



Working Paper

Réinventer la planification à l'heure de la transition écologique

Dominique Plihon¹

Mars 2023

¹ Université Sorbonne Paris Nord, Chaire Energie et Prospérité

La Chaire Energie et Prospérité

La chaire Energie et Prospérité a été créée en 2015 pour éclairer les décisions des acteurs publics et privés dans le pilotage de la transition énergétique. Les travaux de recherche conduits s'attachent aux impacts de la transition énergétique sur les économies (croissance, emploi, dette), sur les secteurs d'activité (transport, construction, production d'énergie, finance), aux modes de financement associés ainsi qu'aux problématiques d'accès à l'énergie. Hébergée par la Fondation du Risque, la chaire bénéficie du soutien de l'ADEME, du groupe Caisse des Dépôts, d'Engie et de Renault.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de la Chaire Energie et Prospérité. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

Les Working paper de la Chaire Energie et Prospérité sont téléchargeables ici :

<http://www.chair-energy-prosperity.org/category/publications/>

Chair Energy and Prosperity

The Energy and Prosperity Chair was created in 2015 to inform decisions of public and private actors in managing the energy transition. The Chair research deals with the impacts of energy transition on national economies (growth, employment, debt...), on specific sectors (transportation, construction, energy , finance), on acces to energy and with the associated financing issues. Hosted by the Risk Foundation, the chair has the support of ADEME, Groupe Caisse des Dépôts, Engie and Renault.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of Chair Energy and Prosperity. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

Chair energy and Prosperity working paper can be downloaded here:

<http://www.chair-energy-prosperity.org/en/category/publications-2/>

Réinventer la planification à l'heure de la transition écologique

Dominique Plihon - Mars 2023¹

La transition écologique nécessite une transformation profonde de nos institutions et de l'appareil productif, mais aussi des changements de comportement des acteurs privés et publics. Nous ne sommes pas encore sur la bonne voie : aucun pays n'a réussi à atteindre les objectifs de réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) fixés par l'accord de Paris sur le climat, en 2015.

Un changement de paradigme est nécessaire, donnant à la planification un rôle stratégique pour faire face aux défis posés par la transition écologique. Cette note tente de définir les contours de cette planification en s'appuyant notamment sur les expériences passées et récentes. Seront successivement analysés (1) les obstacles à la transition écologique qu'il convient de surmonter, (2) les leçons des expériences de planification passées et récentes et (3) les pistes permettant de réinventer la planification française pour promouvoir la transition écologique.

1/ Les obstacles à la transition écologique

Nos sociétés sont mal préparées à la transition écologique parce qu'elles souffrent d'un double handicap : d'une part, un problème d'incohérence temporelle, entre l'horizon de long terme de la transition, et l'horizon court de la plupart des acteurs économiques et politiques ; et d'autre part, un problème de coordination et de mobilisation de la société face aux défis écologiques.

La question de l'horizon temporel et de l'incertitude

La dégradation de la planète et du climat est un processus de long terme. Or, l'horizon décisionnel de la plupart des acteurs privés et publics est trop court pour prendre en compte ses conséquences catastrophiques et collectives qui s'échelonnent dans le futur. C'est la fameuse « tragédie de l'horizon » énoncée par Mark Carney (2015)².

Ce biais court-termiste est particulièrement important pour les acteurs financiers, et provient notamment des règles de fonctionnement des marchés. Ainsi, est-il possible d'expliquer le déficit d'investisseurs à long terme par les règles concernant la gouvernance des investisseurs institutionnels (Plihon & Rigot, 2018)³.

Jusqu'ici, les acteurs financiers et les autorités financières ont développé une approche des risques liés au climat purement financière et fondée sur les mécanismes de marché, par des

¹ Cette note a été rédigée dans le cadre du rapport coordonné par la chaire Energie et Prospérité « Mettre en œuvre la planification écologique ? Les enjeux de la planification et de la politique industrielle », mars 2023.

² Mark Carney (2015), « Breaking the tragedy of the horizons – Climate change and financial stability », Speech given at Llyod's of London, <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability>.

³ D. Plihon et S. Rigot (2018), « Les intermédiaires financiers publics face au changement climatique », Revue Economique

instruments de couverture et des règles prudentielles, avec l'hypothèse que ces risques sont probabilisables.

Or, les aléas découlant du changement climatique relèvent largement du domaine de l'incertitude radicale, non probabilisable, au sens de Knight (1921)⁴. En effet, les effets du changement climatique ont des caractéristiques particulières : ils sont irréversibles, cumulatifs et systémiques, ce qui les rend largement imprévisibles. Cette imprévisibilité provient du caractère endogène des interactions entre l'ensemble des acteurs publics et privés dans un système économique globalisé et financiarisé qui a tendance à amplifier plutôt qu'à amortir les effets du changement climatique. Étant endogènes et systémiques, ces effets ne peuvent être traités comme des risques probabilisables susceptibles d'être évalués à partir de l'expérience passée. D'autres approches, non conventionnelles et hors marché, sont nécessaires

L'un des facteurs majeurs de cette incertitude – qualifié de risque de transition – est lié aux politiques futures menées par les autorités publiques dans le cadre de la transition. Ces politiques, concernant par exemple la fiscalité et la réglementation, sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement des acteurs économiques et financiers. S'ils ne disposent pas d'information claire sur ces politiques futures, ces acteurs peuvent être amenés à différer ou à renoncer à leurs décisions. Comme le montre l'analyse économique, l'incertitude est l'un des principaux obstacles à l'investissement.

La question démocratique

Le succès de la transition vers une économie non carbonée repose en grande partie sur le changement de comportement de l'ensemble des acteurs de la société. Ce résultat ne peut être obtenu que si plusieurs conditions sont réunies quant au fonctionnement de la société. Les deux conditions principales correspondent à deux principes associés à la définition de la démocratie et du « développement durable », énoncés par le rapport Brundtland publié par les Nations unies en 1987⁵ : le principe de participation et d'information, et le principe de solidarité et de justice.

Le principe 10 de la déclaration de Rio (1992) met également en exergue la nécessité du principe de participation et de l'information de chacun : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. ... Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.* »⁶

L'importance du principe de solidarité et de justice sociale a été illustré par le mouvement des Gilets jaunes. Le déclenchement de ce mouvement en 2018 a été provoqué par un sentiment d'injustice à la suite de la hausse des prix du carburant décidée par les pouvoirs publics, dont l'impact aurait été considérable sur les travailleurs pauvres, au cœur de ce mouvement social.

⁴ Hugues Chenet et alii (2019), « Climate-related financial risk in a world of uncertainty », Working Paper 2019 - 13, UCL Institute for Innovation and Public Purpose.

⁵ Le rapport Brundtland est le nom donné à une publication, officiellement intitulée « Notre avenir à tous » (Our Common Future), rédigée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland.

⁶ [Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement](#), 1992.

2/ Les leçons de l'expérience de planification passée et récente

La plupart des pays capitalistes dits avancés se caractérisent aujourd'hui par l'absence d'institutions tournées vers le long terme. Dans le domaine financier, il y a un déficit d'investisseurs de long terme, susceptibles de contribuer efficacement au financement de la transition, tels que les banques publiques de développement. Et dans le domaine écologique, la planification stratégique est absente, sauf dans un pays comme la Suède⁷, alors que cette démarche existe dans les grandes entreprises.

La planification indicative et concertée française (1946 – 1992)

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, la France s'est dotée d'institutions et d'instruments pour reconstruire l'économie et adapter la société dans une perspective longue : ce fut en particulier le rôle du Commissariat général du Plan (CGP), créé en 1946 par le général de Gaulle, alors chef du gouvernement provisoire. Il est intéressant de noter que, au départ, la création du Plan a été décidée sous l'influence des États-Unis, pour canaliser l'aide accordée dans le cadre du plan Marshall.

Le premier « Plan de modernisation et d'équipement » a été mis en place en 1946 par Jean Monnet. La planification française a fonctionné jusque dans les années 1990 (10 plans, la plupart quinquennaux se sont succédé). Selon Pierre Massé, commissaire au Plan en 1959-65, et théoricien la planification, celle-ci avait une triple fonction qui en a fait son originalité :

- Éclairer l'avenir pour dépasser l'immédiat, définir les enjeux du moyen et long terme, et programmer les investissements publics qui vont structurer l'économie.
- Assurer la cohérence des politiques publiques en articulant les objectifs et les moyens permettant de les atteindre.
- Promouvoir la concertation pour favoriser la conscience de ce qui est important et entraîner l'adhésion des acteurs concernés.

Théoricien de la décision en avenir incertain, Pierre Massé est connu pour avoir qualifié le Plan de « réducteur d'incertitude », dans son ouvrage au titre évocateur « Le plan ou l'anti-hasard » publié en 1965⁸. Pour justifier l'utilité de la planification, Pierre Massé part d'une critique de la théorie du « marché généralisé » défendue notamment par Gérard Debreu, en montrant que toutes les éventualités futures ne peuvent être connues à l'avance. Ce qui est particulièrement le cas pour les investissements à long terme, tels que la construction d'un barrage, pour lequel il n'existe pas de marché, ni de prix reflétant les services futurs. Le plan est comparé à une « vaste étude de marché » dont l'instrument serait le tableau économique d'ensemble imaginé par François Quesnay (1759), et repris par Leontief (1941). Le processus de planification était fondé sur la concertation au sein des « commissions de modernisation », créées dès le 1^{er} plan, au nombre d'une vingtaine, qui regroupent pour chaque secteur de l'économie l'ensemble des acteurs concernés : administrations publiques, patronat, syndicats, usagers, universitaires.

⁷ La planification est également présente dans les pays nouvellement industrialisés, comme la Chine et la Corée du Sud.

⁸ Pierre Massé (1965), *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, NRF Idées.

Le contenu et les méthodes de la planification française ont évolué dans le temps. Ainsi, le V^e Plan (1966 – 1970) innove en introduisant une « programmation en valeur », qui concerne notamment l'évolution des prix et des revenus, au moment où la politique des revenus était inscrite à l'agenda des gouvernements dans une perspective de réduction des inégalités.

À la différence de la planification dirigiste qui prévalait alors dans les pays du bloc soviétique, la planification française était indicative, même si elle était considérée comme une « ardente obligation » par les responsables politiques, de Charles de Gaulle à Pierre Mendès France. L'idée était que, étant élaborés dans le cadre d'un débat et d'une concertation entre les « partenaires » politiques, économiques et sociaux, sous l'égide de l'État, la planification et ses objectifs s'imposeraient d'eux-mêmes à ces derniers.

Il y a un consensus pour attribuer un rôle important à la planification dans l'évolution économique et sociale de la France au cours des « Trente Glorieuses ». Ainsi, Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud, mentionnent le rôle « stimulant et pondérateur » du Plan dans leur explication des bonnes performances économiques en termes de croissance de la production, des revenus, de l'emploi, de réduction des inégalités dans la France de l'après-guerre⁹. De leur côté, les économistes institutionnalistes, qui ont étudié les capitalismes nationaux dans leur diversité, ont montré l'importance des institutions et des politiques publiques dans les capitalismes européens, qualifiés de « capitalismes coordonnés »¹⁰. La France a été un des seuls pays capitalistes européens, avec la Suède, à avoir mis en place un système de planification dans l'après-guerre.

La planification n'a pas été le seul instrument au service des politiques publiques à moyen et long terme. La France a également mis en place un système de contrôle du crédit, sous l'égide du Trésor public et de la Banque de France, qui a joué un rôle important dans l'allocation des financements dans l'économie française en fonction des priorités politiques (Monnet, 2018)¹¹. La nationalisation de la Banque de France et des quatre principales banques de dépôt en 1945, ainsi que la création du Conseil national du crédit présidé par le ministre des Finances et chargé de veiller aux orientations de la politique monétaire, illustrent la subordination du crédit et de la monnaie aux objectifs économiques et sociaux du gouvernement.

Les limites de la planification française étaient importantes, et liées à l'idéologie « productiviste » et « colbertiste » qui dominait la France au lendemain de la guerre. Le Plan français s'est inscrit dans la logique des « Trente Glorieuses », marquée par la recherche d'une croissance rapide, qui était l'un de ses principaux objectifs. Le développement des secteurs de l'énergie, des transports et du logement figurait parmi les objectifs prioritaires des plans successifs. Mais les enjeux écologiques, tels qu'ils sont mis en avant aujourd'hui, étaient largement absents des préoccupations du Plan à ses débuts. Par ailleurs, la philosophie « centralisatrice » et colbertiste de l'État s'imposait au détriment du rôle des territoires, dont le rôle est reconnu comme essentiel aujourd'hui pour la transition écologique, mais qui ne furent que tardivement intégrés dans le processus de planification, à l'occasion du IV^e Plan (1962 –

⁹ Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud (1972), *La croissance française, un essai d'explication causale de la croissance économique de l'après guerre*, Le Seuil.

¹⁰ Barry Eichengreen (2006), « The European coordinated economy capitalism since and beyond 1945 », Princeton University Press.

¹¹ Eric Monnet (2018), « Controlling Credit, Central Banking and the Planned Economy in Postwar France, 1948-1973 », Cambridge University Press.

1965). Ces missions territoriales ont été confiées à une institution distincte du CGP, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire – la Datar - créée en 1963.

L'originalité du modèle écologique suédois

La question écologique est centrale dans la société suédoise depuis plusieurs décennies. La Suède affiche des performances écologiques supérieures à la moyenne européenne, notamment pour les émissions de CO₂, le développement des énergies renouvelables, le traitement des déchets, la préservation de la biodiversité. Ces bons résultats sont liés aux dotations favorables de la Suède en énergies renouvelables, hydrauliques en particulier. Mais elles sont également le résultat d'une politique énergétique ambitieuse et précoce, menée depuis le premier choc pétrolier de 1973¹². Depuis cette date, la consommation des produits pétroliers a été divisée par deux. Il y a eu un découplage relatif entre la croissance économique et la consommation d'énergie : cette dernière est restée stable, tandis que le PIB a été multiplié par 2,4 de 1970 à 2012¹³. L'objectif des autorités suédoises est d'éliminer les énergies fossiles dans les transports routiers avant 2030, et d'atteindre la neutralité carbone dès 2045, en avance sur les objectifs fixés par l'accord de Paris de 2015.

La Suède s'est dotée d'un cadre institutionnel et réglementaire adapté à ses objectifs écologiques. C'est ainsi qu'un code de l'environnement a été mis en place en 1999, avec des lois et des tribunaux spécifiques aux questions environnementales. Par ailleurs, les autorités suédoises ont eu un large recours aux instruments économiques pour promouvoir leurs objectifs écologiques. Le pays a programmé dès 1991 l'évolution à moyen-long terme du prix du carbone, couplée avec une réforme de la fiscalité, comprenant un important volet écologique. La Suède a mis en place une taxe sur les émissions de CO₂, en allégeant en contrepartie (et même pour un montant supérieur) les charges pesant sur le travail et sur les entreprises. Cette taxe a cru progressivement : introduite à 27 €/t en 1991 pour les particuliers et 7 €/t pour les entreprises industrielles et agricoles, elle a atteint, en 2018, 120 €/t pour les particuliers comme pour les entreprises qui ne sont pas soumises au système européen d'échange de droits d'émission. Ce niveau élevé de taxation est bien accepté notamment parce qu'il a été programmé à l'avance et a fait l'objet d'une concertation avec les particuliers et les entreprises¹⁴.

Comme la France, la Suède a mis en place un système de planification indicative au lendemain de la Seconde Guerre mondiale¹⁵. Mais, contrairement à la France, ce pays a préservé cette institution, et l'a adaptée pour répondre aux enjeux de la transition écologique et fixer des objectifs à long terme. 16 objectifs stratégiques à long terme de qualité de l'environnement (OQE) ont été fixés, concernant notamment le climat, la couche d'ozone, la biodiversité, les forêts durables...

Autre différence importante avec l'expérience française : la planification suédoise est décentralisée, avec une planification régionale intégrée, l'échelon local et régional jouant un rôle clé dans la mise en œuvre des OQE. La baisse globale des émissions de GES résulte entre

¹² Andreas Rüdinger (2014), « [La transition énergétique en Suède : un aperçu du modèle scandinave](#) », *Les cahiers de Global Chance*, n° 36, novembre.

¹³ OCDE, « [Examen environnemental de la Suède](#) », février 2015

¹⁴ Thierry Weil (2018), « En Suède, « la taxe carbone » est bien acceptée », *Reporterre*, 14 novembre 2018

¹⁵ Tibor Hottovy (1977), « Prévision et planification à long terme en Suède », *Futuribles*, n° 9.

autres de la réduction des émissions dues au chauffage des bâtiments, réalisée grâce aux rénovations massives qui ont réduit la consommation globale et ont fait disparaître le chauffage au fuel, au GPL et au gaz, dont la part reste toujours importante en France. Cette réduction offre un exemple intéressant d'une planification locale menée par les collectivités suédoises : depuis le début des années 1980, celles-ci ont joué le rôle moteur dans la transformation du mix énergétique local, en investissant massivement dans la cogénération, en planifiant et développant les réseaux de chaleur pour couvrir l'ensemble de la commune, en utilisant la géothermie et la bioénergie selon la disponibilité locale, en menant elles-mêmes les travaux d'isolation, etc. La transition énergétique a profité d'une tradition suédoise beaucoup plus ancienne : qu'il s'agisse des services sociaux, de l'éducation ou du chauffage des bâtiments publics et privés, l'État central se contente de définir les obligations de résultat et de fournir le cadre légal, les politiques étant menées par les collectivités locales.

3/ Adapter la planification aux enjeux du 21^{ème} siècle

Le retour de l'Etat interventionniste et de la planification

Le régime de politique économique néolibéral qui s'est imposé à partir des années 1980 se caractérisait par la primauté du marché et le périmètre limité de l'Etat. Ce paradigme est périmé pour deux raisons principales : nous sommes entrés dans un monde marqué par de fortes externalités, dont le marché ne tient pas compte spontanément, et en second lieu, par l'allongement de l'horizon temporel avec la nécessité de prendre en compte les conséquences lointaines des décisions prises aujourd'hui.

De plus, le cadre analytique dominant – traiter les externalités environnementales par les prix, notamment celui du carbone, pour laisser ensuite jouer les mécanismes de marché – ne fonctionne pas. Le pilotage par les prix n'est pas accepté socialement (effet Gilets jaunes). La puissance publique doit introduire des instruments de régulation complémentaires, et prendre en charge une partie des investissements de long terme.

Nous sommes donc en train de nous éloigner du paradigme néolibéral qui domine depuis quatre décennies. La crise écologique, qui avait été largement ignorée, contribue fortement à cette rupture, avec ses fortes externalités et son horizon de long terme

Ce qui marque le retour de l'Etat stratège et de la planification¹⁶.

Ce changement de paradigme doit amener à réinventer la planification à plusieurs niveaux. Celle-ci pourrait avoir une double fonction : (i) renforcer la cohérence des politiques et des institutions publiques, (2) articuler les politiques territoriales et sectorielles avec les enjeux écologiques nationaux et européens et (3) articuler les politiques macroéconomiques avec les objectifs écologiques.

On retrouverait ainsi, en l'adaptant aux enjeux de la période actuelle, l'esprit de la planification indicative décrit par Pierre Massé en 1965 (cf infra p. 3).

¹⁶ Jean-Pisani-Ferry, « L'Etat a perdu la capacité à prendre des risques », dans « La planification, une idée d'avenir », *L'Économie politique*, n° 89, janvier-février-mars 2021.

3.1/ Renforcer la cohérence des politiques publiques au service de la transition écologique

Le nouveau gouvernement, mis en place en 2022, veut mettre la planification écologique au centre de son action. Ce qui s'est traduit, sur le plan institutionnel, par la création d'un Secrétariat général à la planification écologique, rattaché à la Première ministre, dispositif complété par les deux ministères de la Transition écologique, et de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique. Cette responsabilité écologique au sommet de l'État a pour but de réduire le retard pris lors du précédent quinquennat. Car pour le respect des objectifs de réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre en France d'ici 2030 fixés par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), le compte n'y est pas.

Le premier rôle du nouveau dispositif gouvernemental devrait être de lever les obstacles qui sont à l'origine du non-respect des objectifs de la SNBC, mise en œuvre depuis 2015. La SNBC apparaît comme un catalogue de bonnes intentions. Ainsi, celle-ci ne comporte pas de programmation des moyens financiers et des investissements supplémentaires pour atteindre ses objectifs, estimés de 14 à 30 milliards par an par I4CE. Par ailleurs, les stratégies sectorielles de la SNBC ne proposent pas de lecture territoriale. À titre d'illustration, la loi de programmation pluriannuelle de l'énergie ne se risque pas à proposer les trajectoires régionales. En réalité, la SNBC souffre avant tout d'un problème politique de pilotage : c'est un document technocratique, élaboré par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), sans véritable dimension normative.

Désormais dirigée depuis Matignon, la planification écologique devrait conduire à une véritable supervision des politiques dans les secteurs stratégiques (transport, énergie, logement, agriculture) et une coordination des ministères et des institutions publiques concernés par la transition écologique. Ces institutions publiques, dont certaines sont héritées du Plan, devraient jouer un rôle important dans cette planification à réinventer : France Stratégie, qui a remplacé le CGP, le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) (qui sélectionne les appels à projets), les comités stratégiques de filières (CSF) (qui ont pour mission de faire émerger l'industrie de demain, sous l'égide d'un industriel représentatif du secteur), Bpifrance, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, etc. Récemment, l'État s'est doté de nouvelles institutions œuvrant pour la transition écologique, telles que le Haut Conseil pour le climat (HCC) et l'Agence de la transition écologique (Ademe). Au total, les organes de financement ainsi que d'expertise et de prospective existent donc bel et bien.

Reste à mettre ces acteurs en cohérence pour conduire le changement. L'une des fonctions de la planification écologique sera de recréer ce cadre global qui fait encore défaut, pour faire travailler ensemble tous ces acteurs publics dispersés qui représentent « la main visible de l'État »¹⁷.

La réussite de ce renouveau de la planification en France est loin d'être acquise. Certains facteurs qui avaient conduit à la réussite de la planification d'après-guerre ne sont plus là. En premier lieu, l'abondance et la stabilité des fonds publics dédiés aux grands projets. Le premier plan doit sa réussite au Plan Marshall ; le quatrième plan de 1962-1965, considéré comme l'un

¹⁷ Michel Aglietta et Étienne Espagne, « La planification, une ardente obligation écologique », dans « La planification, une idée d'avenir », *L'Économie politique*, n° 89, 2021, déjà cité.

des mieux exécutés, s'est réalisé dans un contexte de prospérité exceptionnelle des finances publiques. En second lieu, le jeu d'acteurs qui sous-tendait la réussite de la planification dans l'après-guerre a disparu. Les champions nationaux sous tutelle de l'Etat ont cédé la place à des entreprises multinationales sous actionnariat international qui s'identifient de moins en moins au territoire. Du côté des acteurs sociaux, le poids des syndicats a fortement diminué. Et la société française est divisée face aux politiques climatiques, comme l'illustre le mouvement des Gilets jaunes.

3.2/ La planification, un instrument de coordination des acteurs économiques et sociaux

La transition écologique implique non seulement une reconversion de l'appareil productif et énergétique, mais également une transformation des modes de vie et de consommation. Il en découle que, dans nos sociétés, la transition écologique ne pourra être mise en œuvre sans que soient associés les acteurs concernés, ménages, entreprises et acteurs publics.

Dans cette perspective, restaurer la coordination des acteurs économiques et sociaux doit être une des fonctions de la planification écologique en ce début de 21^{ème} siècle, comme ce fut le cas dans le cadre de la planification d'après-guerre.

Réinventer la planification territoriale

L'expérience suédoise démontre l'importance d'une décentralisation territoriale de la planification pour atteindre efficacement les objectifs de transition écologique et de décarbonation. La transition écologique nécessite de réinventer la planification territoriale, au-delà des politiques d'aménagement du territoire pilotées par la Datar dans l'après-guerre, Ces politiques ont conduit à une spécialisation territoriale, avec un objectif de compétitivité et de modernisation de l'appareil industriel français.

En France, l'impératif de développement durable a été inscrite dans la politique nationale d'aménagement du territoire et de planification à partir des années 1990¹⁸. Toutefois, telle qu'elle a fonctionné ces dernières années, celle-ci souffre de limites importantes : la portée normative des injonctions environnementales n'apparaît pas clairement et relèvent d'une logique de « soft law » pour ménager les élus et les acteurs locaux. En second lieu, les stratégies nationales ne proposent en général pas de déclinaison territoriale pour leur mise en œuvre, comme c'est le cas de la loi de programmation pluriannuelle de l'énergie instituée par la loi sur la transition énergétique de 2015. Enfin, les appels à projets localisés mettent les territoires en concurrence pour accéder à des ressources financières raréfiées ou recyclées. Corriger ces limites apparaît aujourd'hui essentiel pour donner une véritable dimension territoriale à la planification écologique.

L'intérêt des plans d'action sectoriels

Les plans d'action et de conversion sectoriels se sont multipliés récemment dans les secteurs stratégiques. Les plans de transition sectoriels (PTS), pilotés par l'Ademe et bénéficiant de soutiens financiers européens, ont été élaborés pour 9 filières industrielles (acier, aluminium, ciment, verre, ...), en concertation avec les acteurs des secteurs, pour construire des scénarios

¹⁸ Xavier Desjardins et Philippe Estèbe, « Les trois âges de la planification territoriale », *L'Économie politique*, n° 89, 2021, déjà cité.

de décarbonation visant à atteindre les objectifs fixés par la SNBC à l'horizon 2050¹⁹. Ces PTS quantifient les impacts sur les coûts de production, évaluent les besoins d'investissement climat et analysent les mutations en emplois. Enfin les PTS proposent les actions publiques et privées pour satisfaire les conditions socio-économiques nécessaires à la décarbonation du secteur.

Des plans de transition sectoriels ont également été amorcés à l'initiative des acteurs de la société civile eux-mêmes, comme en témoigne le rapport « Automobile : comment relever le défi d'une transition juste ? », élaboré par la CFDT métallurgie et la Fondation pour la nature et l'homme en juin 2021²⁰. Ce plan prévoit une décroissance du secteur avec le maintien de l'emploi, en accord avec ce que prévoient les scénarios macroéconomiques pour les transports : fin de la production de véhicules thermiques d'ici à 2030, décroissance globale du parc automobile (électrique compris) et mesures d'accompagnement. Il propose une stratégie de développement territorial et de formation inscrite dans le long terme (2021-2050), ainsi que des choix technologiques (utilisation transitoire de l'hybride jusqu'en 2035) et d'infrastructures (report modal au détriment de la voiture).

Articuler les démarches bottom up et top down

D'autres initiatives cherchent à articuler les démarches locales avec les enjeux nationaux : c'est le cas du projet TIGA « Mobilités intelligentes » dans la Métropole de Rouen, soutenu par le SGI et la Caisse des dépôts, et auquel Renault est associé²¹. Ce projet lancé en 2019 a pour ambition d'assurer la continuité des déplacements et de réduire l'usage de la voiture individuelle, et de réduire l'impact environnemental de la mobilité. Trois axes ont été privilégiés : (i) le développement du véhicule autonome et des Smart Grids Mobilités ; (ii) la reconquête de l'espace public et la logistique urbaine du futur ; (iii) la mobilité servicielle, avec la création de nouveaux outils et l'utilisation du big data pour proposer de nouveaux services intégrés aux usagers.

3.3. Articuler la planification écologique avec les politiques macroéconomiques

On se limitera ici à deux volets essentiels de la planification écologique : le prix du carbone et la fiscalité écologique, et (2) les investissements de long terme et leur financement.

Le prix du carbone et la fiscalité écologique

L'expérience suédoise suggère que le cadre institutionnel dans lequel est fixé le prix du carbone joue un rôle stratégique pour la transition énergétique, et qu'il est essentiel de programmer à l'avance son évolution à moyen – long terme pour atteindre les objectifs de décarbonisation de l'économie. Initialement, dans le cadre du protocole de Kyoto (signé en 1997), il avait été prévu que le prix du carbone devait être déterminé par des mécanismes de marché. L'Union européenne s'est ainsi dotée en 2005 d'un marché du carbone qui a été un fiasco, car il n'a pas permis de fixer un prix stable et incitatif, de nature à amener les acteurs économiques à réduire leurs émissions de CO₂. Il est apparu clair que cette variable stratégique doit être fixée « hors marché » par les pouvoirs publics. C'est ainsi qu'à l'issue du Grenelle de l'environnement

¹⁹ Les Plans de transition sectoriels, <https://finance-climact.fr/actualite/plans-de-transitions-sectoriels/>

²⁰ Automobile - Comment relever le défi d'une transition juste ? Notre scénario pour l'emploi de le climat, juin 2021. <https://www.fnh.org/wp-content/uploads/2021/06/TT-rapport-automobile-juin-2021.pdf>

²¹ Renault : un nouveau partenariat pour les ZE du côté de Rouen, <https://blogautomobile.fr/renault-un-nouveau-partenariat-vehicules-ze-cote-de-rouen-106804>

(2008), le gouvernement français a nommé une commission qui a proposé, dans un rapport intitulé « la valeur tutélaire du carbone » (2009), une trajectoire à long terme du prix du carbone allant de 45 euros la tonne de carbone en 2010 à 100 euros en 2030 et 150 à 200 euros en 2050²². Le calcul de cette trajectoire du prix du carbone s'appuie sur « les engagements européens et l'usage raisonné de la modélisation économique ». Un autre rapport, publié en 2015, propose un « corridor » pour le prix du carbone, avec deux prix plancher de 50 euros et plafond de 100 euros la tonne de carbone à l'horizon 2030²³. On note que le prix du carbone ainsi calculé est modéré en comparaison du prix pratiqué en Suède, égal à 120 euros en 2018, comme indiqué plus haut.

Il revient en principe à la planification écologique d'assurer la cohérence entre l'évolution programmée du prix du carbone et les politiques macroéconomiques, notamment fiscales et réglementaires, destinées à modifier les comportements des acteurs économiques vers une plus grande efficacité énergétique et le recours à des énergies non carbonées. Ces mesures doivent faire l'objet d'une concertation publique et d'un débat démocratique préalables, avec l'objectif d'en assurer l'acceptation. La hausse inévitable de la fiscalité écologique doit être accompagnée de mesures de compensation destinées à répartir équitablement le fardeau de l'ajustement en fonction de critères de justice sociale. Ainsi, une « planification en valeur », intégrant la question des revenus directs et indirects, apparaît être une composante nécessaire de la planification.

De ce point de vue, la comparaison des expériences suédoise et française récentes est riche d'enseignements. La politique écologique menée en Suède peut être considérée comme une réussite pour les raisons indiquées plus haut. À l'inverse, en France, les pouvoirs publics ont été amenés à renoncer aux mesures concernant la fiscalité écologique à deux reprises, à la suite des révoltes des « bonnets rouges » en 2013 et des « gilets jaunes » en 2019, faute de concertation préalable et de la mise en œuvre de mesures d'accompagnement destinées à prendre en compte les effets régressifs de ces mesures sur les ménages et les petites entreprises.

Les investissements de long terme et leur financement

La transition vers une économie non carbonée requiert des investissements massifs. La programmation des investissements prioritaires doit être un des volets de la planification écologique, comme ce fut le cas dans le cadre des plans qui se sont succédé en France à partir de 1946. Ce travail de programmation est réalisé actuellement par I4CE – l'institut de l'économie, créé à l'initiative de la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française du développement, deux investisseurs publics de long terme.

Selon I4CE, les investissements « climat » - pour l'efficacité énergétique, les infrastructures, les énergies renouvelables et le nucléaire - s'élevaient en 2021 à 84 milliards d'euros²⁴. D'après ce bureau d'étude, pour engager la France sur la voie de la neutralité carbone, il faudrait réaliser entre 14 et 30 milliards d'euros d'investissements (publics et privés) supplémentaires par an,

²² « La valeur tutélaire du carbone », Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, Documentation Française, 2009.

²³ Pascal Canfin, Alain Grandjean, Gérard Mestrallet (2016), « [Propositions pour des prix du carbone alignés avec l'accord de Paris](#) », Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

²⁴ I4CE, « Panorama des investissements climat – Edition 2022 », <https://www.i4ce.org/publication/edition-2022-panorama-financements-climat/>

selon les scénarios « Transition(s) 250 » de l'Ademe. Des montants minima qui ne couvrent pas les besoins dans l'agriculture, l'industrie ou encore l'adaptation au changement climatique.

Par ailleurs, l'une des fonctions de la planification écologique doit être d'assurer la cohérence entre la hausse programmée des investissements pour la transition, d'une part, et les modalités de financements privés et publics permettant d'atteindre les objectifs, d'autre part. Ce qui pose la question du système monétaire et financier, et de son adaptation.

Les travaux existants convergent pour montrer l'existence d'un déficit structurel des investissements de long terme sur les marchés financiers (Plihon et Rigot, 2018)²⁵. Modifier le cadre réglementaire, comptable et prudentiel, des banques et des investisseurs institutionnels pour les amener à allonger l'horizon de leurs financements est une première piste. Développer de nouvelles formes d'intermédiation financière est également nécessaire²⁶. Des institutions financières de long terme existent déjà à l'étranger (BNDS au Brésil, KfW en Allemagne), à l'échelle européenne (BEI) et en France : Caisse des dépôts, avec sa filiale BPI, et AFD. Des propositions ont été faites dans ce sens, telles que la création de « banques du climat ». Mais les financements de ces acteurs publics ne sont pas à la hauteur des besoins.

Les politiques macroéconomiques – budgétaire, fiscale et monétaire – doivent être mises en cohérence avec les objectifs de la transition écologique et sociale, et de son financement. S'agissant du budget et de la fiscalité, le principe à appliquer pourrait être de « sanctuariser » les ressources et les dépenses publiques consacrées à la transition, ce qui conduirait aux trois règles suivantes : (1) suppression de toutes les aides aux énergies fossiles et redéploiement de celles-ci vers les énergies renouvelables, (2) affectation de la totalité des recettes des taxes écologiques au budget de la transition, et (3) exclusion des investissements publics de transition du calcul du déficit public.

La politique monétaire peut également constituer un levier important de la transition écologique, en coordination avec la politique budgétaire et fiscale (Jeffers et Plihon, 2023)²⁷. On a vu plus haut que le contrôle du crédit a été un complément essentiel du plan dans la France d'après-guerre, en permettant de canaliser, d'une manière sélective, les financements vers les objectifs prioritaires de la politique économique. Depuis les années 1970, la politique monétaire s'est centrée sur les objectifs de stabilité monétaire et financière, au détriment des objectifs de financement de l'économie. Le financement de la transition doit être l'occasion de réhabiliter cette dernière dimension de la politique monétaire, dans ses deux dimensions actuelles, traditionnelle et « non conventionnelle ». Le rôle traditionnel de la banque centrale consiste à assurer le refinancement des banques privées et publiques. Ce canal du refinancement pourrait être utilisé pour introduire de la sélectivité en faveur des financements bancaires dans les secteurs prioritaires, comme ce fut le cas dans le passé. Quant à la politique « non conventionnelle » mise en œuvre par la BCE à la suite de la crise financière de 2007-2008, qui prend notamment la forme de financements à long terme et d'achats de titres sur les marchés financiers, elle pourrait consister à orienter, d'une manière sélective, la création monétaire de

²⁵ Dominique Plihon et Sandra Rigot (2018), « Pourquoi manque-t-on d'investisseurs à long terme ? », *Revue d'économie financière* 2018/2, N° 130, p. 113-128.

²⁶ Dominique Plihon et Sandra Rigot (2022), « Les intermédiaires financiers publics face au changement climatique », *Revue Economique*, vol. 73.

²⁷ Esther Jeffers et Dominique Plihon (2023), « Quel policy mix vert pour la transition écologique », en cours de publication à la *Revue Française d'Economie*

la banque centrale en faveur des secteurs bas carbone : c'est le « green qualitative easing ». Ce qui serait un changement par rapport au « quantitative easing » mené jusqu'ici par la BCE. La BCE vient d'opérer un virage, en indiquant en juillet 2022 qu'elle allait introduire la prise en compte des questions écologiques dans la mise en œuvre de la politique monétaire. L'une des questions à traiter pour articuler la politique monétaire et la planification écologique serait de rendre cohérent les taux d'intérêt à long terme, dont le niveau est lié à la politique monétaire, avec le taux d'actualisation défini dans le cadre du plan (variable qui a joué un rôle stratégique dans le passé).

3.4 / Démocratiser la planification écologique

Plusieurs réponses peuvent être données aux enjeux démocratiques de la transition écologique mentionnés plus haut. Une première approche pourrait être de créer des commissions pour chacune des grandes questions soulevées par la transition (énergie, mobilités, logement, fiscalité écologique, ...). Ces commissions seraient composées des parties prenantes concernées (entreprises, salariés, usagers, ...) et seraient chargées d'apporter des propositions, concernant notamment les investissements de long terme à mettre en œuvre. Leur fonctionnement pourrait s'inspirer des Commissions de modernisation qui ont existé dans le cadre de la planification française des années 1946 – 1990. Les Comités stratégiques de filières mentionnés plus haut, qui ont succédé aux Commissions de modernisation, pourraient être amenés à jouer ce rôle.

La Convention citoyenne pour le climat, mise en place dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes, en 2019, et composée d'un panel représentatif de 150 personnes, a constitué une expérience intéressante de délibération citoyenne. Celle-ci a malheureusement tourné court, dans la mesure où la plupart de ses propositions, dont beaucoup étaient pertinentes, n'ont pas eu de suites.

Une solution plus ambitieuse pour démocratiser la planification est d'inscrire celle-ci dans un cadre institutionnel innovant permettant d'articuler les délibérations parlementaires et la démocratie participative. Il s'agirait de prendre appui sur le projet de réforme constitutionnelle annoncée par Emmanuel Macron le 3 juillet 2017, et qui prévoit de créer une « chambre du futur » en remplacement du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Cette idée a été reprise et développée par un collectif d'intellectuels coordonné par le philosophe Dominique Bourg au sein de la Fondation Nicolas Hulot (FNH). Ce collectif a proposé la création d'une « Assemblée citoyenne du futur », troisième chambre parlementaire, à côté de l'Assemblée Nationale et du Sénat²⁸. Selon ses promoteurs, la création de cette nouvelle Assemblée est une « réponse institutionnelle à l'entrée en politique de la nature, et en conséquence, du temps long ». Composée de citoyens et adossée à un conseil scientifique, l'Assemblée citoyenne du futur aurait pour mission est d'être « un point d'ancrage institutionnel des initiatives citoyennes pour la transition écologique ». Elle exercerait une fonction d'alerte et pourrait s'autosaisir des grands projets de long terme, ce qui lui donnerait tout naturellement un rôle dans l'élaboration et le contrôle de l'exécution des objectifs de la planification écologique.

²⁸ Dominique Bourg (2017), « Inventer la démocratie au XXI^e siècle –L'Assemblée citoyenne du futur », Les Liens qui Libèrent.

Pour conclure

Les défis posés par la transition écologique et sociale conduisent à réhabiliter les politiques publiques et la planification, après plusieurs décennies « néolibérales » marquées par la volonté d'en réduire l'importance dans la régulation économique. L'incertitude liée aux effets de la transition – qualifiée récemment de « cygne vert »²⁹ -, d'une part, et l'impératif d'une concertation sur les politiques écologiques illustré par le mouvement des Gilets jaunes, d'autre part, plaident pour la mise en place d'une planification écologique démocratique fondée sur la concertation. Cette planification devra être élaborée aux différentes échelles territoriales – locale, nationale et européenne.

La présidente de la Commission européenne, Ursula van der Leyen, a présenté en 2022 le « Green Deal », affiché comme un objectif prioritaire pour l'Union européenne et a annoncé un programme d'investissements « verts » de 1 000 milliards d'euros pour la prochaine décennie. Le « Green Deal » peut être considéré comme l'amorce d'une planification écologique européenne, à laquelle la planification française devra être articulée ...

²⁹ Banque des règlements internationaux (2020), « [The green swan - Central banking and financial stability in the age of climate change](#) », janvier.