

Cycle annuel 2024 / Session 2 : Conduire le changement / Une synthèse.

« En matière de transition écologique, l'ambition est au bon niveau, mais la méthode n'est pas la bonne » (Djaïz et Desjardins)

➤ Une très forte ambition européenne

- L'UE a les objectifs climatiques les plus ambitieux (neutralité carbone en 2050, objectif intermédiaire de -55% en 2030 par rapport au niveau d'émissions de 1990) au monde. Les engagements 2020 ont été tenus¹.
- Le pacte vert est une stratégie très complète (« un monument réglementaire », Pech) qui déploie trois instruments majeurs :
 1. Un prix du carbone à travers un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) qui couvre près de 40% des émissions territoriales de l'UE et qui doit être étendu aux transports routiers et aux bâtiments à partir de 2027. Ce prix du carbone s'applique également aux produits bruts importés dans l'UE, à travers le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.
 2. De nombreuses régulations, comme l'interdiction de la vente de voitures thermiques après 2035
 3. Un soutien public inédit aux investissements durables : un objectif de 1 000 milliards d'euros sur 10 ans, dont 30% du budget pluriannuel de l'UE et surtout du plan *NextGenerationEU*, mis en place après la pandémie de COVID-19. Doté de 750 milliards d'euros, ce plan est financé pour la première fois par une dette commune et composé pour moitié de subventions.
- Ces avancées auraient été impensables il y a encore quelques années. Cependant l'UE reste toujours entravée par **des dogmes et des limites tenaces** : le primat donné aux incitations par les prix et à l'ouverture des marchés ; les divergences d'intérêt de ses membres et le manque de coordination² ; le poids de ses procédures ; une approche en silo dans laquelle la politique commerciale, la politique de la concurrence et la politique budgétaire ne sont pas alignées avec les objectifs écologiques (par ex. pas d'accord pour sortir la « dette verte » des critères du pacte de stabilité).

➤ La dimension industrielle de la transition trop longtemps négligée par l'Europe...

- David Djaïz et Xavier Desjardins rappellent que la transition écologique repose avant tout sur une **révolution industrielle** : elle implique un changement de socle énergétique, le déploiement d'un système d'innovation, et l'augmentation du taux d'investissement. Mais cette révolution présente deux particularités : sous contrainte de temps et d'objectifs, elle nécessite un guidage public ; les gains de productivité sur lesquelles elle débouchera sont limités et incertains.
- L'UE a longtemps fait preuve d'une certaine **naïveté géopolitique**, face à La Chine et aux Etats-Unis, dont les politiques climatiques poursuivent directement leurs intérêts nationaux.
 - Les engagements climatiques de **la Chine** s'affirment depuis les accords de Paris mais ne vont guère au-delà de ce qu'implique la transformation d'une économie dont la croissance ralentit et qui se tertiarise. Ils servent son souci précoce de se positionner comme leader des industries bas carbone – ainsi que les préoccupations sanitaires de sa population (qualité de l'air) et la recherche d'une forme de soft power.
 - **La stratégie américaine** poursuit un double objectif de souveraineté industrielle et de relocalisation de l'emploi aux Etats-Unis (« quand je pense climat, je pense emploi », Biden), appuyé par un soutien massif à l'investissement (Inflation Reduction Act, IRA : 370 Mds de dollars pouvant aller jusqu'à 1 200).
- L'adoption de l'IRA en août 2022 a déclenché une **prise de conscience européenne**. « *L'erreur que nous avons faite, je pense, ça a été de ne pas avoir de politique industrielle. Pendant trop longtemps en Europe, nous avons pensé que le marché réglerait tout* » (Frans Timmermans, ex vice-président de la Commission). Elle fait ressortir **les limites des instruments européens**.

1 Voir Cour des comptes européenne, 2023, « Rapport spécial: Objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie – Contrat rempli pour 2020, mais pronostic réservé pour les objectifs de 2030 », <https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2023-18>, en particulier p.6 et p. 12

² Par ex. le fond de souveraineté européenne proposé par la commission pour financer les projets multinationaux en faveur de la transition a été réduit à presque rien

- Bien que les financements prévus par l'IRA soient plutôt inférieurs à ceux mis en place par le plan Next Generation EU, ils sont plus faciles d'accès, plus rapidement débloqués, moins « capés » et à plus long terme. Ils ont donc un effet d'entraînement plus puissant, d'autant qu'ils s'accompagnent d'une condition de production sur le sol américain.
- *A contrario*, le mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières, parce qu'il s'applique uniquement aux produits importés bruts, pénalise les industries européennes dont les intrants sont renchérissés.

➤ ... Et les crispations sociales pas assez anticipées

- La transition rebat les cartes sociales, sectorielles, territoriales, générationnelles.
- Une **approche trop exclusivement normative** expose à des reports, voire des abandons des mesures quand les contraintes réglementaires se rapprochent.
- Le fonds social pour le climat devrait débloquer 65 milliards d'euros sur la période 2026-2032 pour soutenir financièrement les citoyens et les entreprises les plus touchés par l'introduction d'un nouveau système d'échange de quotas d'émission applicable aux secteurs du bâtiment et du transport routier. Un montant très limité au regard des enjeux...
- Pour adosser la transition à un véritable « contrat social », Djaiz et Desjardins proposent par exemple un « pass climat » financé par une dette européenne commune, et mobilisable pour les investissements de décarbonation des ménages selon leurs propres priorités.

➤ En France, dépasser la « modernisation élitiste »³

- La base sociale de l'exécutif s'est effritée, la haute fonction publique n'a plus le monopole de l'expertise, la société civile est plus éclatée et moins structurée par des corps intermédiaires > Le consensus des experts et des élus ne suffit pas à emporter l'adhésion de la population.
- Cette situation conduit à chercher de nouveaux moyens d'impliquer la population
 - L'expérience de la Convention Citoyenne pour le Climat a manifestement des limites : le consensus des 150 n'a pas entraîné le corps social, comme en attestent les résistances multiples autour de la loi Climat et Résilience (sur le ZAN, les ZFE ou l'interdiction à la location des passoires thermiques) alors même que cette loi était très en deçà des recommandations de la CCC...
 - Cet échec est peut-être imputable à la mission qui lui était confiée : celle d'écrire une politique publique et non de trancher une controverse.
 - La CCC a cependant eu le mérite de montrer que la transition écologique n'est pas une affaire d'experts. Cette expérience de la décision collective devrait être plus largement diffusée.
- Mettre en place les enceintes d'une **transition négociée**, d'une **écologie du contrat**. Cela commence par négocier avec les acteurs sur l'exécution des décisions publiques. Entre la loi et sa mise en œuvre, il y a une marge qui laisse de la place pour un travail d'« honnête courtier de la transition » qui réunisse l'ensemble des parties prenantes pour mettre en cohérence les intérêts divergents.

➤ Le SGPE amorce-t-il une nouvelle méthode de gouvernement ?

- Le secrétariat général à la planification écologique a été créé après l'élection présidentielle de 2022 pour « initier et coordonner la mobilisation de toutes les parties prenantes ». Placé sous l'autorité du Premier ministre, il vise à dépasser les silos de l'action publique.
- Sa première mission a consisté à dessiner une feuille de route de la transition, tenant ensemble tous les enjeux environnementaux (atténuation, adaptation, restauration de la biodiversité, préservation des ressources, limitation des pollutions affectant la santé...) et associant des objectifs quantifiés à des chantiers opérationnels⁴. Cette feuille de route constitue un **cadre commun** pour coordonner les actions de toutes les parties prenantes.
- Depuis l'automne cette feuille de route est déclinée au niveau régional, à travers le lancement de **COP régionales**, animées par les préfets et présidents de région, et introduites par des éléments de cadrage

³ Modèle décrit par Pierre Grémion, *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque – 1986-1981*, Ed Esprit, 2005. Cité par Thierry Pech, <https://www.lagrandeconversation.com/politique/gouverner-ensemble-le-nouvel-esprit-du-gouvernement/>

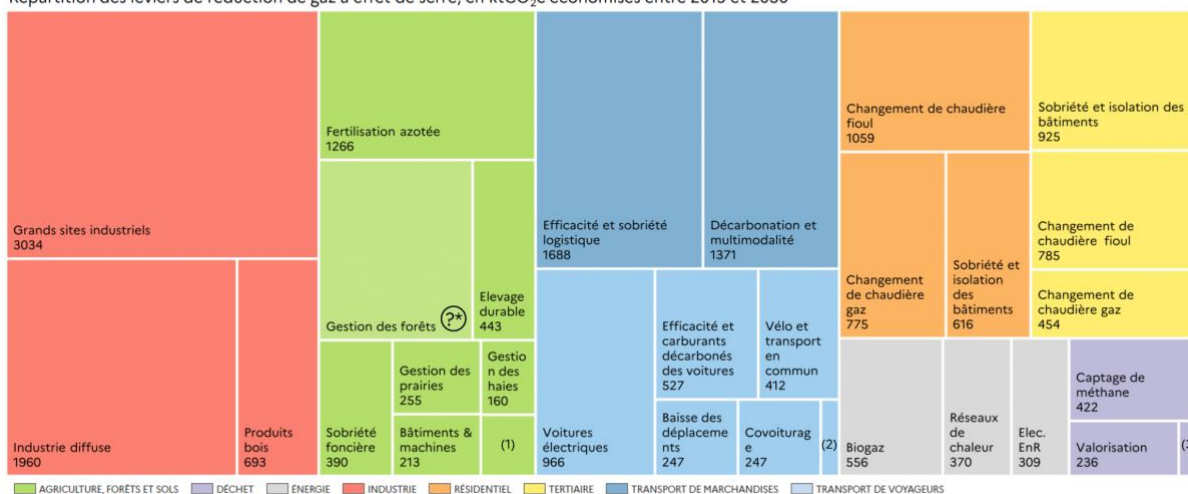
⁴ Planification écologique. Synthèse du plan. Sept. 23,

<https://www.gouvernement.fr/upload/media/content/0001/07/dc29785bc6c40139f4b49ee2ac75c2a154856323.pdf>

régionaux⁵. En ce qui concerne la réduction des émissions de GES, les objectifs régionaux sont obtenus en prenant la structure des émissions de chaque région et en appliquant à chaque grand secteur les objectifs de réduction nationaux.

Panorama des leviers de décarbonation en Grand Est

Répartition des leviers de réduction de gaz à effet de serre, en ktCO₂e économisés entre 2019 et 2030



- Cette méthode de territorialisation de la planification écologique est globalement **saluée** :
 - Elle permet d'identifier la contribution de chaque région à l'effort national. Elle propose une vision commune pour harmoniser les différentes démarches infrarégionales existantes.
 - L'approche se veut **bottom up**. Les cadrages régionaux du SGPE sont présentés comme des « outils pédagogiques », des « briques à casser », autrement dit, comme des outils de mobilisation plus que de planification. Comme le dit François Werner, VP de la région Grand Est, « la Région ne peut accepter un objectif de CO2 car ce n'est pas pertinent ».
 - L'objectif est d'aboutir à un plan d'action. La **présentation sous forme de leviers** associés à des impacts chiffrés et à des indicateurs de suivi favorise l'identification des actions structurantes
- Mais elle soulève aussi des interrogations :
 - Sans un **portage politique** fort, au niveau national comme territorial, cette démarche ne constituera qu'un « machin » de plus.
 - La **formation** des élus et des préfets est insuffisante (« certains préfets n'ont jamais lu un PCAET »)
 - Quelle place pour les **collectivités infra-régionales** ? Elles sont inégalement associées selon les régions. Et au-delà de la région, à quels niveaux décliner cette méthode des COP territoriales ? départements ? EPCI ? là aussi, variable selon les régions.
 - L'exercice est perçu comme **trop cantonné à la sphère publique**, n'embarquant pas suffisamment le monde économique et les citoyens.
 - Si l'approche reste « bottom up », comment s'assurer que la somme des actions locales construise l'objectif national ? Quelle évaluation ?
 - Les contributions de chaque région sont données. Manquent toujours des enceintes pour négocier les contributions de chacun.

➤ Investissements climat des collectivités : la marche est haute !

- Le besoin global d'investissements climat annuels supplémentaires est évalué à + 67 Mds€ nets par an d'ici 2030 tous acteurs confondus par le rapport Pisani-Ferry Mahfouz, dont 34 Mds de dépenses publiques⁶.
- Les collectivités concentrent 70% de l'investissement public et détiennent des compétences clés pour les enjeux de transition.

⁵ Pour une présentation de la démarche des COP :

<https://www.gouvernement.fr/upload/media/content/0001/07/34cebc9ff5ac03911e8017c268e308e78e5b66e7.pdf>

⁶ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/2023-incidences-economiques-rapport-pisani-sjuin.pdf> (tableau de synthèse p. 112)

- En croisant les compétences des collectivités et les besoins d'investissement climat, I4CE aboutit à 12 milliards d'investissement nécessaires /an, contre 5,5 milliards actuellement⁷. Et encore ce chiffre ne porte-t-il que sur les objectifs de la précédente SNBC et sur les seules compétences obligatoires des collectivités⁸. Ce chiffrage est une estimation : il n'existe aucun suivi des investissements climat des collectivités.
- Ce chiffrage est à « climat constant ». Le financement de l'adaptation reste un point aveugle. Il va nécessiter une réflexion sur les risques qu'on est prêt à accepter, car viser le risque zéro aurait un coût trop énorme.
- I4CE évalue différentes pistes pour financer ces investissements climat additionnels : augmentation de l'endettement des collectivités ; redirection de leurs dépenses ; soutien accru de l'Etat ; mobilisation de ressources propres (fiscalité, tarification, vente d'actifs....). Chacun de ces leviers devra être mobilisé, mais chacun suppose de lever d'importants tabous. En tout état de cause, il manque aujourd'hui une stratégie partagée entre l'État et les collectivités sur les moyens d'accélérer l'investissement climatique à l'échelle locale⁹.

➤ **A approfondir**

- L'industrie financière peut-elle devenir motrice des transformations du système productif ?
- L'implication des acteurs privés et du monde de l'entreprise dans la planification écologique
- La dimension psychosociale, les émotions de la transition

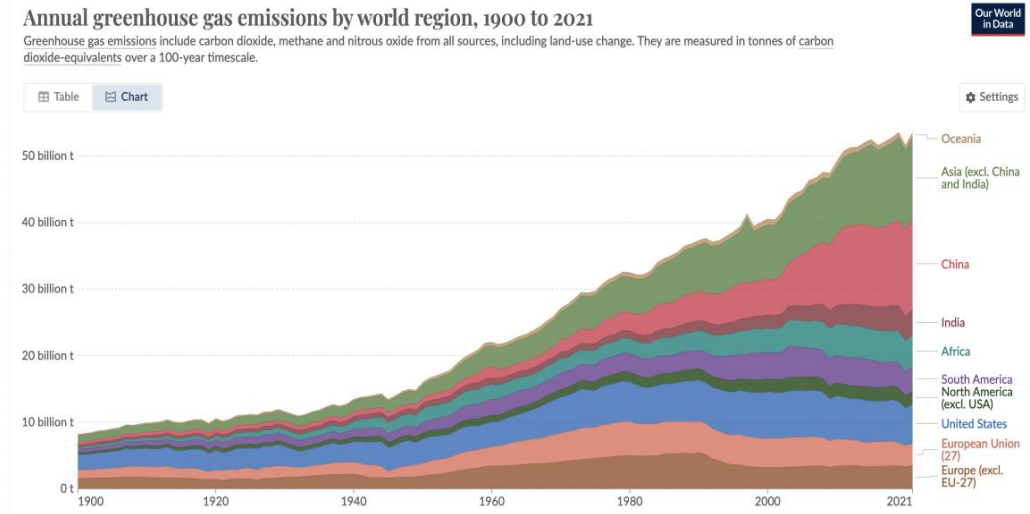
⁷ <https://www.i4ce.org/publication/collectivites-investissements-ingenierie-neutralite-carbone-climat/>

⁸ Ce qui explique la part importante des investissements cyclables, compétence exclusive des collectivités

⁹ <https://www.i4ce.org/publication/collectivites-locales-comment-financer-lacceleration-des-investissements-climat/#top-page>

Ordres de grandeur

Figures 1. Emissions de GES par régions du monde



Focus Chine, EU, UE

Greenhouse gas emissions

Greenhouse gas emissions include carbon dioxide, methane and nitrous oxide from all sources, including land-use change. They are measured in tonnes of carbon dioxide-equivalents over a 100-year timescale.

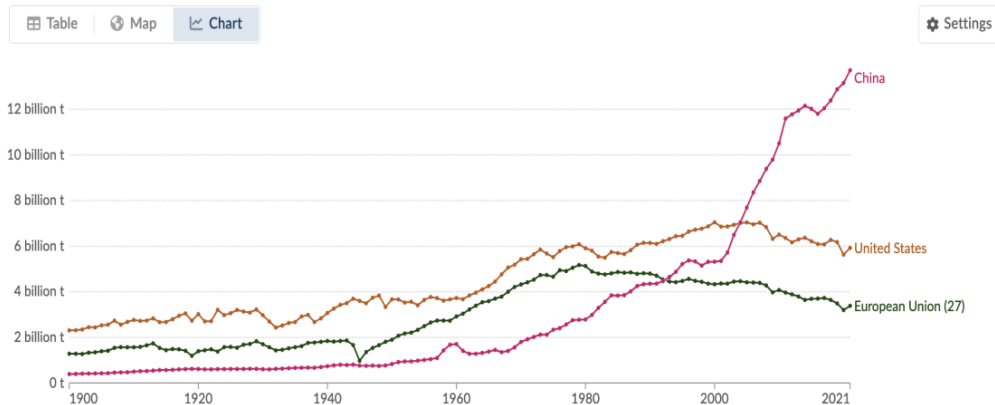
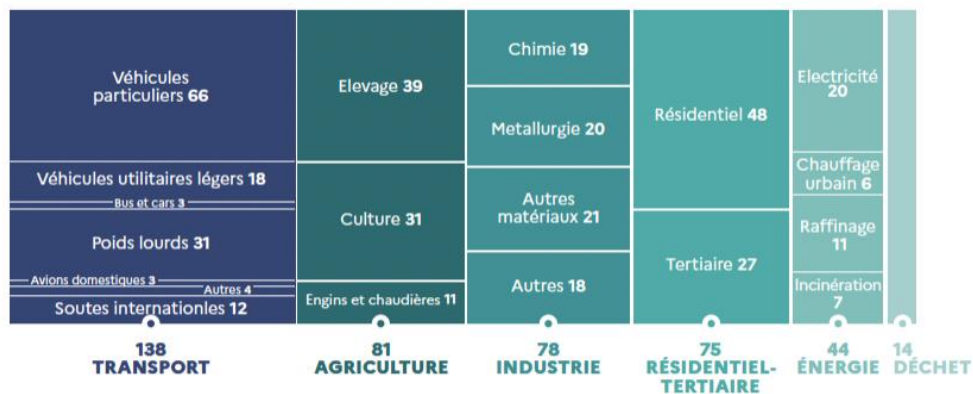


Fig. 2 Panorama des émissions en France

Emissions de gaz à effet de serre (GES) en France par secteur d'activité

Chiffres de l'année 2021 en millions de tonnes équivalent CO₂



Panorama des leviers de réduction des émissions de GES d'ici 2030

Source : SPGE

Répartition provisoire des leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 2019 et 2030, en millions de tonnes équivalent CO2 économisés

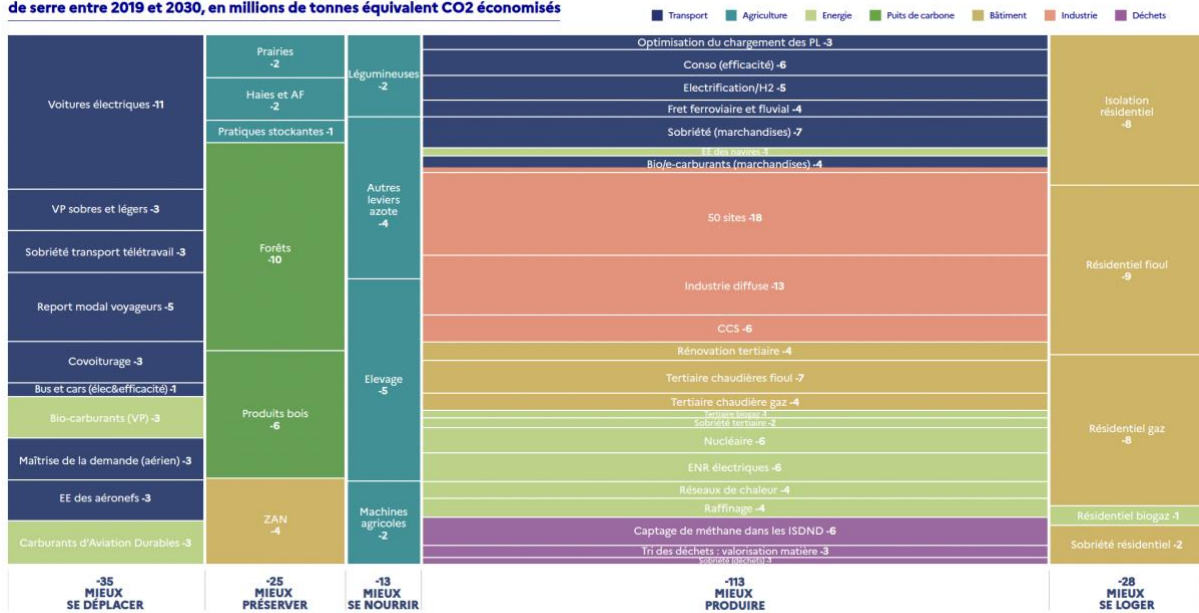


Fig. 3 Investissements climatiques
Coût annuel de la transition climatique
 (source : Rapport Pisani-Ferry Mahfouz)

Tableau 5 – Coût annuel de la transition climatique pour les finances publiques, 2030

En milliards d'euros	Investissement supplémentaire en 2030	Part publique	
		Part de financement public constante	Scénario optimal
Bâtiments publics	10	10	10
Infrastructures	7	4	4
Rénovation des logements (chauffage et isolation)	21	10	14
Rénovation du tertiaire privé	17	0	2
Équipement des ménages en véhicules électriques	-8	-2	-2
Équipement des entreprises en véhicules électriques, poids lourds et utilitaires légers	4	0	1
Investissement des entreprises (y compris énergie)	13	3	4
Adaptation	3	n.a.	1
TOTAL (y compris adaptation et hors agriculture)	67	25	34

Note : pour rappel, les investissements supplémentaires (colonne 2) sont les investissements associés aux principales mesures de réduction des émissions d'ici en 2030 identifiées. L'investissement supplémentaire négatif pour l'équipement en véhicules électriques des ménages s'explique par le fait qu'avec le report vers d'autres modes de transport (vélo, transports en commun, etc.) et la baisse de la mobilité, les ménages achèteraient au total moins de véhicules qu'en l'absence de transition. Leurs dépenses de véhicules s'en trouveraient réduites, malgré le surcoût des véhicules électriques (voir Chapitre 7). La part publique est le montant financé par les finances publiques, le reste étant financé par le privé.

Ordres de grandeur

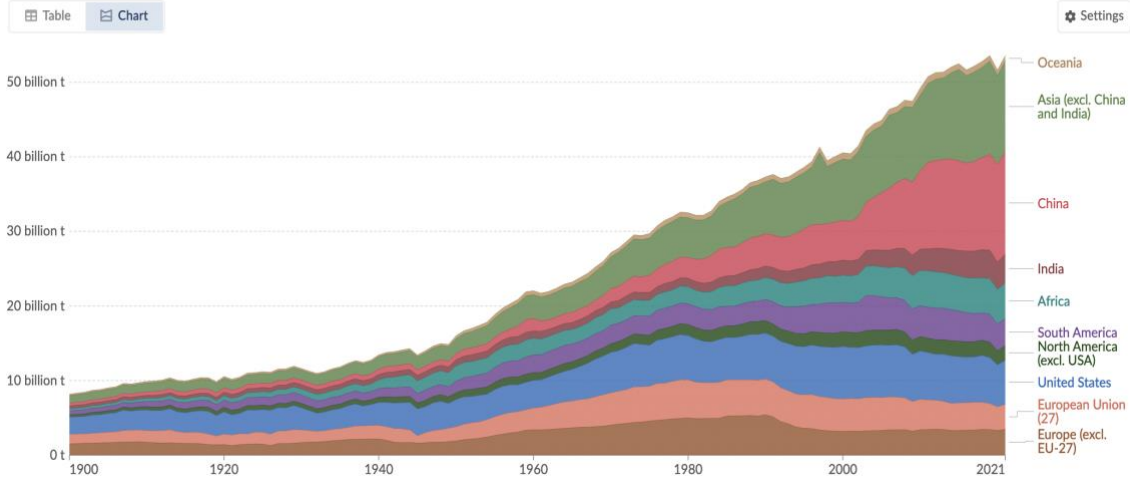
Figures 1. Emissions de GES

Emissions de GES par régions du monde

Annual greenhouse gas emissions by world region, 1900 to 2021

Greenhouse gas emissions include carbon dioxide, methane and nitrous oxide from all sources, including land-use change. They are measured in tonnes of carbon dioxide-equivalents over a 100-year timescale.

Our World in Data



Focus Chine, EU, UE

Greenhouse gas emissions

Greenhouse gas emissions include carbon dioxide, methane and nitrous oxide from all sources, including land-use change. They are measured in tonnes of carbon dioxide-equivalents over a 100-year timescale.

Our World in Data

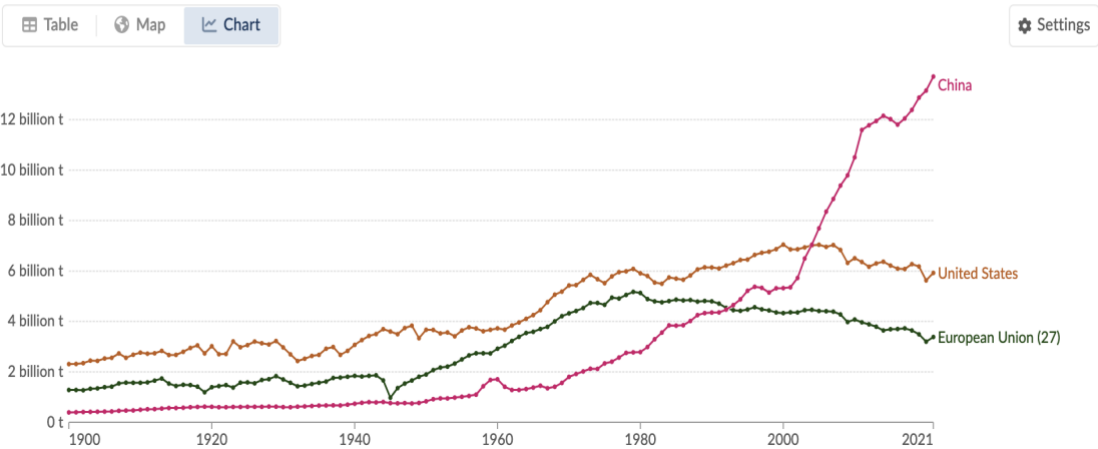
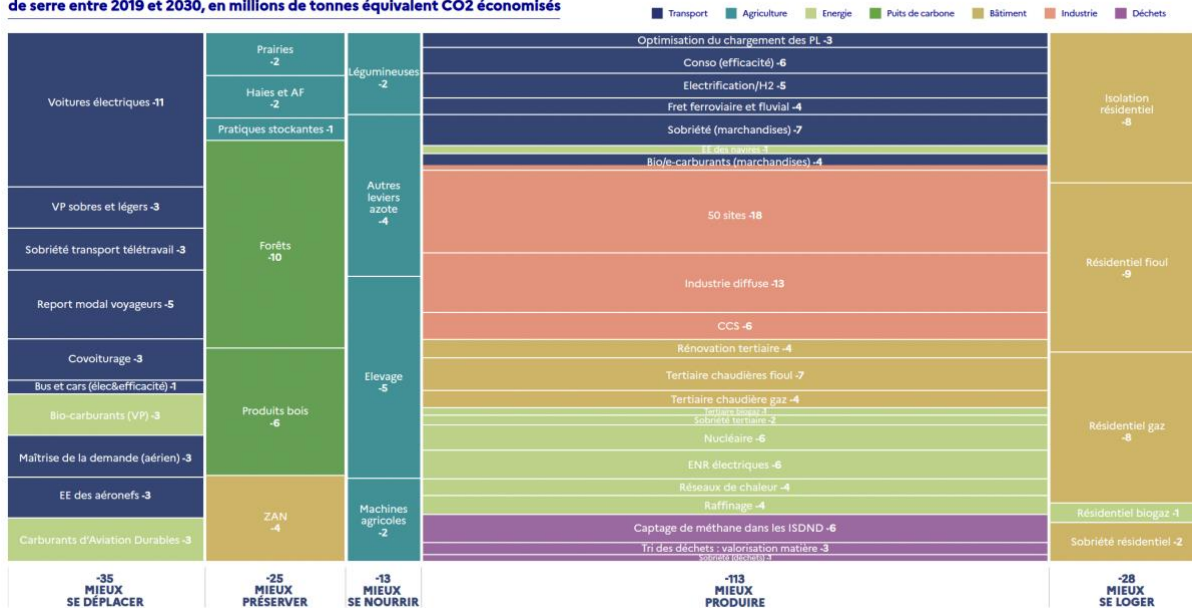


Fig. 2 Panorama des leviers de réduction des émissions de GES

National

Répartition provisoire des leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 2019 et 2030, en millions de tonnes équivalent CO2 économisés



Source : SPGE

Figure 3 Investissements climatiques
Coût annuel de la transition climatique
 (source : Rapport Pisani-Ferry Mahfouz)

Tableau 5 – Coût annuel de la transition climatique pour les finances publiques, 2030

En milliards d'euros	Investissement supplémentaire en 2030	Part publique	
		Part de financement public constante	Scénario optimal
Bâtiments publics	10	10	10
Infrastructures	7	4	4
Rénovation des logements (chauffage et isolation)	21	10	14
Rénovation du tertiaire privé	17	0	2
Équipement des ménages en véhicules électriques	-8	-2	-2
Équipement des entreprises en véhicules électriques, poids lourds et utilitaires légers	4	0	1
Investissement des entreprises (y compris énergie)	13	3	4
Adaptation	3	n.a.	1
TOTAL (y compris adaptation et hors agriculture)	67	25	34

Note : pour rappel, les investissements supplémentaires (colonne 2) sont les investissements associés aux principales mesures de réduction des émissions d'ici en 2030 identifiées. L'investissement supplémentaire négatif pour l'équipement en véhicules électriques des ménages s'explique par le fait qu'avec le report vers d'autres modes de transport (vélo, transports en commun, etc.) et la baisse de la mobilité, les ménages achèteraient au total moins de véhicules qu'en l'absence de transition. Leurs dépenses de véhicules s'en trouveraient réduites, malgré le surcoût des véhicules électriques (voir Chapitre 7). La part publique est le montant financé par les finances publiques, le reste étant financé par le privé.