



MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Commission de l'économie du
développement
durable

Enjeux et recommandations n°4

Face aux urgences écologiques,
économiques et sociales,
quelques propositions pour une
planification écologique juste et
efficace

JUILLET 2022

Les rapports et synthèses de la Commission de l'économie du développement durable sont élaborés en s'appuyant sur l'expertise de ses membres et les échanges en son sein. A défaut de consensus absolu sur tous les aspects des sujets abordés, ils visent à construire une vision partagée de leurs enjeux.

Face aux urgences écologiques, économiques et sociales, quelques propositions pour une planification écologique juste et efficace

La crise du COVID avait révélé à quel point nous ne nous préparons pas assez aux risques et au long-terme. Dans ce contexte, le besoin de plus de « planification écologique » fait aujourd'hui consensus. Mais ce terme est potentiellement porteur de malentendus et il soulève beaucoup de questions, voire de craintes, par rapport à l'efficacité économique. Il importe donc d'en préciser le contexte et les contraintes à anticiper, ainsi que les moyens dont on dispose pour concilier écologie, économie et social : panoplie d'instruments à mobiliser, rôle du signal-prix, de l'innovation ; organisation de la gouvernance et importance de l'évaluation des politiques publiques pour alléger les conflits d'objectifs et construire les régulations.

De nouveaux défis pour les politiques environnementales...

1- Réduire sans tarder les émissions de gaz à effet de serre est absolument nécessaire pour tenir l'objectif de limiter la hausse des températures en deçà de 2 °C. Ceci nécessite des transformations majeures dans tous les secteurs, notamment l'énergie, les transports, les bâtiments, l'industrie et l'agriculture. Cependant, de nombreuses solutions ont vu leur coût diminuer (photovoltaïque et pompes à chaleur, par exemple) ; et les options d'atténuation disponibles sont de natures multiples, technologiques et comportementales. C'est à la mobilisation coordonnée de ces différents leviers, en alignant les intérêts, que la « planification écologique » doit s'attacher.

2- L'importance des enjeux liés à la réduction des émissions de CO₂ focalise l'action publique, qui tend alors à délaissier ou n'a pas encore pris la mesure d'autres enjeux, tels que: au sein des politiques climatiques, les émissions de méthane et la préservation du puits de carbone, par exemple ; l'organisation de l'adaptation au changement climatique (protection vis-à-vis des événements extrêmes, transformation des villes et de l'agriculture), alors que la hausse moyenne des températures a déjà atteint 1,7 °C en France depuis 1900 et s'est accélérée ces dernières décennies ce qui conduit déjà à un changement d'échelle en matières d'inondations, dégâts des différents événements météorologiques et fréquence des canicules; les impacts sanitaires des pollutions ; et, bien sûr, l'effondrement des écosystèmes, qui menace tous les services que la nature procure aux humains.

Non seulement, il faut décarboner l'économie et adapter nos sociétés au changement climatique, mais l'enjeu de la planification écologique » est d'embrasser une vision plus large, se saisissant aussi de la biodiversité, de la gestion de l'eau, de la pollution de l'air, et d'anticiper tous les enjeux d'adaptation associés, au niveau des filières, des territoires, des compétences etc.

3- Alors que le contexte géopolitique est à l'unilatéralisme et à la montée des protectionnismes, renforcer la coopération climatique pour que l'accord de Paris conduise à un renforcement effectif de l'action, dans un cadre de régulation stable, demeure le plus grand défi. L'Europe doit activement y contribuer, par l'exemple comme elle le fait déjà, mais aussi en ne baissant pas les bras pour construire cette coopération, face à l'attentisme et aux obstacles qui font que l'ambition de 2015 n'est toujours pas au rendez-vous.

4- La politique climatique européenne est « naturellement » structurante pour notre politique nationale car les risques de « fuites de carbone » associées à la délocalisation des activités ou productions émettrices contraignent très fortement ce que l'on peut faire isolément. Ainsi, la décarbonation au niveau seulement d'un pays serait « inefficace ou impraticable » :

impraticable car demandant des efforts difficiles à mettre en œuvre sans risque de substitution par des produits ou services plus carbonés en l'absence de perspective d'une ambition comparable dans les autres pays ; et inefficace car n'ayant qu'un impact limité (voire négatif) sur les émissions globales. Heureusement, la loi climatique européenne a fixé des objectifs communs ambitieux et le paquet législatif « Fit for 55 », qui vise à se doter des moyens pour les atteindre, a, de manière générale, des bases économiques solides, s'appuyant sur l'élargissement d'instruments ayant fait leur preuve, et sans ignorer : ni l'importance des aspects industriels car le développement et le déploiement des solutions décarbonées représentent un effort considérable ; ni les impacts sociaux, pour protéger les plus vulnérables.

Après la PFUE, la France peut continuer à jouer un rôle majeur dans les négociations pour la mise en œuvre du Pacte vert européen (paquet « Fit for 55 », dont mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, réglementation sur la déforestation importée, standard pour les obligations vertes, « Corporate Sustainability Reporting Directive »...), notamment de proposition.

Par ailleurs, la nouvelle mandature devrait placer la construction du volet national de sa mise en œuvre en haut de son agenda, car il faut s'y préparer. En particulier, l'impact des obligations réglementaires concernant la décarbonation des véhicules soulève des enjeux de pouvoir d'achat à anticiper, puisque très similaires à ceux d'une taxe carbone qui aurait une ambition équivalente.

5- Les politiques environnementales et sectorielles sont aujourd'hui soumises à de nouvelles contraintes économiques et sociales. Les enjeux de pouvoir d'achat liés à l'énergie, au logement et à l'alimentation, ainsi que les contraintes sur la politique budgétaire résultant des dettes accumulées vont désormais peser lourdement. Cependant, si la transition climatique et écologique représente un effort d'investissement important, ne pas s'adapter rapidement serait encore plus onéreux. La question de l'intervention budgétaire doit donc être associée à une stratégie de développement durable au long cours (éducation, R&D, transition écologique, santé, etc.), afin d'articuler croissance et transition écologique juste.

Dans ce contexte, l'efficacité des dépenses publiques et la qualité de leur gouvernance sont d'importance particulière, l'évaluation socio-économique des choix conditionnant le dépassement des approches en silos alors qu'il faudrait aborder les enjeux dans leur ensemble, par exemple l'alimentation durable.

S'agissant des choix énergétiques, la nécessité de concilier les trois enjeux de la décarbonation, de la sécurité d'approvisionnement et de la compétitivité, revêt une acuité nouvelle. La réduction des consommations fossiles contribuant à notre indépendance énergétique, son accélération apparaît encore plus nécessaire. Cependant, à court-terme, d'autres leviers, par exemple de diversification des approvisionnements, doivent être activés, qui peuvent être antagonistes avec l'objectif climatique et donc à doser soigneusement, sans perdre de vue les enjeux de long-terme.

6- Il importe de concilier la préservation du pouvoir d'achat des ménages vulnérables avec le maintien d'incitations à la sobriété. L'approche économique face à ce type de dilemme plaide pour une diversification des instruments. En effet, l'attribution d'aides forfaitaires bien ciblées permet de préserver le signal-prix « marginal » et donc les incitations à réduire les consommations fossiles, tout en limitant les impacts sur le pouvoir d'achat associées aux consommations qui demeurent incompressibles à court-terme. Ceci est essentiel, car la réduction de la demande, en remobilisant certains « gestes » qui avaient déjà été considérés au moment des chocs pétroliers, est cruciale pour réduire nos dépendances : abaisser la température de son logement d'un degré réduit la consommation d'énergie de 7 %, et donc le double si l'on passe de 20 degrés – la moyenne dans les logements français – à 18 degrés ; limiter sa vitesse à 110 km/h sur autoroute réduirait de 20 % la quantité de carburant consommée sur un trajet, un covoiturage permettant de faire beaucoup mieux encore.

7- Enfin, il faut protéger l'intervention budgétaire dans les domaines où celle-ci est incontournable : la RetD amont, les phases de démonstration « pilotes », jusqu'à l'atteinte des tailles critiques permettant l'autofinancement ; et la constitution ou l'adaptation des réseaux qui conditionnent l'essor de l'investissement privé des entreprises et des ménages dans les technologies décarbonées (réseaux électriques, rattrapage de notre retard en matière de bornes de recharge électriques, réseaux de transports décarbonés –transports publics et modes doux-, réseaux pour l'hydrogène...). En conséquence, la question du bon curseur entre les subventions à l'investissement privé et la constitution de ces réseaux va se poser de manière récurrente, à éclairer au cas par cas par des évaluations socio-économiques rigoureuses.

L'instrumentation des politiques environnementales

8- Fondamentalement, les politiques pour la transition écologique doivent combiner : la stabilité vis-à-vis des enjeux à long-terme ; favoriser la prévention et la réduction des pressions sur l'environnement ; ne jamais différer la mise en place des infrastructures qui conditionnent la disponibilité des « solutions alternatives » ; ne pas retarder les actions sans regret ou contribuant à la résilience ; et, pour éviter les blocages, se doter des instruments d'accompagnement nécessaires, pour la gestion des transitions, la compensation des impacts distributifs ou de couverture des risques pour réagir aux crises.

9- La suppression des « subventions dommageables » et les incitations fournies par une tarification écologique des nuisances et des raretés (par le biais de l'écofiscalité ou de mécanismes de licences échangeables sous plafond global) sont nécessaires pour faire changer les comportements, comme le montre les cas du tabac ou celui de l'utilisation du charbon dans la production d'électricité. La question de la vérité des « prix écologiques », pour que les choix de tout un chacun soient guidés par le souci de réduire les coûts économiques et sociaux, ne peut donc être éludée. Elle concerne à la fois les consommations et les modes de production, l'empreinte « matières » de la transition ; et elle conditionne le développement de l'investissement vert, pour en rémunérer les bénéficiaires.

L'enjeu ne se limite pas au carbone, mais l'expérience en ce domaine a une portée générale : les dispositifs correspondants, qu'ils soient de nature fiscale ou recourent à des mécanismes de marché, doivent écarter toute suspicion par rapport à un objectif de rendement budgétaire ; et en utiliser la recette pour corriger les régressivités ou fournir des alternatives. Dans cette perspective, le Conseil des prélèvements obligatoires insiste désormais sur la nécessité de faire de la composante carbone : un instrument fiscal autonome et visible « *en la distinguant, voire en la dissociant, de la fiscalité énergétique* » ; *d'assurer une meilleure articulation de la fiscalité carbone avec les autres outils de politique environnementale, fiscaux ou réglementaires (et le marché européen de quotas de gaz à effet de serre)* ; *d'y associer les mécanismes de compensation en direction des ménages les plus affectés* ; et *d'assurer la transparence dans l'utilisation des recettes* ».

10- Il y a un intérêt majeur à disposer tôt de cadres « sûrs » pour les différents acteurs économiques devant « investir » dans la transition écologique. La crédibilité des mesures d'accompagnement (utilisation du FSC et des recettes des enchères de quotas, par exemple, pour la mise en œuvre de « Fit for 55 »), pour limiter les impacts sur le pouvoir d'achat est absolument essentielle pour l'acceptabilité par les ménages.

Gouvernance et évaluation des politiques

11- L'essor des politiques environnementales est conditionnée à l'amélioration de leur légitimation, ce qui nécessite de construire des visions partagées, des enjeux et des responsabilités. La sensibilisation, l'éducation à la vérité des coûts sont indispensables.

La nécessité de restaurer l'interface entre le savoir scientifique et la décision politique et celle de renforcer la recherche pour la conception de l'action publique constituent deux leçons importantes de la crise du COVID. Par ailleurs, il faut assurer la qualité de l'information donnée au public et son accès à celle-ci, y compris par rapport aux coûts économiques et de transition, et à l'efficacité des politiques mises en œuvre.

12- Les « stratégies nationales » doivent constituer des chemins pour l'action, ce qui requiert lisibilité et objectifs crédibles mais, surtout, des leviers identifiés. L'organisation du suivi des programmes d'action -mise en œuvre des politiques publiques et évolution des comportements privés- est essentielle pour corriger les écarts en temps utile.

13- Tous les choix évoqués ci-dessus peuvent être éclairés par l'analyse socio-économique. Certes, celle-ci doit prendre en compte la diversité des enjeux environnementaux et tous les co-bénéfices, sur les différentes pollutions et sur les « externalités technologiques » liées à la descente des courbes d'apprentissage. Les méthodologies sont disponibles pour cela, qui permettent –si on le veut- de fournir au décideur et au débat public, dans des conditions appropriables, les éléments disponibles « objectifs » -quantitatifs ou seulement qualitatifs- sur les coûts et avantages des projets ou politiques, et ainsi lui permettre de sélectionner ceux qui créeront de la valeur pour la société.

14- S'agissant des émissions de gaz à effet de serre, la référence cruciale est la valeur de l'action pour le climat. Le rapport de France Stratégie « Quinet II » en a précisé les ordres de grandeur, pour être en ligne avec un objectif de zéro émission nette en 2050. Il importe de donner des suites opérationnelles à ce rapport. Par ailleurs, si la France dispose d'une valeur tutélaire du carbone, celle-ci manque au niveau européen alors même que l'Europe doit réviser la plupart de ses politiques.

15- Sur le plan des méthodes, les dix dernières années ont été marquées par le développement des techniques d'évaluation « ex-post » des politiques publiques. Celles-ci constituent un instrument irremplaçable pour évaluer ce qui marche et ne marche pas. Souvent, les résultats sont éclatants, comme ceux ayant conduit, par exemple, à réévaluer à la hausse l'estimation des impacts de la tarification du carbone en Suède depuis les années 90, à documenter les impacts majeurs du prix plancher du carbone instauré au Royaume-Uni au milieu de la décennie 2010, ou à réformer les aides à la rénovation des bâtiments.

16- Contrairement à ce que l'on imagine souvent, le principal obstacle à l'essor de l'expertise économique en appui à l'élaboration des politiques ne se situe pas au niveau méthodologique, mais des institutions et des incitations à mobiliser celle-ci. L'expertise économique demeure en retrait au niveau interministériel, ou quand il s'agit d'éclairer des arbitrages délicats, entre atténuation climatique et protection de la biodiversité ou des ressources minérales, par exemple. Plus généralement, on manque d'évaluations quantitatives globales des politiques et une meilleure articulation entre les évaluations et l'action publique est nécessaire, reconnaissant qu'il faut évaluer pour identifier les priorités et éclairer les choix, et que l'on ne peut évoluer sans mesurer.

C'est ainsi, en mobilisant plus l'évaluation socio-économique et en l'intégrant mieux aux processus de décision, que l'on peut espérer sortir par le haut, -en dépassant la simple juxtaposition d'opinions contradictoires-, des débats sectoriels sensibles, sur le nucléaire, les grands projets d'aménagement ou de transports, la ressource en eau... La réalisation de balances « bénéfices-coûts » est aussi, en permettant d'apprécier les efforts demandés aux différents agents, un moyen précieux pour identifier les mesures d'accompagnement que nécessitent les politiques, qu'il s'agisse des impacts sur le pouvoir d'achat, du besoin de couverture de certains risques, de besoins de compétences et de formation professionnelle...