



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

## Concours interne

3<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Question contemporaine

Meilleure copie

Note : 18,5/20

« Nous avons trop transformé le monde. L'important est désormais de le préserver ». Hans Jonas relevait ainsi dans Le Principe responsabilité l'importance des changements apportés par l'homme à son environnement et la nécessaire adaptation à leurs conséquences.

La transition écologique -entendue comme l'adaptation de la société, des modes de vie et de l'économie aux conséquences du changement climatique induit par les activités humaines- est inévitable. Le sixième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) atteste de notre entrée dans l'anthropocène. Un réchauffement de + 1,5°C en moyenne d'ici la fin du siècle est désormais très probable.

A cet égard, le ministère en charge de la protection de l'environnement, créé dans les années 1970, est désormais rebaptisé ministère de la transition écologique, signe d'une volonté de l'Etat d'assumer le pilotage de cette transition. Pour autant, les enjeux sont planétaires.

La France, 6<sup>ème</sup> économie mondiale, ne représente qu'une faible fraction des émissions de gaz à effet de serre (GES), principaux responsables du changement climatique. Elle est, en outre, confrontée à une crise sanitaire, devenue crise économique qui creuse la dette publique. Celle-ci devrait ainsi s'établir vers 117. % du PIB en 2021.

Dès lors, l'Etat dispose-t-il des moyens et de la légitimité pour conduire la transition écologique ?

Si l'Etat dispose de nombreux leviers pour conduire la transition écologique, il n'agit pas seul compte tenu des limites de son action (I). Toutefois ces limites ne doivent pas le conduire à cesser d'agir ou à agir sans concertation mais plutôt à renforcer l'évaluation, la coordination et l'acceptabilité des politiques publiques en faveur de la transition écologique (II).

\*  
\*            \*

Si l'Etat a multiplié les outils de politique publique au service de la transition écologique, il n'agit pas seul en ce sens et se trouve confronté aux limites inhérentes à l'action publique contemporaine (I).

La prise de conscience progressive de l'impératif écologique a conduit l'Etat à multiplier les outils de politique environnementale (A).

Les justifications à l'intervention de l'Etat en faveur de la protection de l'environnement ont radicalement évolué. L'Etat intervient pour protéger la nature dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Les Etats-Unis sont ainsi les premiers à créer un parc national, celui de Yellowstone. La France suivra avec le parc national de La Vanoise et neuf autres. Il s'agit alors plutôt de protéger la nature pour ses qualités esthétiques. Cette conception unie du mouvement romantique s'incarne dans le tableau de Caspar David Friedrich visible à la Kunst Halle de Hambourg, Le voyageur contemplant une mer de nuage.

Cependant, cette justification à la protection de la nature a cédé le pas à une conception plus utilitariste. L'environnement doit être protégé pour les services économiques qu'il fournit, les aménités environnementales. Il s'agit de s'assurer de leur préservation et d'éviter la « tragédie des biens communs » décrite par Garrett Hardin. La transition écologique s'inscrit pleinement dans cette conception.

La puissance publique a, dès lors, multiplié les outils au service de la protection de l'environnement d'abord puis de la transition écologique. L'outil normatif est ainsi mobilisé. Le code de l'environnement regroupe ainsi les dispositions législatives et réglementaires qui ont vocation à encadrer la transition écologique. Le législateur multiplie les textes pour accompagner cette transition : loi de préservation de la Biodiversité en 2016, loi « climat et résilience » définitivement adoptée cet été.

L'Etat mobilise également le levier des subventions : aides au verdoisement dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier de la politique agricole commune (PAC), primes pour les véhicules plus écologiques. Au total, sur le budget de l'Etat pour 2021, ce sont plus de 43 Md€ de dépenses qui ont été classées comme favorables à l'environnement.

L'Etat s'appuie aussi sur la planification : stratégie nationale bas carbone (SNBC) et programmation pluriannuelle pour l'énergie. Il s'agit de fixer des objectifs de réduction du GES sectoriels. Le suivi de la SNBC est assuré par une instance ad hoc, le Haut Conseil pour le climat qui publie un rapport d'évaluation annuel.

Enfin l'Etat emploie également le signal prix en agissant sur la fiscalité et en créant des mécanismes de marché comme le marché du carbone européen.

Néanmoins, la transition écologique n'est pas menée exclusivement par l'Etat qui ne saurait assumer seul ses enjeux (B).

La responsabilité de la mise en œuvre de la transition écologique est ainsi partagée par une pluralité d'acteurs, y compris privé. Au niveau infra-étatique d'abord, les collectivités territoriales participent à la transition écologique compte tenu des compétences qui leur ont été dévolues par les différents actes de décentralisation. Les régions assument ainsi une mission de planification, dans le respect des objectifs nationaux, par l'intermédiaire des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Le bloc communal en raison de sa compétence en matière de gestion des déchets contribue au développement d'initiatives concourant à l'économie circulaire. Pour autant, l'Etat n'est pas absent et contribue à soutenir financièrement ou par un appui en termes d'ingénierie les projets territoriaux via les contrats de transitions écologiques devenues contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Les entreprises participent également à la mise en œuvre de la transition écologique en adoptant des standards de responsabilité sociale et environnementale (RSE) et en réduisant leur empreinte carbone. L'engagement de certaines entreprises à lutter contre l'obsolescence programmée constitue également un axe de la transition écologique. La mise en place, d'abord volontaire, d'un éco-score sur les produits industriels par la loi « climat et résilience » devrait permettre aux consommateurs de disposer d'une information plus fiable sur les engagements réels des entreprises à cet égard.

Enfin, la transition écologique fait l'objet d'un accompagnement par les organisations internationales à côté des Etats. S'il n'existe pas d'agence spécialisée sur les questions environnementales dans le système onusien, les Nations Unies œuvre pour la mutualisation des travaux de recherche scientifique en organisant le GIEX. Elles sont également à l'initiative des conférences des parties, les COP, qui ont abouti à l'accord de Paris sur le climat en 2015. Celui-ci succède au Protocole de Kyoto et fixe des objectifs de réduction des émissions de GES aux pays signataires. L'Union européenne joue également un rôle moteur en Europe en fixant des objectifs partagés à l'ensemble des Etats-membres. Le paquet « fit for 55 » présenté en juillet dernier prévoit ainsi une réduction de 55 % des émissions de GES dès 2030 et l'interdiction de vente des véhicules thermiques en 2035. Une telle interdiction fixée à 2040 en France, ce qui illustre le rôle d'aiguillon et d'accélérateur que peut contribuer à jouer l'union.

La conduite de la transition écologique n'échappe toutefois pas aux limites contemporaines de l'action de l'Etat. Elle représente en effet un coût non-négligeable pour le Budget de l'Etat dans un contexte budgétaire contraint. L'Institute for climate economy (IACE) évalue ainsi à 6,5 Md€ l'effort budgétaire public supplémentaire d'ici 2023 pour tenir les engagements de la SNBC.

Or les dépenses de transition écologique se retrouvent nécessairement à faire l'objet d'arbitrages budgétaires qui peuvent être défavorables. C'est cette situation qui aurait conduit à la démission de son poste de Nicolas Hulot en début de mandature. Or cette contrainte budgétaire, si elle est réelle, alimente la perte de confiance des citoyens dans la capacité de l'Etat à agir sur le réel décrite notamment dans Fake State de Frédéric Farah.

Par ailleurs, lorsqu'il agit -notamment par le biais de la fiscalité ou de la réglementation- il est reproché à l'Etat de nuire à la compétitivité de l'économie française au nom de la transition écologique. L'inscription dans la mondialisation provoquerait des « fuites de carbone » c'est-à-dire une délocalisation des productions taxées ou objets d'une réglementation environnementale contraignante. Il s'agirait dès lors pour l'Etat d'arbitrer entre préservation des emplois et de la compétitivité de l'économie nationale et transition écologique.

En dépit de ces contraintes l'Etat ne doit pas céder à la tentation de l'inaction mais procéder à une réévaluation de son action en faveur de la transition écologique.

\*

L'inaction comme une transition écologique sclérosante ne constituent pas un horizon indépassable pour l'Etat qui doit encourager une transition écologique coordonnée et ambitieuse (II).

L'inaction de l'Etat ou une transition écologique brutale s'avèreraient porteuses de risques pour la cohésion et l'avenir de nos sociétés (A).

Face aux coûts de la transition écologique, l'Etat doit refuser de céder à l'inaction. Certains discours politiques remettent en cause la nécessité de la transition écologique au regard des coûts qu'elle induit. Jair Bolsonaro au Brésil ou Donald Trump aux Etats-Unis remettaient en cause cette nécessité et inscrivaient leurs discours dans ce que Dominique Bourg qualifie « d'écoscepticisme » dans Vers une démocratie écologique.

Or refuser de vouloir accompagner la transition écologique fait courir le risque de supporter, à terme, des coûts d'adaptation plus élevés voir d'être incapable d'y faire face. Jared Diamond décrit ainsi dans Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie le destin de sociétés, telles les Vikings du Groenland, qui ont refusé de prendre conscience des facteurs environnementaux qui les menaçaient et ont disparu. Or le refus d'agir a aussi un coût pour le budget de l'Etat. Le Conseil d'Etat a ainsi condamné l'Etat au paiement d'une astreinte de 10 millions d'euros en août pour non-respect des exigences européennes relatives à la qualité de l'air.

A l'inverse, une action publique qui serait exclusivement tournée vers la transition écologique pourrait s'avérer sclérosante et source de conflit sociaux. Les principes de non-régression et de précaution, s'ils devaient guider seuls l'action publique emporteraient en effet un risque de paralysie de la société et de l'innovation. C'est ce risque qui était invoqué par l'opposition pour refuser de voter le projet de loi constitutionnelle inscrivant que l'Etat garantit la préservation de la biodiversité et de l'environnement dans la Constitution. Son abandon a été annoncé par le Premier ministre en juillet.

Cette opposition à une proposition pourtant portée par la convention citoyenne pour le climat de 2013 n'est pas sans rappeler les mouvements sociaux de 2013 et de 2018. Les « Bonnets rouges » comme les « gilets jaunes » s'opposaient en effet à des mesures fiscales -création d'une écotaxe sur les poids lourds et hausse de la contribution climat énergie- s'inscrivant dans la transition écologique. L'acceptabilité sociale d'une accélération de celle-ci constitue dès lors un enjeu majeur.

Parce qu'il est l'arbitre de l'intérêt général, l'Etat doit être l'acteur central d'une nécessaire accélération de la transition écologique à l'échelle internationale comme à l'intérieur de ses frontières (B).

L'Etat doit tenter d'inscrire son action dans une transition écologique mondiale. Compte tenu du caractère global des enjeux du changement climatique, la transition à l'échelle de la planète constitue une solution optimale à rechercher par la coopération internationale. La COP 26 de Glasgow cet automne constitue une opportunité pour la France de soutenir l'adoption d'objectifs ambitieux permettant de limiter l'ampleur du changement climatique et par conséquent de la transition écologique induite.

L'interdiction des gaz CFC par le Protocole de Montréal qui a permis la résorption des atteintes à la couche d'ozone témoigne de ce que la négociation internationale peut permettre de résoudre efficacement des enjeux mondiaux. La France pourra dès lors utilement s'appuyer sur l'expertise acquise lors de l'accord de Paris pour jouer un rôle moteur dans les négociations.

Par ailleurs, le niveau régional constitue également une échelle pertinente d'action. A ce titre, la France pourrait soutenir la proposition de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) présentée par la Commission européenne en juillet. Celle-ci permettrait de lutter efficacement contre les « fuites de carbone » tout en dégageant des ressources mobilisable au profit de la transition écologique dans l'Union dans une logique de doubles dividendes. La France pourrait également encourager une revue des accords commerciaux européens pour faire appliquer pleinement ou leur adjoindre des clauses environnementales permettant de protéger les économies européennes d'une concurrence déloyale.

La politique budgétaire pourrait être réorientée plus activement en faveur de la transition écologique. La revue des dépenses opérées sur le budget 2021 a permis d'identifier celles favorables et celles défavorables à l'environnement. Il pourrait dès lors être envisagé de prévoir pour ces dernières des trajectoires de diminution progressive. Cela concerne 10 milliards d'euros de dépenses à ce stade.

Par ailleurs, dans la perspective de la réforme probable de la gouvernance européenne des finances publiques, la France pourrait soutenir la proposition exprimée par le Comité Budgétaire européen –(CBE) ainsi que par la commission Arthuis pour l'avenir des finances publiques de soustraire les dépenses dites d'avenir -notamment celles concourant à la transition écologique- d'éventuels objectifs en dépenses fixés aux Etats-membres. Cela permettrait de mener tout à la fois la nécessaire meilleure maîtrise des dépenses et la transition écologique.

Enfin, la France pourrait accélérer sa transition écologique en accompagnant les baisses récentes d'impôts-impôts de production et impôt sur les sociétés pour les entreprises et taxe d'habitation notamment pour les ménages- d'une réforme de la fiscalité environnementale. Une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) circulaire pourrait notamment être envisagée afin d'encourager l'utilisation de matériaux recyclés, ceux-ci bénéficiant dans cette hypothèse d'un taux réduit.

L'acceptabilité sociale enfin doit constituer un axe central de la transition écologique en mobilisant le levier budgétaire comme celui de la communication. A cet égard, la France doit soutenir une vision plus ambitieuse de la proposition de la Commission européenne. Celle-ci prévoit la mise en place d'un fonds social pour le climat doté de 70Md € sur dix ans. La France doit soutenir une initiative de plus grande ampleur pour accompagner les ambitions du paquet « fit for 55 ».

Par ailleurs, l'acceptabilité sociale peut également être améliorée en construisant un imaginaire partagée sur l'avenir de la transition écologique. C'est notamment l'ambition de l'initiative « Nos futurs » associant auteurs de science fiction et scientifiques pour la production de récits d'anticipation. De telles initiatives pourraient faire l'objet de relais en termes de communication voire de partenariats associant les milieux scolaires.

\*  
\* \*

Si elle paraît être une tâche démesurée, la transition écologique est engagée par l'Etat qui dispose des moyens et de la vision du temps long, notamment soulignée par Philippe Delmas dans Le Maître des horloges : modernité de l'action publique, nécessaires pour la mener à bien.

Une transition écologique réussie menée par l'Etat permettrait en outre de relégitimer l'action publique. Elle contredirait le pessimisme qui affecte, selon Pierre-André Taguieff dans l'Effacement de l'avenir, nos sociétés depuis les années 1990, réaffirmant au contraire la capacité de l'Etat à agir fortement sur le réel.