



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

Concours externe

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie

Note : 16/20

En 2017, lorsque le président américain Donald Trump a annoncé le retrait officiel des Etats-Unis de l'Accord de Paris signé en décembre 2015 au cours de la COP (Conférence de Paris), les entrepreneurs et acteurs économiques américains, notamment ceux de la Silicon Valley, ont manifesté leur volonté de poursuivre leurs efforts afin de limiter le réchauffement climatique en deçà de 1,5° (avec un seuil maximal à 2°). Leurs initiatives (« America's Pledge, » « We are still in ») semblent illustrer la prise de conscience par le monde économique de l'impératif de lutte contre le changement climatique, en faveur du développement durable.

Pourtant, l'objectif de croissance économique (que l'on peut définir, à la suite de François Perroux dans son Economie du XX^{ème} siècle, comme « l'augmentation soutenue, pendant une plusieurs périodes (...) d'un indicateur de dimension, pour une nation, le produit global brut ou net, en des termes réels »), qui implique l'accumulation de capital et la consommation de ressources naturelles, peut sembler contradictoire avec celui de développement durable. Le rapport Brundtland de 1987 définit en effet le développement durable comme un développement qui n'affecte pas la capacité des générations futures à jouir des mêmes conditions et des ressources naturelles dans les mêmes proportions. Alors que la croissance s'inscrit dans le court ou le moyen terme, le développement durable est un enjeu de long terme.

Cependant, face à l'ampleur des conséquences de notre modèle de croissance sur l'environnement, dénoncées dès 1968 par le rapport Meadows, l'action semble nécessaire, le coût de l'inaction étant lourd (de 1 à 20% du PIB mondial selon les estimations du rapport Stern, de 2006), et à la charge des générations futures (ce qui pose des problèmes d'équité intergénérationnelle). Dans un contexte d'incertitude, et en présence de nombreuses imperfections de marché et d'incohérences temporelles de la part des agents, l'intervention de la publique est particulièrement nécessaire. Elle doit, en s'appuyant sur une large palette d'outils, parvenir à concilier croissance (à court, moyen et long terme) et développement durable, dans la perspective d'une croissance durable.

A ce titre, toute politique environnementale consiste à maximiser la croissance présente sous contrainte (la contrainte étant la préservation des ressources naturelles), afin de préserver les conditions d'une croissance future. Or, si les politiques environnementales conduites par l'Etat, notamment en France, parviennent à minimiser leur effet distorsif sur l'économie, elles se montrent pour l'instant insuffisantes pour garantir un développement durable. Afin d'atteindre des objectifs ambitieux fixés au niveau national, européen et mondial, de nouvelles mesures sont envisageables et pourront à court comme à moyen terme, assurer la croissance.

*

Quel doit être le rôle de la puissance publique dans la poursuite d'une meilleure conciliation entre croissance et développement durable ?

*

Face aux effets de notre mode de croissance actuel sur l'environnement, l'intervention de la puissance publique est légitime et nécessaire pour garantir le développement durable, mais doit veiller à éviter les distorsions préjudiciables à la croissance (I). Si les politiques environnementales conduites par les Etats, notamment en France, sont parvenues avec succès à minimiser les inefficacités qu'elles pourraient causer, elles semblent aujourd'hui insuffisantes pour garantir un développement durable. Elles doivent donc être renforcées, et accompagnées auprès des acteurs afin de devenir non plus un frein, mais un facteur de croissance (II).

* *

*

Notre modèle de croissance actuel est, selon toute probabilité, à l'origine du réchauffement climatique, et ne semble pas durable à long terme, ce qui impose d'agir (A). Dans ce contexte marqué par une forte incertitude et de nombreuses imperfections de marché, l'intervention de l'Etat via des instruments spécifiques (taxes, réglementations et normes, permis et quotas d'émission) est nécessaire et légitime, à condition de ne pas peser excessivement sur la croissance présente (B).

*

D'après le dernier rapport du GIEC (Groupe International d'Etudes Climatiques), daté de 2014, l'origine anthropique du réchauffement climatique actuellement observé est attestée avec une probabilité de 95%. Certains économistes ont cherché à modéliser la quantité de CO₂ émise par une économie en fonction de son PIB (produit intérieur brut) ou de sa population. L'équation de Kaya ($CO_2 = CO_2/NRJ \times NRJ/GDP \times GDP/POP \times POP$) ou l'équation d'Ehrlich ($CO_2 = P.A.T.$ avec P la population, A l'accumulation de richesse et T le nombre de transactions) établissent de telles corrélations entre la croissance et le niveau d'émission de GES (gaz à effet de serre) au sein d'un pays. La quantité d'énergie consommée semble au demeurant corrélée avec le niveau de développement d'un pays : ainsi, d'après l'OCDE (2015), la consommation d'énergies fossiles d'un habitant d'un pays de l'OCDE était 9,5 fois plus élevée que la consommation moyenne mondiale (à l'année). Il en est de même pour l'ensemble des matières premières (le bois par exemple, pour lequel ce ratio est de 2,5). Le modèle de croissance des pays développés, caractéristique de la période des « Trente Glorieuses » (Jean Fourastié) semble être responsable du réchauffement climatique : fondé sur l'accumulation de capital productif, une démographie croissante, et la consommation de ressources naturelles qu'elles induisent, ainsi que la priorité donnée au secteur industriel, il est aujourd'hui mis en cause.

La lutte contre le réchauffement climatique est aujourd'hui prioritaire car il menace directement la croissance mondiale. Outre ses conséquences dommageables sur la biodiversité, le réchauffement climatique est en effet susceptible de causer davantage d'événements climatiques extrêmes qui pèseront sur la croissance à court terme (le rapport Stern établissait en 2006 que les coûts des phénomènes climatiques extrêmes pourraient s'élever à 0,5% voire 1% du PIB mondial par an d'ici 2050), tout comme les mobilités forcées induites par la montée des océans (réfugiés climatiques), susceptibles de déstabiliser les sociétés et de causer des inégalités et une certaine instabilité macroéconomique (qui menacent la croissance d'après Alesina et Rodrick, 1992).

Les estimations des effets du réchauffement climatique et de ses conséquences sont marquées par une grande incertitude. Toutefois, les économistes de l'OCDE s'y sont essayé en 2015 à l'occasion de la COP 21. Dans leur rapport intitulé Le coût économique du changement climatique, ils affirment qu'un réchauffement de 1,5° à 2° conduira à une baisse de 2 à 3 points du PIB mondial. Si la température venait à s'élever de 6°, le PIB mondial pourrait diminuer de 4,4%. Dès lors, il semble nécessaire d'agir, et d'adopter des mesures d'atténuation et d'adaptation afin de limiter le plus possible le réchauffement climatique et son impact. Le rapport Stern (2006), dont les estimations sont controversées a cherché à évaluer les coûts de l'inaction, afin de les comparer au coût d'une action immédiate. Il conclut qu'il existe un rapport de 1 à 5 a minima entre ces deux coûts : si le monde ne consacre pas chaque année au moins 1% de ses revenus à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le PIB mondial pourrait diminuer de 5 à 20% avant 2050.

Notre modèle de croissance actuel semble donc être à l'origine du réchauffement climatique, qui menace l'environnement, la biodiversité et la croissance de court et de long terme. Si l'action est nécessaire, elle ne peut toutefois être conduite que par la puissance publique.

* *

En effet, le contexte actuel est marqué par une forte incertitude (caractérisée par des probabilités mal établies, comme l'a définie Frank Knight en 1921). Face à une telle incertitude, les agents (entreprises, consommateurs) sont confrontés à un arbitrage entre le coût d'une action présente (renoncer à consommer de l'énergie, adapter leur mode de production, rénover leur logement pour améliorer son efficacité énergétique, par exemple), qui est un coût irréversible, et un coût futur, qui sera probablement supporté par d'autres générations. La plupart des agents économiques, du fait de leur préférence par le présent qui se traduit par un taux d'actualisation de leurs investissements très élevé, s'abstient d'agir dans de telles circonstances. Il s'agit d'une première justification à l'intervention de la puissance publique.

La seconde justification à cette intervention réside dans l'existence d'imperfections et de défaillances de marchés. D'une part, l'environnement, comme les ressources naturelles sont des biens communs. D'après la théorie établie par Samuelson (1954, Public Goods, American Economic Review), un bien commun est non exclusif, mais rival (à la différence des biens collectifs ou publics – non rivaux et non exclusifs : des biens de clubs – exclusifs mais non rivaux, et des biens privés). Ces propriétés conduisent à ce qu'Hardin (1968) a qualifié de « Tragédie des communs » : la surexploitation des ressources naturelles (sur pêche, sur chasse...). Si l'économiste Elinor Östrom (La gouvernance des biens communs, 2013) a montré que la gestion des communs était possible à l'échelle locale (elle donne l'exemple du « Tribunal de Las Aguas » de Valence chargé des litiges relatifs aux ressources en eau), elle s'expose, à l'échelle d'un Etat, au risque de « passer clandestin » (Mancur Olson, logique de l'action collective, 1965). L'autre défaillance de marché qui justifie l'existence de l'intervention publique est l'existence d'externalités – négatives et positives : le comportement d'un agent influence directement le bien-être d'un autre agent, ce qui contredit l'hypothèse d'atomicité des acteurs d'une concurrence pure et parfaite.

Enfin, l'affirmation de certains économistes selon laquelle une courbe de Kuznets environnementale conduirait à une réduction des atteintes à l'environnement au-delà d'un certain niveau de développement (par exemple, travaux de Grossman) ne semble pas vérifiée sur le plan empirique. Les progrès techniques et les innovations semblent être davantage exogènes qu'endogènes en matière de développement durable.

L'intervention de l'Etat semble donc à la fois nécessaire, et justifiée. Elle peut s'appuyer sur différents outils de politique économique, qui doivent toutefois être maniés avec précaution, au risque de peser sur la croissance et sur la compétitivité de l'économie.

Il s'agit d'abord de réglementations, suivant une logique que Jean Tirole qualifie de « demand and control » dans son Economie du Bien Commun. Des réglementations peuvent limiter les émissions de gaz à effet de serre en imposant par exemple aux constructeurs automobiles de concevoir des véhicules plus propres, ou aux usines de respecter certains seuils. Elles peuvent cependant être contournées par certains acteurs (cas des fraudes détectées sur les véhicules Volkswagen) ou être à l'origine de fuites de carbone (localisation dans des pays moins vertueux) qui nuisent à leur efficacité : les acteurs qui les respectent voient alors leur compétitivité injustement dégradée. Un autre outil est la taxation, préconisée par Arthur Pigou (the Economics of Welfare, 1920), dans le cas d'une externalité environnementale négative, la taxe permet de ramener le coût marginal supporté par l'acteur à la source de l'externalité à la hauteur du coût marginal social. Selon le principe du « pollueur-payeur », une telle taxe permet d'internaliser les externalités. Elle peut toutefois être à l'origine de distorsions et d'inefficacité économique si le coût marginal social est mal estimé par la puissance publique, ce qui peut conduire à une taxe trop élevée, qui pèse sur la croissance. Enfin, suite aux travaux de Coase (1960) qui établissent qu'en l'absence de coûts de transaction, l'attribution de droits de propriété peut permettre une allocation efficace des ressources, Dales (1968 Property, Pollution and Prices) a conçu la notion de permis d'émissions négociables, qui permet d'éviter les distorsions en confiant au marché le soin de l'allocation mais n'est efficace que si les prix sont justement estimés.

L'économiste Weitzman (Price vs. Quantities) pose une règle qui doit permettre d'arbitrer entre ces instruments = si le coût d'une unité de pollution supplémentaire excède le coût de la dépollution, alors la restriction quantitative est préférable aux permis d'émissions, sinon, c'est l'inverse. Enfin, l'Etat peut encourager les énergies renouvelables par ses investissements en veillant à d'éventuels effets d'éviction. La puissance publique a donc un rôle essentiel à jouer dans la conciliation entre développement durable et croissance, et les politiques environnementales qu'elle conduit en vue du développement durable doivent veiller à ne pas peser excessivement sur la croissance.

* *

*

Si les politiques environnementales conduites par les Etats, notamment en France, parviennent à minimiser le risque d'inefficacité économique, elles ne garantissent pas encore de manière satisfaisante un développement vraiment durable (A). Elles doivent donc être renforcées pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elles se donnent, et mieux accompagnées auprès des acteurs afin de devenir un facteur de croissance (B).

*

Les politiques environnementales combinent les différents outils mentionnés de façon à minimiser leur impact sur la croissance, tout en se conformant à l'objectif de long terme du développement durable. Par exemple, la France combine à la fois une politique de normes environnementales, une fiscalité écologique ambitieuse, et l'adhésion à un système de quotas.

Dans le cadre européen, la France s'est notamment dotée d'une réglementation environnementale contraignante = on peut donner l'exemple de la loi du 1^{er} août 2008 issue de la transposition de la directive européenne sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux du 21 avril 2004, qui introduit la notion de « dommage écologique pur ». D'autres réglementations, harmonisées au niveau européen, concernent la pollution de l'air, par exemple. La France a par ailleurs une fiscalité écologique développée, qui lui permet, conformément à la logique de « double dividende » (établie pour la première fois par Pearce et Tullock) d'augmenter ses recettes tout en luttant efficacement contre le comportement ciblé. La TICPE (Taxe Intérieure sur la Consommation de produits énergétiques) représente le sixième impôt en volume (avec un rendement de près de 30 milliards d'euros). La « composante carbone » de la TICPE, qui se substitue au projet abandonné de l'écotaxe, a progressivement été augmenté pour atteindre 44,6€ la tonne de carbone ». D'après la trajectoire ambitieuse prévue par le projet de loi de finances 2018, elle devrait doubler d'ici 2022. Ce même projet de loi de finances relève également la fiscalité du diesel, pour l'aligner sur celle du diesel. La fiscalité écologique s'accompagne de nombreuses dépenses fiscales, comme le crédit d'impôt à la transition énergétique (crédit d'impôt de l'impôt sur le revenu, qui encourage les travaux visant à la rénovation et à la performance énergétique). La création, en 2017 d'un compte d'affectation spéciale à la transition énergétique permet de rendre plus visible le fléchage des recettes de la fiscalité écologique envers les dépenses en faveur du développement durable.

Enfin, la France est pleinement intégrée au SEQE, créé au sein de l'Union Européenne suite au protocole de Kyoto : il s'agit d'un système d'échange de permis d'émissions, qui doit devenir de plus en plus englobant au fil du temps. Dans l'ensemble, les politiques environnementales conduites sont adaptées et réduisent à un minimum d'inefficacité économique qu'elles causent. En dépit du poids des réglementations, qui sont toujours sous-optimales par rapport aux taxes et aux permis d'émissions négociables (sauf en cas d'urgence), les études empiriques ne semblent pas montrer, au niveau européen comme au niveau français qu'elles pèsent significativement sur la localisation des activités économiques, ou qu'elles soient à l'origine de fuites de carbone. Sonia Baudry («La réglementation environnementale », 2009) montre ainsi que la dépense de protection de l'environnement à la charge des entreprises représente moins de 1% du PIB. De plus, les industries les plus polluantes sont souvent peu mobiles, ce qui ne permet pas des fuites de carbone.

Les réglementations peuvent être efficaces : les fumées noires et la pollution de soufre ont par exemple été réduites de 40 à 50% entre 1998 et 2008 grâce aux réglementations.

Si elles pèsent peu sur la croissance et la compétitivité des entreprises, ce qui semble essentiel dans le contexte actuel, les politiques environnementales menées par les Etats parviennent difficilement à garantir le développement durable, et la croissance durable semble être un objectif lointain. Cela tient d'abord à la faible lisibilité des politiques environnementales et de leurs objectifs. Les politiques environnementales répondent ainsi rarement à la règle de Tinbergen, qui impose d'assigner à chaque instrument un objectif : ainsi, la fiscalité écologique poursuit parfois davantage un avantage de recettes que de développement durable. Par ailleurs, la cohérence des politiques menées pose question = dans un rapport de 2017 sur la fiscalité écologique, le CGDD (Commissariat Général au Développement durable) a montré que de nombreuses dépenses fiscales étaient en réalité favorables aux énergies fossiles.

Quant aux investissements de l'Etat (notamment ceux de Bpi France, qui représente 60% des investissements réalisés dans le secteur photovoltaïque), ils gagneraient à suivre des objectifs plus clairs et à s'inscrire davantage en complémentarité avec le secteur privé.

Le système de permis d'émission européen a lui aussi fait l'objet de critiques en raison du prix trop faible du carbone (3 à 4 € la tonne au plus bas) mais les réformes en cours (introduction d'une réserve permettant de réguler la quantité de permis émise) ont permis le relèvement de son prix (30€ la tonne).

* *

Pour parvenir à leurs objectifs ambitieux, les Etats doivent adopter de nouvelles mesures, et mieux accompagner les acteurs afin que les politiques environnementales soient un facteur de croissance et non plus un frein à leur compétitivité.

La France a des objectifs énergie-climat élevés (division par 4 des émissions de GES d'ici 2050) établis par la loi de 2015 sur la transition énergétique et la croissance verte. Elle a pour objectif contraignant d'atteindre 23% d'EnR (énergies renouvelables) en 2020, et devra atteindre 27% d'ici 2030. Pour y parvenir, il semble nécessaire de mettre un terme aux dépenses fiscales en faveur des énergies fossiles, encore trop nombreuses (par exemple celles qui concernent le kérosène des avions, non taxé car considéré comme un bien exporté). Il semble également souhaitable de renforcer l'investissement public en faveur de l'environnement, via le financement de nouvelles infrastructures d'une part, et le soutien à la recherche et développement (R&D) d'autre part. A ce titre, le soutien à la R&D privée semble davantage adapté que la recherche publique (France Stratégie montrait en 2016 qu'un euro investit dans la R&D privée rapportait 4,7 €).

Au niveau européen, pour atteindre les objectifs du paquet énergie climat de 2030, il convient de rehausser graduellement le prix du carbone et de renforcer la coopération énergétique via l'Union de l'Energie, en cours de création.

Enfin, au niveau mondial, il convient d'inciter au respect des engagements de l'accord de Paris, et de créer de nouvelles coopérations (par exemple via des « clubs de pays » envisagés par Nordhaus). Le commerce international contribuant, via les coûts de transport, à l'émission de GES, des mesures adaptées peuvent être envisagées, à la suite du CAE (« Commerce et climat : pour une réconciliation »).

Par ailleurs, il semble souhaitable de faire du respect du développement durable une nouvelle source de croissance, en suscitant des incitations à davantage de responsabilité de la part des acteurs. Le projet de loi PACTE prévoit ainsi de créer une « responsabilité environnementale des entreprises ». Le respect des obligations environnementales pourrait inciter les entreprises à innover, et donc à augmenter leur compétitivité hors-prix, avec des aspects positifs pour la croissance.

* *

*

Pour conclure, la puissance publique doit jouer un rôle essentiel dans la conciliation entre développement durable et croissance. Si ces interventions sont légitimes et nécessaires, elles doivent veiller à ne pas nuire à l'efficacité économique et à ne pas causer de distorsions dommageables à la croissance. Elles ne doivent pas pour autant être timides, pour atteindre les objectifs ambitieux fixés au niveau national et international. Surtout, elle doit s'inscrire en complément des efforts des acteurs économiques, pour qui le développement durable est autant un facteur de croissance qu'une contrainte.