBC. Se trata de una cantidad sustancial y cercana a la estimada por el gobierno, pero cuyo contenido difiere en parte.
- La bajada de impuesto al carbono se aplica a producciones más o menos intensivas en carbono y requiere una atención particular antes de ser valorada siguiendo una lógica estructural de descarbonización.
- El plan de recuperación incluye 2 100 millones de euros, lo que tiene un efecto ambiguo sobre la mitigación de las emisiones. Es necesario asegurar las condiciones para que su implementación reduzca las emisiones de Francia y que, al menos, no impidan lograr el objetivo de neutralidad de carbono.
- La mitad de las financiaciones "favorables" a la mitigación de emisiones de GEI se destinan a descarbonizar el sector del transporte y la construcción. La agricultura y la silvicultura no están suficientemente consideradas.
- El plan de recuperación cubre alrededor del 60 % de las 45 orientaciones definidas por la SNBC. La eficacia de las medidas "favorables" desplegadas podría mejorarse:

- Respecto a los diferentes enfoques sugeridos por la SNBC, el plan de recuperación contribuye principalmente a orientar en materia de descarbonización y de eficiencia energética, pero no contempla la cuestión de la sobriedad energética.
 - El plan de recuperación solo apoya tímidamente el empleo y la formación orientados a la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono de los 36 000 millones de euros destinados a la cohesión.
 - El carácter adicional de las medidas favorables a la mitigación resulta a veces cuestionable.
 - No se identifican con claridad las medidas que permitan iniciar las transformaciones estructurales necesarias para descarbonizar la economía francesa. Además, dos tercios del plan apoyan la actividad económica siguiendo las prácticas actuales, que podrían aumentar significativamente las emisiones respecto a la trayectoria de reducción de Francia y suponer un bloqueo en actividades altamente emisoras de CEI a largo plazo. Las recomendaciones del informe anual de 2020 sobre la ecocondicionalidad podrían aplicarse al plan de recuperación.
- La próxima década es crucial para realizar inversiones que permitan cambios evolutivos compatibles con los objetivos de temperatura del Acuerdo de París. La implementación del plan de recuperación, que representa una movilización insólita, debe asegurar que las medidas favorables al clima, a menudo limitadas a dos años, se incluyan en una perspectiva decenal.
- Las medidas de protección del clima incluidas en el plan de recuperación se centran principalmente en la actividad económica. También contribuyen a reforzar la inclusión social, fortaleciendo las infraestructuras y los servicios públicos (agua, energía, transporte). En cambio, las medidas favorables a la transición climática del plan de recuperación parecen menos oportunas para reducir la desigualdad de ingresos.
 - Los efectos regresivos en la distribución de los ingresos de determinadas medidas, eficaces desde el punto de vista climático, también deben compensarse para que la transición no aumente las desigualdades y tensiones sociales, ya que se podrían complicar el despliegue y la implementación de una transición que podría percibirse como injusta.

Figure 1 – Calificación climática respecto a las políticas de mitigación



- 1 - Una medida se califica **favorable** si acerca a Francia a la trayectoria baja en carbono
- 2 - Una medida se califica **continuidad** si prosigue la trayectoria actual en carbono
- 3 - Una medida se califica **desfavorable** si aleja a Francia de la trayectoria baja en carbono
- 4 - Una medida se califica **ambigua** si tiene un efecto controvertido o mitigado sobre las emisiones (positivo o negativo)

RECOMENDACIONES

Con sujeción a los detalles de su implementación, el plan de recuperación podría contribuir de manera significativa a reorientar la trayectoria actual hacia la neutralidad de carbono incluyendo las siguientes recomendaciones:

1. REFORZAR LA COMPATIBILIDAD DEL PLAN DE RECUPERACIÓN CON EL OBJETIVO DE NEUTRALIDAD DE CARBONO FIJADO POR LA LEY

- Orientar la reanudación de todas las actividades económicas hacia modos de producción y consumo bajos en carbono mediante políticas públicas complementarias: incentivos, reglamentos, programas de información.
- Conciliar mejor los retos del control de la demanda con la creación de empleo, la sobriedad y la eficiencia energética identificadas por la SNBC como dos de las principales palancas para la descarbonización de Francia.
- Reforzar la coherencia de las políticas de recuperación, en particular en el sector del transporte, principal emisor nacional de gases de efecto invernadero. Las medidas contradictorias adoptadas generan confusión y pueden suponer un bloqueo en actividades altamente emisoras de CEI a largo plazo.

2. MAXIMIZAR LOS BENEFICIOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA SOCIEDAD BAJA EN CARBONO

- Respalidar el plan de recuperación con políticas no presupuestarias para activar el cambio en la trayectoria actual previsto por la SNBC, en particular a través de las hojas de ruta del gobierno galo anunciadas en enero de 2020.
- Blindar y aumentar los niveles de gastos favorables a la mitigación que permanecen por debajo de las necesidades evaluadas comúnmente. Las medidas de transformación deben incluirse en una perspectiva de diez años, con actores e inversores que necesitan un marco claro.
- Aumentar la ayuda a los sectores más afectados por la mitigación y la adaptación, actualmente poco apoyados por el plan de recuperación, en particular la agricultura y los sumideros de carbono, reorientando incluso el contenido de las medidas existentes que no contemplan los criterios climáticos.
- Desarrollar y fortalecer medidas específicamente orientadas a la adaptación a un clima cambiante.

3. PREVER MEJOR Y CONSIDERAR LOS RETOS PLANTEADOS POR LA TRANSICIÓN EN LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN

- Evaluar los efectos de la política climática del plan de recuperación en materia económica, social y política.
- Destacar los posibles beneficios colaterales entre transición climática, inclusión social y reducción de la desigualdad para permitir una reducción duradera de las vulnerabilidades de la sociedad frente al cambio climático y las políticas de transición. En este sentido, podrían ser mejor valorados sectores como la agricultura (segundo emisor nacional) y la alimentación sostenible, pero también el transporte y la construcción.

4. EGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

- Prever el seguimiento y la evaluación del plan de recuperación según las recomendaciones del informe de HCC. Esto implica garantizar la recopilación y disponibilidad de los datos necesarios.
- Evaluar el efecto del plan sobre las emisiones importadas de Francia.
- Desarrollar un sistema de gestión capaz de adaptarse a los resultados de la evaluación para reorientar las inversiones hacia acciones más eficientes y justas.

5. IMPROVE CLIMATE ASSESSMENT METHODOLOGIES

- Tomar como referencia la estrategia nacional baja en carbono (SNBC) y no la existente.
- Distinguir los gastos compatibles con esta trayectoria, que no suponen solo una "continuidad" de la trayectoria actual de emisiones de GEI.
- Incluir una evaluación de la estrategia de transición justa.
- Desarrollar un marco de acción y de evaluación más operativo para las políticas de adaptación.
- Esta metodología podría utilizarse para evaluar las medidas propuestas por la Convención Ciudadana por el Clima que finalmente se implementarán.

«FRANCE RELANCE»: LA TRANSICIÓN HACIA UNA SOCIEDAD BAJA EN CARBONO

www.hautconseilclimat.fr
[@hc_climat](https://twitter.com/hc_climat)

A PROPÓSITO DEL HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT (ALTO CONSEJO PARA EL CLIMA)

El Alto consejo para el clima es un organismo independiente, instalado el 27 de noviembre de 2018 e inscrito en la ley relativa a la energía y al clima del 8 de noviembre de 2019. Es encargado de asesorar al gobierno sobre las políticas y medidas públicas para la transición bajo-carbono y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, en coherencia con los compromisos internacionales y el acuerdo de París, con recomendaciones neutrales, objetivas y a largo plazo para acompañar Francia en la trayectoria hacia la neutralidad en carbono. Es presidido por Corinne Le Quéré, climatóloga franco canadiense, y compuesto de trece miembros designados por sus conocimientos científicos, técnicos y de la economía en el ámbito del clima.