



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours interne

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie

Note : 19 /20

Ministère des Finances
Direction générale du Trésor

Paris, le 25 août 2020

Note à l'attention du
Directeur Général du Trésor

Objet : Préparation de la réunion interministérielle relative à la planification écologique

Vous participerez prochainement à une réunion interministérielle dont l'ordre du jour est la planification écologique.

Ce thème revêt une importance capitale compte tenu des enjeux qui s'attachent à la transition écologique, mais aussi à la déclinaison des plans européen (Green Deal) et national (plan de relance) dotés chacun de plusieurs dizaine de milliards d'euros. Il importe que ces plans s'agencent parfaitement et mobilisent l'ensemble des pouvoirs publics et la société civile afin de minimiser les coûts de non-coordination.

Cette note s'attachera donc :

- à faire un point d'étape sur l'actualité de la planification écologique en France et en Europe (1)
- à préconiser des actions afin de la rendre plus efficace au regard de la crise sanitaire et économique (2).

*
* *

1. Au regard de leurs spécificités nationales et en dépit des actions de l'Union Européenne (UE), les Etats membres ne sont pas tous au même niveau de maturité dans leur planification écologique

- A. La conscience précoce de l'enjeu écologique ne s'est traduit que tardivement dans des planifications nationales

La protection de l'environnement n'a intégré les objectifs de l'Union Européenne que très récemment (article 3 Traité de l'UE). Pour autant, la préoccupation est ancienne et s'est matérialisée par des règlements et des directives spécifiques (eau, air, montagne,...) sans former de doctrine cohérente a priori.

Les Etats membres ont ainsi été libres de formaliser une stratégie environnementale, à l'appui de la transposition des différentes directives. La Suède fait figure de modèle de par la précision et l'antériorité de sa programmation de 16 objectifs environnementaux de long terme en 1991, associant les collectivités territoriales. Ses performances la placent en tête pour de nombreux indicateurs (énergies renouvelables, déchets, indépendance énergétique, ...)

La France n'a que récemment pris la mesure de l'intérêt d'une planification qui intègre une gouvernance des objectifs, des indicateurs et des contrôles. Si les lois montagne, littoral des années 1980 traduisent la nécessité de protéger les ressources naturelles, le Grenelle de l'environnement en 2015 marque pour la première fois une stratégie complète et formalisée.

La planification française repose actuellement sur la loi de novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Elle a permis une actualisation du Plan Bas Carbone (version 2) et du Plan d'adaptation aux changements climatiques (version 2).

Des progrès sont notables depuis quelques années grâce à la mobilisation de ressources conséquentes et dynamiques retracées ci-dessous.

	2000	2010	2017/2018
Taxes environnementales en Md€	32	37,7	56
Dépenses environnementales	42,6	64,7	69,8
dont déchets	9,3	14,9	18,1
dont eaux usées	9,6	12,7	12,8
dont recherche et développement en Md€	3,2	3,7	4,8
Empreinte carbone (CO ₂ N ₂ O CH ₄) en TECO ₂	11,8 (2005)	11,5	11,2

Source : Insee, 2020

Grâce à la technologie nucléaire qui représente 40 % du mix énergétique français, la France fait partie des pays faibles émetteurs de CO₂ (derrière la Suède et la Roumanie) et obtient un des meilleurs taux d'indépendance énergétique (51,6 %). L'import de CO₂ dans les produits étrangers manufacturés et notre niveau de dépendance au pétrole constituent des pistes de progrès.

B. L'Union Européenne et la France ont jusqu'à présent utilisé sans coordination l'ensemble des outils à leur disposition

Quatre instruments sont généralement utilisés dans la planification de l'action écologique

La taxation, issue des travaux d'A. PIGLOU, est fréquente (taxes intérieures sur la consommation dont la TICPE de 34 milliards d'€ partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales, taxe sur les activités polluantes, taxe sur les véhicules de société, ...). L'inconvénient de ces taxes, outre qu'elles augmentent le taux de prélèvements obligatoires déjà élevé en France, vient du fait qu'elles font peser les efforts de manière indifférenciée.

La subvention permet de valoriser les comportements vertueux, favorables à l'environnement. Le chèque énergie, qui remplace les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, en est un exemple. Son principal inconvénient est la charge qu'il fait peser sur les finances publiques. Les dispositifs hors bilan, comme les garanties, devraient être privilégiés.

La réglementation est également un outil fréquent de la planification écologique. La programmation de la fin du plastique à usage unique initiée par l'UE en est un exemple.

Enfin, les dispositifs de marché, conceptualisés par Coase, constituent sans doute des outils complexes mais aboutis pour autant que les coûts de transaction soient nuls. Le système d'échange communautaire des quotas d'émission (SECQE) devra à cet égard être approfondi.

Le recul historique sur les prévisions de 1997 pour 2020 tend également à formuler des hypothèses et des actions avec prudence. Des études récentes montrent que la croissance est souvent surestimée, que la population a davantage crû que les projections de prix du pétrole ont été surestimées, que les émissions de CO₂ ont été plus faibles que prévues tout comme la croissance de la demande d'énergie

*

2. Pour rendre la planification plus efficace, plusieurs propositions ayant trait à la coordination des travaux et aux actions portées par la France et l'UE peuvent être faites.

A. La planification environnementale doit s'appuyer sur une organisation conceptuelle et formelle qui redonne toute sa place à l'Etat au sein d'un écosystème large et agile.

1. Conceptuellement, il convient de réconcilier les objectifs de court et de long terme autour d'instruments génériques européens

Le Fonds Européen d'Investissement Stratégique (FEIS, ex plan Juncker) répond à la dissociation des objectifs d'intérêt général portés par les Etats et des objectifs de rentabilité portés par les entreprises. Le Plan Next Generation EU prévoit sa poursuite et la France gagnerait à y inscrire des thématiques environnementales qui souvent présentent un risque financier et/ou un verrou technologiquement fort.

Les Projets d'importance et d'intérêt Européen Commun (PIIEC) constituent également des outils génériques à mobiliser pour potentialiser et organiser les actions environnementales. Leur caractère transfrontalier, impliquant plusieurs pays, sur des innovations technologiques prometteuses, contribue à renforcer l'objectif d'une Zone Monétaire Optimale. Le projet d'hydrogène vert soutenu tant par la France que par l'Allemagne ainsi que le projet de « l'Airbus des batteries » trouvent un écrin idoine dans ce dispositif.

Le financement de l'ensemble des actions par la dette, de manière quasi-exclusive, nécessite que des efforts soient faits de manière structurelle sur :

- le suivi des projets « verts » : à cet égard, les normes comptables (de type IFRS) pourraient évoluer
- la documentation des aspects « Responsabilité Sociale et Environnementale » doit être améliorée tant au niveau de l'Etat que des entreprises : les bailleurs de fonds y seront toujours plus vigilants à l'avenir.
- l'harmonisation des normes en matière de certificats écologiques doit encore être renforcée pour crédibiliser le système

2. Sur la forme, la planification écologique requiert de nouvelles modalités de gouvernance

Dans son discours de politiques générale, le Premier Ministre a annoncé le retour du Commissariat Général au Plan. A cet égard, plusieurs éléments méritent d'être soulignés :

- le Plan signifiait planification mais également concertation. A cet égard, la mobilisation des acteurs publics et privés et de la société civile est essentielle tant pour le volet « transition écologique » du Plan de relance français que pour celui du Green Deal.

- il conviendrait de clarifier le positionnement de l'ensemble des directions ou opérateurs qui se sont substitués au CGP à l'occasion de sa mise en veille. La fusion des moyens est une hypothèse maximaliste mais intéressante en termes de force de frappe et de réflexion prospective. On y trouve France Stratégie, le CAPS au MAE, la DEP à l'Education Nationale, la DARES au Travail, la DREES à la Santé, ...
- le projet de loi 3D (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration) peut encore faire l'objet d'amendements pour renforcer la place des collectivités territoriales dans la planification écologique d'autant qu'elles représentent 70 % de l'investissement public civil (hors militaire).

Enfin, la COP 26 à Glasgow et la COP Biodiversité en Chine en 2021 seront l'occasion pour la France de proposer une planification mondiale de la transition écologique, en relai du Green Deal de l'UE, en formalisant un projet d'Organisation Mondiale de l'Environnement (dont le GIEC est l'embryon)

B. La crise économique et sanitaire doit être l'occasion pour la France et l'UE de renforcer leur souveraineté économique autour des problématiques environnementales

1. La France doit impulser une nouvelle dynamique environnementale autour de l'ensemble des acteurs économiques

A l'attention des entreprises, l'Etat pourrait davantage faire jouer sa garantie. Cette mesure hors bilan présente l'avantage de ne pas intégrer le solde budgétaire, ce qui est important au regard de la trajectoire contrainte des finances publiques. L'Etat pourrait également mettre fin à certaines exemptions de fiscalité environnementale et proposer aux entreprises de les leur restituer à condition qu'elles les utilisent pour la recherche et le développement.

A l'attention des ménages, l'Etat doit agir avec prudence compte tenu de la difficile acceptation sociale de toute mesure fiscale ou réglementaire relative à l'environnement. A long terme, la rénovation thermique doit être promue ainsi que toute demande dont l'élasticité est forte (les transports en font également partie).

En termes de coordination, afin de dépasser le débat relatif au prix de la tonne de carbone, l'Etat devrait s'astreindre à s'appuyer sur les travaux de la Commission Quinet pour sélectionner ses investissements. Les travaux de cette commission ont établi une valeur tutélaire du carbone qui n'est pas un prix mais qui permet de prendre en compte le coût carbone de chaque investissement. Ce coût est fixé à 750 € / t et devrait également être utilisé pour prioriser les investissements des collectivités territoriales.

2. L'UE doit activer l'ensemble de ses leviers budgétaire et monétaire pour faire émerger une stratégie globale et cohérente

Si le sujet est extrêmement délicat et peut être reporté à plus long terme que l'ensemble des autres propositions présentées, la mise en place d'une taxe carbone aux frontières de l'UE serait particulièrement efficace.

Concernant le marché spécifique de l'énergie, plusieurs éléments sont à souligner :

- une note de la DG Trésor soulignait déjà l'intérêt d'une politique européenne de l'énergie afin de coordonner l'installation des différents équipements (photovoltaïques au Sud de toute l'Europe, éoliens au Nord)
- le fonds de transition énergétique mérite d'être soutenu car le gain marginal relatif à l'abandon du charbon par la Pologne par exemple est très fort

Enfin, la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne doit également être alignée avec l'ensemble des autres dispositifs de politique budgétaire, fiscale et réglementaire. L'initiative Network for Greening the Financial System (NGFS) dont la Banque de France assure le secrétariat général doit être soutenue : à l'instar de ce que l'Agence France Trésor a fait dès 2017, des « Green Bonds » (OAT vertes) pourraient être lancées au niveau européen et la politique de collatéral améliorée pour tenir compte de la nécessité de verdir l'économie.

Éléments de langage

1. La planification écologique est une affaire d'ordonnement d'actions, mais aussi de concertation. Les coûts de non-coordination peuvent annuler certains gains : la DGT se positionne pour apporter son plein soutien et intégrer les chefs de file du projet.
2. L'association des collectivités territoriales, des entreprises, de la société civile (ménages, ONG...) est primordiale
3. Les politiques françaises et européennes en matière de transition écologique s'articulent autour de plusieurs instruments dont la coordination assure la force et la cohérence : réglementation, taxation, subvention, marché d'échange.