Changer de modèle : vers un retour de la planification ?

Un changement de modèle est aujourd'hui nécessaire pour réussir la planification écologique. Pour Benoît LEGUET, directeur d'I4CE et membre du Haut Conseil pour le climat, la planification consiste à mettre en musique un récit, puis à programmer les différentes étapes de sa mise en œuvre. La planification nécessite notamment une méthode en « 5P » :

- un pilote, ou maître d'ouvrage, qui devrait être le Premier Ministre ;
- un projet, en déterminant les objectifs, les délais et les moyens ;
- un plan, ou séquençage des différents chantiers ;
- la programmation des financements publics dans la durée, des investissements publics étant nécessaires pour modifier les mobilités et les logements, ainsi que pour accompagner les premiers intéressés, soit les ménages, les collectivités et les entreprises ;
- la prospective stratégique et les imprévus, qui doivent être anticipés, à l'exemple de la crise sanitaire, de l'augmentation du coût de l'énergie…

Emilien GERVAIS, chargé de mission Territoires à France Stratégie, estime que le travail sur la planification et l'orchestration de l'action publique se fonde sur le paradigme des soutenabilités au pluriel, notamment pour contrebalancer la prééminence de la soutenabilité budgétaire, qui a jusqu'à présent dirigé l'action publique. France Stratégie considère donc que la planification devrait permettre d'adopter une pensée systémique de long terme, tout en gérant les urgences à court terme.

Emilien GERVAIS rappelle que la planification mise en place en France dès 1946 intégrait déjà la notion d'urgence tout en travaillant sur le long terme, pour gérer les pénuries et reconstruire les infrastructures. Les plans déployés visaient la modernisation du pays et offraient ainsi l'opportunité de se projeter vers l'avenir. La même logique est aujourd'hui à l'œuvre. Cette planification de 1946, bien que négociée avec les partenaires sociaux et les acteurs économiques, restait technocratique et peu démocratique. Dans l'actuel contexte de défiance, Emilien GERVAIS défend l'idée que pour être rendue légitime, la planification ne doit pas être technocratique mais incarner un projet de société. Il faut notamment pouvoir expliquer ce que la neutralité carbone implique et discuter des choix induits. Cela passe par la participation citoyenne qui à date reste malheureusement enfermée dans une forme de « participationisme ». Il est nécessaire de revoir les formats et la manière d'engager la participation des citoyens. Il semblerait ainsi pertinent de :

- éviter de se concentrer sur des sujets micro-locaux et arrêter de circonscrire les questions à l'avance ;
- donner au Parlement les moyens de parlementer ;
- associer les corps intermédiaires, porteurs d'expertise, représentatifs d'une partie de la population et ayant l'habitude d'être concertés et force de proposition.

Pour Diana DIZIAIN, directrice déléguée d'AFILOG, les enjeux dea planification de la logistique concerne d'abord le foncier. L'association AFILOG réunit tous ceux qui contribuent à spatialiser la logistique. Elle cherche à défendre les intérêts économiques tout en accompagnant les politiques publiques. En termes de méthode, une charte des engagements réciproques a été signée en juillet 2021 : elle vise une double performance économique et écologique de la filière logistique en France. Dans une logique de réciprocité, la négociation qui s'est engagée avec l'État est fondée sur des objectifs communs en matière d'impact environnemental.

Une fois ces objectifs définis, il a été déterminé comment chacune des parties pouvait y contribuer. Les professionnels ont ainsi pris des engagements vis-à-vis de la neutralité carbone et de l'utilisation préférentielle de friches par rapport aux terres agricoles, ainsi que des mesures sur la protection des sols et de la biodiversité. L'État s'est, pour sa part, engagé à clarifier la réglementation applicable et à réduire les délais d'instruction des dossiers.

La crise énergétique entraîne néanmoins de nombreux questionnements, notamment au regard de la désindustrialisation. Thomas GRJEBINE, responsable du programme scientifique Macro-économie et Finance internationale au CEPII, rappelle que la France a connu une rapide vague de désindustrialisation dans les années 2000, puis a subi le choc de la crise sanitaire. La crise énergétique actuelle pourrait entraîner une nouvelle vague de désindustrialisation. En effet, la forte hausse des prix du gaz et de l'électricité génère une augmentation des coûts de production. Celle-ci est de l'ordre de 30 % pour le secteur manufacturier, voire davantage pour les secteurs énergético-intensifs. Cette crise énergétique impacte tous les secteurs. Le mix énergétique de l'industrie française est composé à 30 % de gaz ; il s'avère très difficile d'y substituer de nouvelles sources d'énergie sur le court terme. L'augmentation des coûts de production impactera les marges des entreprises, dont celles du secteur agro-alimentaire, qui dépend fortement du gaz. La durée de la crise énergétique et la compétitivité internationale pourraient rendre ce tableau encore plus sombre. Ainsi, les difficultés rencontrées sur le court terme pourraient ainsi avoir des impacts profonds sur le long terme.

Dans le contexte de crise énergétique, Haffner Energy, dont le siège est situé à Vitry-le-François, joue un rôle essentiel. Son dirigeant, Philippe HAFFNER, explique son aventure industrielle autour de la valorisation de biomasse. Elle a implanté des centrales de dimensions importantes, par exemple à Foggia en Italie et à Amsterdam. Il est apparu en 2008 que le modèle économique des cogénérations de biomasse allait évoluer défavorablement avec l'arrivée des nouvelles énergies renouvelables. Haffner Energy s'est alors tourné vers la conversion de biomasse en hydrogène et développe cette technologie depuis dix ans. Le modèle de Haffner Energy est présenté comme imbattable sur le plan économique, avec un coût de revient inférieur à 30 euros du mégawattheure, tout en étant carbone négatif, grâce à la coproduction de biochar, pouvant être utilisé comme engrais tout en permettant de stocker du carbone dans les sols.

Diana DIZIAIN considère qu'à l'échelle d'un territoire, l'implantation d'une industrie doit s'accompagner d'une réflexion sur la logistique. La logistique permet d'apporter des services dans des zones peu denses, éloignées des métropoles. La planification de la logistique représente donc quasiment un service au public.

Emilien GERVAIS considère la ville moyenne comme la « ville d'équilibre ». Les villes moyennes représentent donc une maille très intéressante pour rééquilibrer l'aménagement du territoire. Ces villes moyennes se heurtant à diverses difficultés, il est important de :

- différencier l'accompagnement qui leur est proposé et éviter les effets de cadrage prescriptifs ;
- utiliser les dispositifs existants et maximiser leurs effets ;
- consolider et pérenniser les équipements et services publics dans ces villes ;
- renforcer l'analyse territoriale, la lisibilité et la mobilisation ;
- développer la prospective et les capacités d'ingénierie dans les collectivités territoriales.

En ce qui concerne les financements, le Projet de Loi de Finances (PLF) 2023 prévoit une augmentation de 15 % par rapport à 2022 pour l'ensemble des budgets liés à la transition énergétique. Benoît LEGUET précise que les besoins en investissements verts se portent à quelques 100 milliards d'euros par an - ils s'élèvent pour l'heure à 50 milliards d'euros. En parallèle, il faut réduire les investissements incompatibles avec la transition énergétique.

Les collectivités territoriales devront globalement doubler leurs investissements sur le zéro émission nette. Il faut tout d'abord qu'elles puissent arrêter des choix pertinents, puis qu'elles disposent d'une ingénierie leur permettant de développer des projets bas carbone. Enfin, il est impératif qu'elles s'appuient sur des moyens permettant de réaliser cette transition. En parallèle, les besoins de financement publics additionnels pour s'adapter au changement climatique s'élèverait à 2,3 milliards d'euros.

Benoît LEGUET regrette la timidité du PLF 2023 et de la loi de programmation des finances publiques. Il souhaite que le PLF fasse valoir non seulement les montants adéquats, mais surtout une programmation des finances publiques dans la durée en faveur de la transition écologique.

Thomas GRJEBINE ajoute que les objectifs définis en matière de planification sont en partie contradictoires. Ainsi, si la transition écologique est indispensable, il n'est pas certain qu'elle soit conciliable avec la réindustrialisation de l'économie française. De même, la réduction des investissements sur les énergies fossiles n'a pas été compensée par le développement d'énergies propres. Il deviendra ainsi très difficile de soutenir la demande en électricité.

Emilien GERVAIS souligne que la planification de l'investissement permet de réfléchir aux conflits de soutenabilité, pour développer une vision systémique permettant de comprendre l'ensemble des interactions à l'œuvre. Il faut dépasser la seule logique d'investissement qui est une logique de performance économique. Deuxièmement, il faut réfléchir à la manière de financer le progrès social. L'investissement n'a pas seulement une dimension économique mais aussi une dimension transformative pour notre modèle de société.

Document rédigé par la société Ubiqus – Tél : 01.44.14.15.16 – http://www.ubiqus.fr – infofrance@ubiqus.com