



Intégrer l'urgence écologique dans la transformation publique

Octobre 2020

Sommaire

Introduction 04

Partie 1 05
La transition énergétique et écologique :
un défi majeur pour les États

Partie 2 13
Mettre la transition écologique au cœur de la prise
de décision des managers publics

Partie 3 16
L'État dispose de nombreux leviers pour construire
une société plus économe et moins polluante

Partie 4 24
Et maintenant ?
Passer de la volonté à la transformation durable

Vos contacts 28



A landscape of wind turbines on a hillside at sunset. The sky is a mix of orange and blue, and the turbines are silhouetted against the light. The foreground is a dark, grassy hillside.

Résumé

Alors que nous vivons une crise économique et sanitaire de grande ampleur, les prémices d'une autre crise, probablement beaucoup plus durable et profonde se manifestent déjà comme un rappel à l'ordre : épisodes de sécheresse ou au contraire de fortes précipitations, acidification des océans, fonte du permafrost, etc. La crise écologique liée à l'impact de l'activité humaine sur l'environnement devient un sujet central du débat public. L'État, en charge de la régulation économique et sociale, est pleinement engagé dans cette réalité. Son rôle dans la mise en œuvre de la transition énergétique et écologique (TEE) est en effet déterminant pour transformer notre économie et notre mode de vie. Bien que le sentiment d'urgence soit partagé au niveau mondial et européen, la mise en œuvre de la TEE reste fragile. Si la France a déjà pris des engagements concrets pour réussir le virage tant souhaité, le rythme de déploiement peut encore être accéléré face aux attentes croissantes, visibles par exemple dans la dernière convention citoyenne.

C'est pourquoi nous considérons que chaque organisation publique doit développer une stratégie en matière de TEE à la hauteur de ses ambitions en activant les différents leviers dont elle dispose pour améliorer le fonctionnement interne de l'administration, orienter les politiques publiques et agir sur la régulation des filières pour inciter les entreprises à effectuer le virage de la TEE. La TEE nécessitera un portage politique et managérial fort à l'échelle de chaque organisation. À l'instar de la transition numérique il y a quelques années, la TEE sera le nouveau moteur de la transformation publique. Demain, chaque Ministère, chaque opérateur, chaque agence devra initier un agenda de transformation écologique et environnemental qui irriguera l'ensemble de leurs métiers et activités, donnant un nouveau souffle à la dynamique de modernisation du secteur public.

Intro duc tion

L'empreinte carbone des Français représentait 11 tonnes équivalent CO₂ par habitant en 2018¹. Si ce niveau est stable depuis 1995, il demeure **5,5 fois plus élevé que l'empreinte carbone cible** visée en 2050 pour garantir un réchauffement limité à + 2°C en 2100, tel que le prévoit l'Accord de Paris (COP 21).

La transformation à réaliser dans nos modes de vie et de production est donc d'une **ampleur inégalée jusqu'à présent**. Pour accompagner ce changement, l'État doit définir le rythme et les modalités de mise en œuvre de la transition écologique et énergétique (TEE), c'est-à-dire orchestrer un engagement collectif vers des modes de consommation et de production décarbonés, moins polluants et plus respectueux de l'environnement.

La **crise du COVID-19** a montré la profonde vulnérabilité de nos modes de vie, des entreprises et des vies humaines. Elle souligne le fait que l'action de l'homme affecte son propre environnement et peut avoir des conséquences sévères sur l'économie, la société et la santé publique. La crise sanitaire a ainsi engendré une **crise économique** sans précédent, aux effets plus marqués encore que la crise de 2008-2009 (-3 % de croissance du PIB en 2009 en France, contre -9 % prévu pour 2020)². Pourtant, **la relance économique** ne pourra ressembler à celle de 2010, car elle s'était accompagnée d'une forte hausse d'environ 5 % des émissions de CO₂.

Bien que son horizon paraisse plus lointain et sa manifestation moins sensible qu'une crise sanitaire comme celle liée à l'épidémie de COVID-19, la crise climatique et écologique menace tout autant nos modes de vie. Pour la prévenir, **l'État est l'organisation la plus à même de porter dès à présent les transformations nécessaires**. Les outils à sa disposition sont nombreux : ressources financières, pouvoir réglementaire et législatif, capacité à fédérer les acteurs privés. Cependant, dans un monde déjà très endetté (320 % du PIB mondial avant la crise de COVID-19) et compte-tenu des délais de plus en plus contraints pour atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris, **l'État doit choisir les leviers d'action les plus efficaces et les plus pertinents** pour accélérer la transition énergétique et écologique (TEE).

Alors que **l'articulation entre relance économique et accélération de la transition énergétique et écologique** représente un défi sans précédent pour le monde, l'Union européenne et la France, nous avons identifié **trois principaux leviers à disposition de l'État** pour mettre en œuvre une transition rapide et équilibrée vers des modes de vie, de production et de consommation moins polluants : **améliorer le fonctionnement des services publics**, mieux **orienter ses politiques publiques** et **réguler les filières économiques**, pour inciter les entreprises à prendre plus rapidement le virage de la TEE.

¹ Données sur l'empreinte carbone, Service de la donnée et des études statistiques, Répertoire statistique des véhicules routiers, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, janvier 2020

² Point de conjoncture du 8 juillet 2020, Insee

La transition énergétique et écologique : un défi majeur pour les États

La signature de l'Accord de Paris en décembre 2015 a permis de fixer un cadre d'objectifs de réduction des émissions de CO₂ à long-terme et partagé entre l'ensemble des États signataires. Malgré sa détermination à accélérer la TEE, les performances obtenues jusqu'ici par la France ne permettent pas de suivre le rythme de réduction des émissions requises pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Aussi, l'État doit s'assurer, d'une part, de la bonne mise en œuvre des engagements pris, et, d'autre part, accélérer la transition écologique et énergétique pour être à la hauteur de ses ambitions.

La nécessité d'une transition écologique et énergétique est partagée au niveau mondial et européen, mais sa mise en œuvre reste fragile

L'Accord de Paris, signé en décembre 2015, a acté le début d'un engagement mondial pour une transformation accélérée des économies vers un monde « bas-carbone ». Néanmoins, **l'accord demeure fragile**. Dans le contexte de la crise sanitaire, qui s'est accompagnée d'une crise économique sans précédent, la tentation est forte, pour les États, de soutenir la relance économique par des solutions historiques susceptibles de maintenir nos économies dans des modes de production fortement émetteurs. Le retrait américain de l'accord de Paris, effectif à partir de novembre 2020, et le report de la COP 26 pourraient inciter d'autres États à placer la réduction des émissions au second plan. Il est pourtant critique de **garantir le maintien d'une solidarité internationale** pour assurer l'effectivité de la transition énergétique et écologique.

Très active dans la promotion et la mise en œuvre de la transition énergétique, **l'Union européenne a mis en place les conditions d'une conciliation entre relance économique et accélération du rythme de la transition écologique et énergétique**.

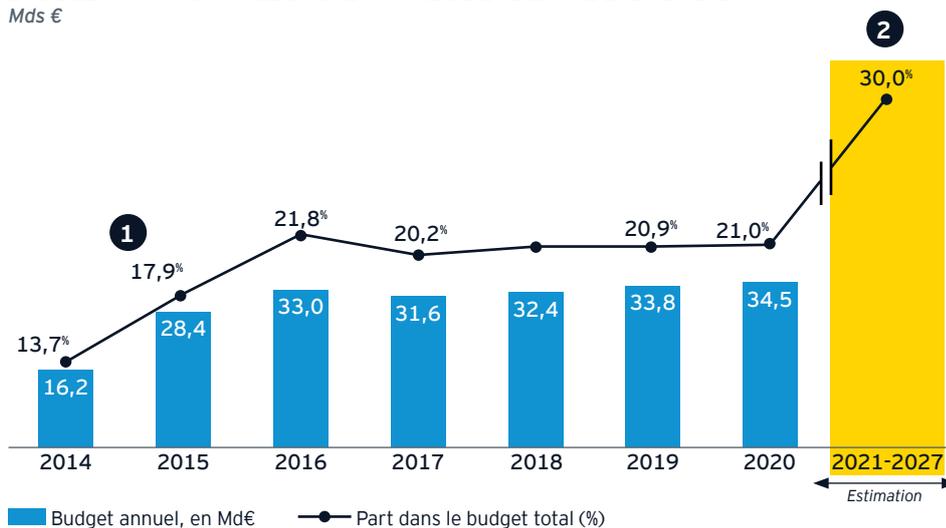
Le *Clean Energy Package*, institué en 2019, a permis d'adopter et de renforcer les objectifs de réduction des émissions de CO₂, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique. En mars 2020, la Commission européenne a établi une **proposition de loi sur le climat** qui fixe à **2050 la date cible pour atteindre la neutralité carbone**. Après étude d'impact, un nouvel objectif contraignant de réduction des émissions a été défini pour 2030 (55 % contre 40 % aujourd'hui) et un réexamen des directives en vigueur (e.g. quotas d'émission, efficacité énergétique, énergies renouvelables, normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules) pourrait être conduit. Un suivi quinquennal des avancées des États membres sera également mis en place à partir de 2023, conformément à l'exercice de bilan mondial acté dans l'Accord de Paris.

Partie 1

Pour mettre en œuvre le **Green Deal européen**, l'UE a actionné des leviers de financement massif pour la période 2021-27, comme le **fléchage de 30 % du budget de l'UE et du plan de relance européen** (soit près de 750 Md€) pour la transition écologique, de **25 % du financement de la BEI** (1,7 Md€) et le « **Fonds pour une transition juste** » (amorçage à 7,5 Md€ ; réévalué à 17,5 Md€ dans le cadre du plan de relance négocié par les États membres en juillet 2020). A cadre financier pluriannuel (CFP) constant, soit environ 1 100 Md€, cela signifie que l'UE devrait accroître sa dépense budgétaire en faveur de la lutte contre le changement climatique d'environ 16 Md€ par an sur la période 2021-2027 (environ 110 Md€ sur la période) par rapport au CFP 2014-2020.



ÉVOLUTION DES DÉPENSES CONSACRÉES À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LEUR PART DANS LE BUDGET TOTAL DE L'UE ENTRE 2014 ET 2020
Mds €



- 1 La Commission européenne a établi en 2014 l'**objectif de consacrer 20 %** des dépenses budgétaires à la lutte contre le changement climatique dans le cadre du CFP* 2014-2020
- 2 Sur la base des travaux de la Commission européenne, le Conseil européen a proposé en juin 2020 de **relever la cible à 30%** dans le cadre du prochain CFP¹ 2021-2027, ce qui correspond à une **augmentation totale de ~110 Md€ vs. le CFP 2014-2020**

Source : Commission Européenne, analyse EY-Parthenon

Enfin, les États membres de l'UE ont acté la **génération de nouvelles ressources propres**. Parmi les pistes à l'étude, **certaines visent à soutenir la TEE**, telles que la taxe sur le plastique à usage unique ou la taxe carbone sur les produits importés dans l'Union européenne. Leur mise en œuvre serait un **signal fort et montrerait qu'il est possible de concilier financement de projets européens et accompagnement de la TEE**.

¹ CFP : cadre financier pluriannuel



Malgré la crise, la France doit poursuivre sa TEE à un rythme encore plus rapide pour obtenir des résultats plus satisfaisants

En France, l'État est en première ligne, à la fois comme producteur de normes, fédérateur d'initiatives et investisseur, pour mettre en œuvre la transition écologique et énergétique. Malgré ces efforts, le rythme de la TEE n'est pas encore suffisamment rapide.

L'ÉTAT A PRIS DES ENGAGEMENTS CONCRETS POUR RÉUSSIR LE VIRAGE DE LA TEE

L'arsenal législatif et programmatique français a été largement renforcé ces dernières années pour répondre aux enjeux de ces transitions. La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV, 2015), la Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRE, 2015) la Loi Energie Climat (2019), la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD), en cours de réédition pour 2025, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ainsi que les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE, 2020), la Loi d'orientation des Mobilités (LOM, 2019) ou la Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (2020) pour ne citer que ces initiatives à l'échelle nationale¹, ont défini un cadre réglementaire et programmatique visant à décliner dans différents secteurs d'activité les enjeux de l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone à horizon 2050.

Sur le plan de la coordination de l'action publique, l'État s'implique fortement dans la **structuration industrielle de filières de la TEE**, via les Comités Stratégiques de Filières (CSF), pour coordonner la politique industrielle nationale, notamment sur les sujets de transition énergétique. Il joue ainsi un rôle prépondérant dans la gouvernance des filières économiques, en encourageant les **pactes interentreprises** en faveur de la TEE, à l'instar de ce qui a été réalisé dans la filière de la mode.

Au sortir de la période de confinement, le Président de la République a retenu par ailleurs 143 des 146 propositions qui avaient été faites par la **Convention Citoyenne pour le Climat** pour concilier les objectifs de sortie de crise économique et sanitaire et la promotion de la TEE. Certaines propositions ont d'ores et déjà été actées par le Conseil de défense écologique, comme l'interdiction des terrasses chauffées à partir de 2021, le soutien au fret ferroviaire (exonérations de péage en 2020 et 2021 ; relance et création de certaines lignes), l'interdiction d'installer des chaudières au fioul ou au charbon dans les logements neufs et le remplacement obligatoire de celles-ci par des solutions moins énergivores en cas de panne, à compter du 1^{er} janvier 2022. D'autres propositions, notamment autour de l'empreinte carbone, sont en cours de discussion au parlement et permettront à l'État de faire des avancées significatives en la matière.

Outre ces engagements majeurs, le **Gouvernement s'est engagé à mobiliser des financements importants en faveur de la TEE en 2017**. Doté de 57 Md€ sur la période 2018-2022, le **Grand Plan d'Investissement (GPI)** prévoit d'orienter **20 Md€** en faveur de l'**accélération de la transition écologique et l'atteinte de la neutralité carbone** : 9 Md€ pour la rénovation énergétique des bâtiments, 7 Md€ pour le développement des énergies renouvelables et l'innovation environnementale et 4 Md€ pour le déploiement d'un système de transport durable.

¹ Ces collectivités territoriales (Régions, EPCI) sont, elles aussi, des acteurs majeurs de la mise en œuvre de la TEE au travers notamment de la déclinaison des orientations nationales dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité territoriale (SRADDET), les plans climats air énergie territoriaux (PCAET).

Partie 1

Enfin, en réponse à la crise du COVID-19, le Gouvernement s'est engagé, en septembre 2020, à **mobiliser 30 % des 100 Md€ du plan de relance économique en faveur de la transition écologique sur la période 2021-2022.**

Les transports (dotés de 11 Md€, dont 4,7 Md€ pour le rail), **l'énergie** (9 Md€) et **la rénovation énergétique des bâtiments** (7 Md€) **constituent les principaux chantiers de ce plan de relance.** Les mesures annoncées devraient permettre de réduire de 57 MT les émissions de CO₂ et aider à atteindre - entre autres - l'objectif de réduction de 30 % des émissions de CO₂ dans l'industrie annoncé par le Ministre de l'Économie et des Finances.

Dans le cadre de ses participations, gérées à travers l'APE (Agence des Participations de l'État), l'État souhaite **confirmer et accélérer les engagements pris avant la crise sanitaire actuelle**, notamment :

- ▶ faire de la RSE un sujet central au sein des entreprises de son portefeuille ;
- ▶ s'engager dans la transition vers une économie bas carbone et à impact limité sur l'environnement ;
- ▶ générer un impact social positif.

Cela passe entre autres par l'élaboration d'une feuille de route compatible avec les engagements de l'Accord de Paris. La crise sanitaire et le plan de relance qui lui a été associé sont une opportunité pour l'État de **réaffirmer ses engagements de TEE** à travers l'ensemble de ses participations.

Plus récemment, le **colloque « Numérique et environnement : faisons converger les transitions »**¹ tenu le 8 octobre 2020, a témoigné de l'ambition du gouvernement d'engager une transformation profonde de l'économie et de l'action publique alliant à la fois la promotion du numérique et la préservation de l'environnement. L'annonce d'une feuille de route interministérielle permettra ainsi d'assurer l'intervention de l'État sur trois fronts qui sont :

- ▶ le développement de la connaissance de l'empreinte environnementale numérique ;
- ▶ la réduction de l'empreinte environnementale du numérique ;
- ▶ faire du numérique un levier de la transition écologique.

¹ Communiqué de presse du Gouvernement : https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=A3CBD3FF-855A-4A1E-8D45-BF88F9F99E31&filename=262%20-%20Colloque%20Num%C3%A9rique%20et%20environnement%20-%20%20faisons%20converger%20les%20transitions.pdf

LE PLAN DE RELANCE VERTE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Dans le cadre du « **Plan Climat** », la Caisse des Dépôts et Consignations coordonnera au total, via la Banque des Territoires et en lien avec Bpifrance, **40 Md€ d'investissements et de prêts pour accélérer la TEE dans les territoires et les entreprises.** Ces montants consistent principalement :

14,9 Md€

Dans le secteur du logement

- ▶ Prêts pour la **rénovation thermique** de 22 millions de m² de plus de 500 000 logements sociaux (10 Md€), de bâtiments d'entreprises (1,6 Md€) et publics (2 Md€ + 750 M€ de fonds propres) en métropole et en outre-mer.

14,5 Md€

Dans le secteur de l'énergie

- ▶ Doublement de l'activité Bpifrance sur le **cofinancement des ENR**, complétée avec la création d'une offre spécifique pour le **préfinancement de projets**, pour un total de 12,7 Md€ sur la période 2020-2024 ;
- ▶ Investissements dans les **infrastructures de production d'énergies renouvelables** (900 M€ sur cinq ans) ;
- ▶ Prêts pour la structuration de la **filière biogaz** (350 M€).

5 Md€

Dans l'innovation

- ▶ Prêts et investissements en fonds propres pour soutenir l'émergence et la croissance des **greentechs** (2,5 Md€) ;
- ▶ Prêts et investissements en fonds propres pour soutenir les **filières et dispositifs innovants pour l'aménagement durable des territoires** (rénovation de réseaux d'eau, traitement des déchets, réseaux de chaleur, etc.) sur la période 2020-2024 (3 Md€).

3,5 Md€

Dans le secteur de la mobilité

- ▶ Investissements dans des **infrastructures de mobilité durable**, tels que de la réfection de ponts, pistes cyclables et réseaux de bus propres (1,3 Md€ de prêts) ;
- ▶ Investissement dans **50 000 bornes de recharge électriques et biogaz**, ainsi que **11 000 véhicules électriques, GNL ou hydrogène**, pour les collectivités locales (600 M€ de fonds propres et jusqu'à 700 M€ de prêts).

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN ACTEUR ACTIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ODD ET DE LA TEE

Les collectivités territoriales, actrices d'un cadre de proximité, disposent des nombreux leviers pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable (ODD) et la TEE que ce soit via leurs politiques sectorielles (gestion de l'eau, modernisation des filières industrielles, développement des espaces verts, etc.) et via leurs documents de planification stratégique des territoires qui doivent être par ailleurs alignés avec les ODD.

De nombreuses collectivités pionnières se sont déjà approprié l'Agenda 2030, à travers des démarches variées : création

d'un Agenda 2030, adaptation de l'Agenda 21 aux ODD, déclinaison du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) selon les ODD, ou encore utilisation des ODD et de la TEE comme leviers de coopération et d'amélioration des politiques menées.

Ces approches de territorialisation des ODD et de la TEE sont vectrices de changement et d'opportunités, qu'il s'agisse d'améliorer la coopération infra-territoriale voire supra-territoriale, de rendre plus visibles les politiques menées, de faciliter les financements de nouveaux projets, d'harmoniser les politiques internes ou encore de mettre en cohérence les projets entre territoires.

LE RYTHME DE LA TEE AMORCÉE EN FRANCE DOIT S'ACCÉLÉRER POUR RÉUSSIR LE VIRAGE SOUHAITÉ

Grâce à la prépondérance du nucléaire dans son mix énergétique (72 %¹), la France ne représente que **10 % des émissions de CO₂ de l'UE en 2018**, contre 22 % pour l'Allemagne. La France est également le 7^e pays le plus vertueux d'Europe en matière d'efficacité énergétique, selon l'indicateur² développé par la banque d'affaires Edmond de Rothschild, qui mesure la capacité à générer de la richesse avec une quantité donnée d'énergie. Par ailleurs, la France se retrouve en 3^e position, derrière les États-Unis et la Chine dans le *Renewable Energy Country Attractiveness Index* (RECAI) qui mesure l'attractivité des investissements dans les énergies renouvelables³. En France, les émissions de CO₂ induites par la combustion d'énergie (93 % des émissions totales) ont baissé de 15 % entre 1990 et 2018, en particulier sous l'impulsion des secteurs du bâtiment (-19 %), de l'industrie (-35 %) et de l'énergie.

¹ Réseau de Transport d'Électricité (RTE), chiffres 2018

² L'indicateur EdR *Energy Transition Index* prend en compte les émissions de dioxyde de carbone, la consommation d'énergie par habitant, la part d'énergies fossiles dans le mix et l'efficacité énergétique

³ *Renewable Energy Country Attractiveness Index* (RECAI), EY 2020

PROJET DE LOI DE FINANCES 2021 : LE PREMIER BUDGET VERT DE LA FRANCE (*Green budgeting*)

Pour la première fois de son histoire, la France se dote d'un budget vert. En accord avec la taxonomie européenne, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires et fiscales ont ainsi été notées selon leur niveau de contribution à la réalisation de l'un ou plusieurs axes fixés par l'exécutif : lutte contre le changement climatique ; adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ; gestion de la ressource en eau ; économie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques ; lutte contre les pollutions ; biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

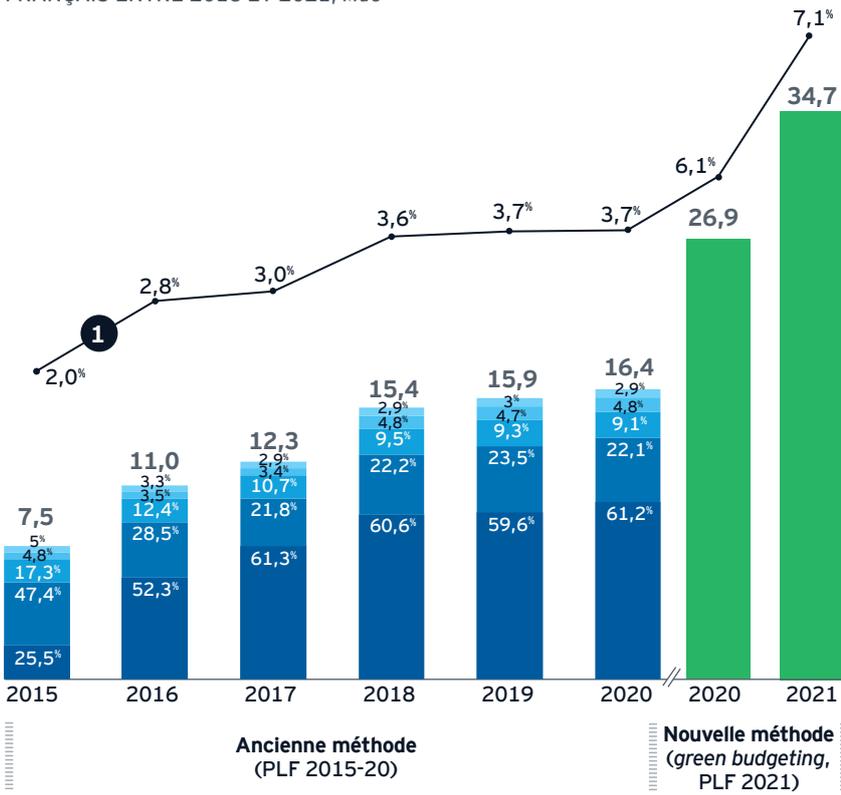
Les dépenses de l'État ont été ainsi catégorisées selon leur niveau d'impact sur l'environnement : favorables, défavorables, mixtes (à la fois favorables au moins sur l'un des axes mais défavorables au moins sur un autre) et neutres. Les dépenses budgétaires et fiscales "vertes", correspondant au moins à l'un de ces six axes, représentent 38,1 Md€ sur un total de 574,2 Md€ (l'objectif des dépenses totales de l'État - ODETE - étant à 488,4 Md€). Une augmentation de +29 % par rapport à la loi de finances initiales de 2020 lorsque calculée sur la base de cette nouvelle méthode. Cette augmentation s'explique par la mise en œuvre du plan de relance, la montée en puissance des fonds en faveur de l'aide publique au développement et la hausse des crédits en faveur des énergies renouvelables.

Partie 1

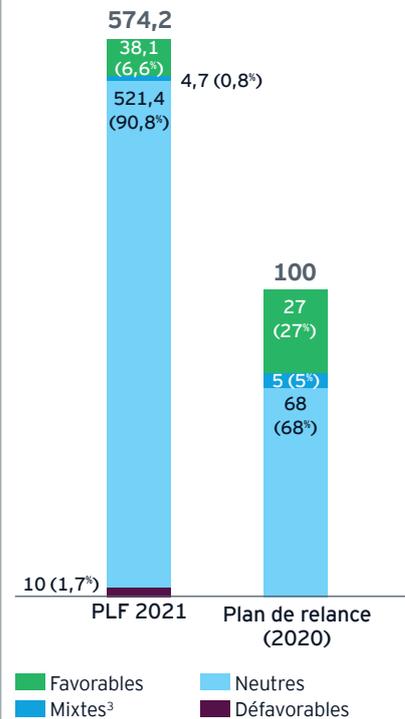
Pourtant, la mise en œuvre de la TEE en France reste en-deçà des attentes et des performances des voisins européens. La réduction de 2,5 % ses émissions de CO₂ en 2018¹ intervient après deux années de hausse et un dépassement de 6 % des engagements pris lors de l'Accord de Paris. De plus, **les dépenses publiques engagées enregistrent des performances environnementales inférieures** aux pays voisins. Les dépenses budgétaires "vertes" de l'Etat ont certes évoluées dans les dernières années, allant de 2 % à 3,7 % entre 2015 et 2020, et surtout dans le PLF 2021 où elles ont atteint 7,1 % de l'ODETE en 2021 sur la base de la nouvelle méthode de **green budgeting**. Les défis restent néanmoins considérables à la fois pour augmenter la part de dépenses "vertes" et diminuer la part des dépenses "brunes", mais aussi pour atteindre une meilleure performance environnementale. Parmi les 21 indicateurs-clés spécifiques à la lutte contre le changement climatique, la France de dépasse la moyenne des pays de l'UE que sur une dizaine d'entre eux.



DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT CONSACRÉES À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LEUR PART DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT FRANÇAIS ENTRE 2016 ET 2021, Md€



RÉPARTITION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES DONT LE PLAN DE RELANCE EN FONCTION DE LEUR IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT Md€, 2021



1 Augmentation due en partie à la COP21

- Énergie et climat
- Eau, air et sol
- Prévention des risques et économie circulaire
- Biodiversité
- Protection des espaces naturels
- Dépenses budgétaires favorables²
- Part des dépenses budgétaires liées à la TEE dans le budget de l'État (ODETE)

Source : Projets de loi de finances 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021, Analyse EY-Parthenon

Source : Projet de loi de finances 2021, Analyse EY-Parthenon

¹ Friedlingstein et al. (2019) *Global Carbon Budget 2019*, *Earth System Science Data*

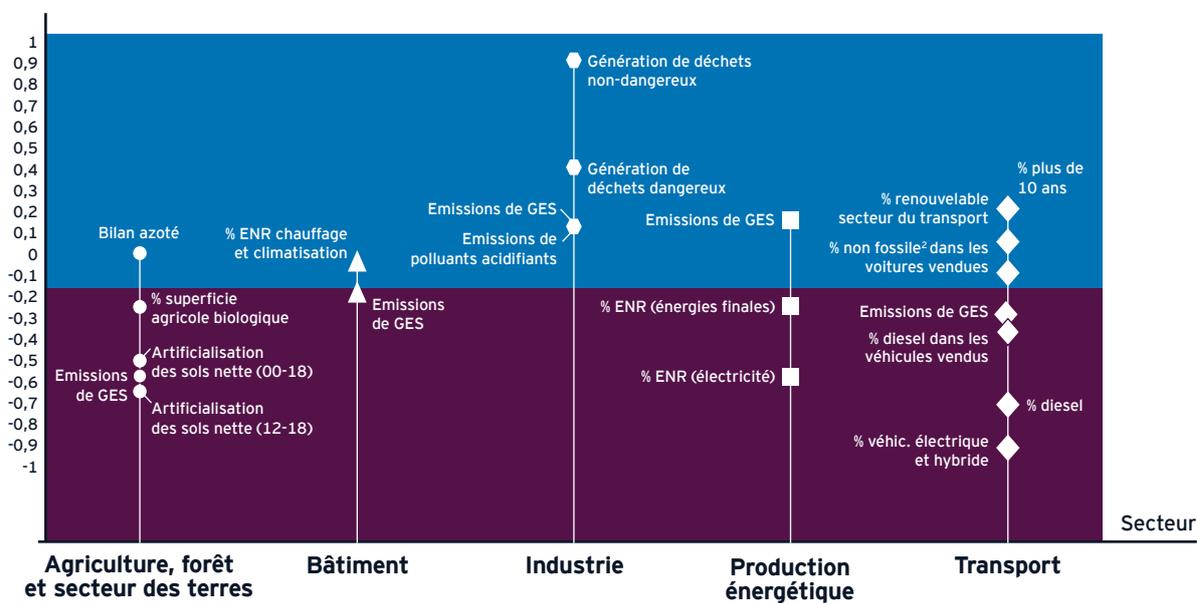
² Uniquement les dépenses « vertes » favorables. L'année de 2020 a été recalculée

³ Les dépenses « mixtes » sont favorables à l'environnement sur au moins un axe mais ont des effets négatifs sur un ou plusieurs autres axes



POSITIONNEMENT DE LA FRANCE DANS LA TEE PAR RAPPORT À L'UE SUR DIFFÉRENTS INDICATEURS DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE (période 2015-2018 ; en %)

Performance de la France par rapport à l'UE¹



Source : Eurostat, Enerdata, analyse EY-Parthenon

¹ La note caractérise la performance de la France par rapport à la moyenne européenne (e.g. : une note de -0,5 signifie que la performance de la France est 50% moins bonne que la moyenne européenne sur un certain nombre d'indicateurs)

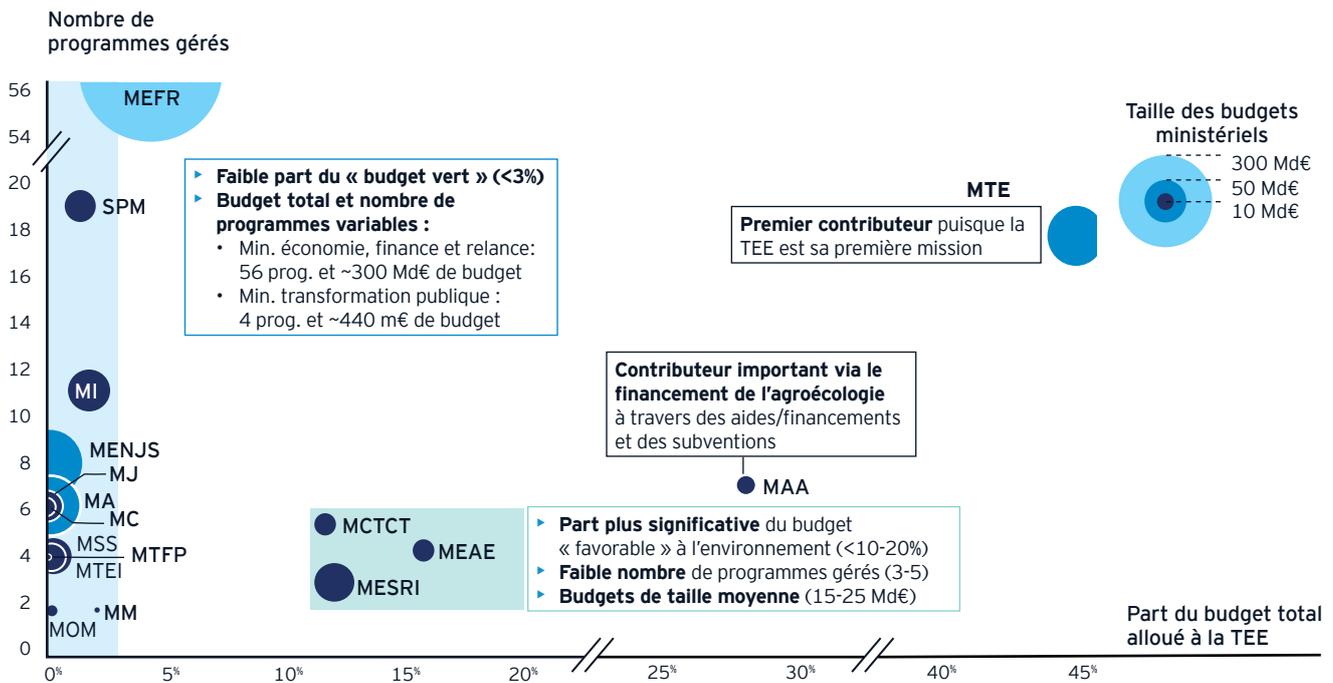
² Electrique, hybride, hydrogène et biocarburant

Partie 1



Enfin, l'État n'a pas encore entrepris de véritable « verdissement » de ses dépenses de fonctionnement en interne. Des Plans Ministériels Administration Exemple (PMAE) ont été déployés sur la période 2015-2020 pour verdir le fonctionnement de l'État. Mais leurs résultats sont mitigés en raison d'un manque de suivi (ex. absence d'indicateurs transverses, absence de remontée des données, etc.), d'une gouvernance insuffisante, d'un manque de communication au niveau interministériel pour pouvoir valoriser les initiatives engagées et de transversalité pour permettre de dégager une tendance au niveau de l'État. Par ailleurs, **la plupart des ministères investissent moins de 3 % de leur budget dans la TEE**, hormis quelques grands contributeurs (Ministères de l'Agriculture et de l'Alimentation, de la Transition Écologique, de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, de l'Europe et des Affaires étrangères). Les administrations pourraient allouer une part croissante de leur budget à la mise en œuvre de projets en lien avec la TEE. Ainsi plusieurs ministères ont réalisé des efforts significatifs en co-construisant une stratégie avec leurs équipes, en formalisant leur plan de transformation, en intégrant cette dimension dans les échanges réguliers des comités de direction et en évaluant leur performance, tels les Ministères de la Culture ou des Armées, mais sans que ce sujet fasse partie des premières priorités de l'agenda de transformation.

PART DU BUDGET DÉDIÉE À LA TEE PAR MINISTÈRE EN 2021 : BUDGET EN CRÉDIT DE PAIEMENT, NOMBRE DE PROGRAMMES, CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET TAXES AFFECTÉES « FAVORABLES »
(Md€, % du budget total, # de programmes gérés)



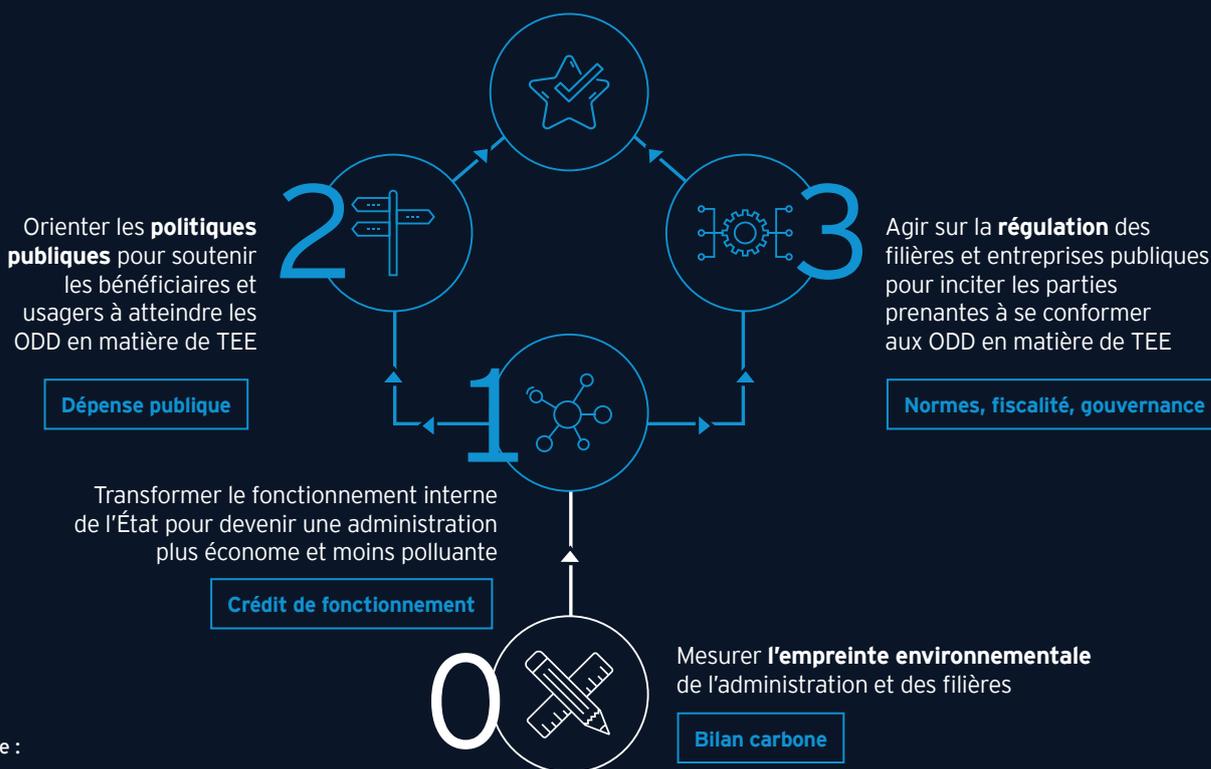
Source : PLF 2021, Annexe PLF 2021 « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », Analyse EY-Parthenon

Notre conviction est que l'État doit élaborer une stratégie globale de TEE pour être à la hauteur de ses ambitions

Si l'action de l'État en faveur de la TEE est indéniable, notamment sur le plan normatif, l'absence de stratégie globale nuit à l'articulation de l'ensemble des initiatives, à la communication claire et à la création de synergies en vue de créer une économie et une société moins polluantes et plus économes en énergie. C'est donc par une action globale et simultanée sur son fonctionnement interne, sur l'ensemble de ses politiques publiques et dans son rôle de régulateur économique que l'État parviendra à se transformer et à accompagner les agents économiques dans la TEE.

PILERS D'UNE STRATÉGIE PUBLIQUE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE (TEE)

Une économie et une société plus économe en énergie et moins polluante



Légende :

Leviers

Source : EY-Parthenon

Partie 2

La transformation du **fonctionnement interne** de l'État prendra un nouvel élan avec le **plan « Services Publics Éco-responsables »** annoncé le 12 février 2020 par le Président de la République. Sa réussite sera conditionnée à la mise en œuvre d'une gouvernance lisible et efficace pour conduire le changement. Il pourra être complété par des réformes plus structurantes, notamment en matière de réduction de la **consommation énergétique des administrations** (e.g. mise en place d'une véritable politique de **« Green IT »**, intégration de critères renforcés en matière de protection de l'environnement dans la passation de marchés publics).

Les politiques publiques sont trop rarement évaluées à l'aune de leurs effets sur les émissions de CO₂. Cette évaluation est pourtant une condition *sine qua non* de la vérification de l'atteinte des objectifs climatiques et de l'efficacité des dépenses publiques. Il est indispensable demain de pouvoir évaluer précisément la contribution de chaque organisation publique en matière de GES pour pouvoir corriger leur trajectoire et atteindre la neutralité carbone. En matière de gouvernance, de mobilisation des parties prenantes ou de simplification des parcours usagers, **l'État doit aussi s'orienter dans une véritable démarche Lean** afin d'améliorer le résultat et les effets de ses politiques publiques. Aussi, nous recommandons que les politiques publiques soient systématiquement évaluées et structurées à l'aune de la TEE, sur la base d'une gouvernance associant l'exécutif et le législatif.

Quant à la **régulation économique**, les **normes** déjà existantes doivent être revues à la lumière des dernières crises sociale, sanitaire et économique (gilets jaunes, Covid-19, récession, etc.) pour **concilier TEE et reprise économique**. D'abord, l'État doit aider les agents économiques à se prononcer sur les régulations qui leur paraissent collectivement acceptables (e.g. Convention Citoyenne pour le Climat). En outre, en tant qu'actionnaire responsable au sein des **entreprises publiques**, il peut être en mesure de soutenir le **changement des pratiques** et **l'évolution des modèles d'affaires**. L'État doit enfin poursuivre son effort de **verdissement des dispositifs d'incitations fiscales**.



LA CRISE DU COVID-19 POSE UN DÉFI NOUVEAU : ARTICULER LA REPRISE RAPIDE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE AVEC L'ACCÉLÉRATION DE LA TEE

Pour éviter l'erreur de la sortie de la crise de 2008, qui s'est accompagnée d'une hausse de près de 5 % des émissions de CO₂ en 2010, le nouveau plan de relance devra favoriser la poursuite de la TEE tout en offrant les conditions nécessaires au redémarrage de l'activité économique. À cet égard, une coordination de l'action des États à l'échelle européenne est nécessaire pour éviter toute forme de *dumping*. **Des dérogations selon les filières seront nécessaires, mais devront être compensées par une transformation plus rapide et plus importante des politiques publiques et du fonctionnement interne des États et être assorties d'engagements en faveur de la TEE, compatibles avec la reprise économique.** En outre, la relance ne devra **pas nuire à l'attractivité de la France**, qui s'était hissée au premier rang des pays européens les plus attractifs en matière d'investissements étrangers en 2019¹. Alors que la crise sanitaire a mis en lumière les enjeux de souveraineté économique et industrielle dans les secteurs de la santé, de l'énergie et de l'agriculture, **l'État devra conduire une relance à même de séduire les investisseurs étrangers tout en favorisant la relocalisation de la production dans certains secteurs**, pour faire face à une crise future de même nature.

In fine, les États devront veiller à un équilibre systémique pour faire primer la TEE, pérenniser l'adoption de comportements vertueux par tous les agents économiques (e.g. rénovation énergétique de bâtiments, adoption de circuits courts, utilisation de transports en commun fonctionnant avec de l'énergie décarbonée, recours au télétravail) **et s'assurer de la résilience future de l'économie face à des chocs climatiques exogènes.**

En ce sens, le plan de relance présenté par le Gouvernement **articule les impératifs de la TEE avec le redémarrage économique**, proposant des mesures et investissements répondant à ces deux enjeux. Ainsi, la somme accordée annuellement à la TEE dans le cadre du plan de relance est près de **cinq fois supérieure au budget annuel que le GPI accordait jusqu'à présent à la TEE** afin de réorienter l'économie vers des secteurs plus « verts » et porteurs d'avenir.

Néanmoins, il convient de noter que si le plan est ambitieux et nécessitera un engagement important de la part de l'État dans les deux prochaines années, **la TEE s'ancre dans le temps long et devra tenir compte de l'après crise pour continuer d'être déployée de façon pertinente.** A ce titre également, les projets soutenus par l'État dans le cadre du plan de relance devront avant tout viser **à transformer en profondeur les secteurs concernés, en structurant les filières** à long terme et en pérennisant les efforts réalisés pour éviter un effet « pansement » non durable. Par ailleurs, l'État devra être en mesure de développer **des dispositifs incitatifs pour les entreprises afin de compenser la non-conditionnalité des aides et de la baisse des impôts du plan de relance** à des engagements écologiques.

Afin de maximiser l'impact des capitaux engagés et des mesures déployées, **une évaluation et un suivi de leur efficacité sera également nécessaire** pour pouvoir garantir la pertinence des actions menées. Ceci étant particulièrement vrai au regard des 70 Md€ non directement attribués à la TEE, principalement dirigés vers les entreprises sans contrepartie environnementale formelle.

¹ Baromètre EY de l'Attractivité, 2019

L'État dispose de nombreux leviers pour construire une société plus économe et moins polluante

Conformément aux engagements de la France liés aux 17 Objectifs de développement durable mis en avant par l'ONU¹, l'État a engagé de nombreuses actions pour engager cette transition, mais plus précisément, l'État dispose de trois leviers pour accélérer la transition écologique et énergétique dans le contexte de relance économique : utiliser les crédits de fonctionnement pour améliorer le fonctionnement des services publics, orienter les politiques publiques via un meilleur ciblage et un meilleur suivi de la dépense publique et réguler les filières économiques, pour inciter les entreprises à prendre plus rapidement le virage de la TEE, principalement par les normes et la fiscalité.

Cette section présente une sélection non-exhaustive d'études de cas dont le propos est d'illustrer les différents leviers à mobiliser. Le plan de relance propose par ailleurs un vivier d'études de cas potentiels qui pourraient intégrer les dimensions de la TEE.

Améliorer le fonctionnement interne de l'État pour devenir une administration plus économe et moins polluante

Pour être crédible dans la promotion et l'accompagnement de la transition écologique et énergétique, **l'État doit être un acteur exemplaire**. Aussi, les services publics doivent repenser leur fonctionnement quotidien, en déployant les meilleures pratiques pour réduire leur consommation énergétique et limiter les effets de leurs activités sur l'environnement. La gamme des leviers permettant d'activer la transition est désormais très large (achats responsables, politique de mobilité durable, finance verte, économies d'énergie, politique du recyclage...) et dispose de solutions concrètes pour être activée partout.

Le Conseil de défense écologique a initié en mars 2020 **le dispositif « Services Publics Eco-Responsables »** composé de 20 mesures, destiné à instiller la TEE du quotidien au sein des services publics et à mobiliser les agents.

¹ Objectifs du Développement Durable, ONU



MESURES DU PLAN « SERVICES PUBLICS ÉCO-RESPONSABLES »

Périmètre		Calendrier		Gouvernance	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Obligatoires pour tous les services de l'État, ses établissements publics et ses opérateurs ▶ Sur une base volontaire pour les collectivités territoriales, leurs EP et les hôpitaux 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Calendrier différent selon les mesures ▶ Entre 2020 et 2029 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le Comité de suivi SGG sera en charge du pilotage de la démarche ▶ Chaque ministère devra publier un bilan annuel pour valoriser les actions mises en œuvre au cours de l'année écoulée et quantifier leurs premiers effets obtenus 	
Mobilité durable des agents	Achats plus responsables	Alimentation plus respectueuse de l'environnement	Réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics	Réduction des produits phyto-pharmaceutiques	Économie circulaire et numérique responsable
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Forfait mobilité durable ▶ Covoiturages domicile-travail ▶ Covoiturage professionnel ▶ Bornes de recharge ▶ Places de stationnement sécurisées pour vélos ▶ Verdissage de la flotte automobile ▶ Limitation des voyages en avion ▶ Visioconférences 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fin du plastique à usage unique ▶ Renouveau des marchés intégrant le risque de déforestation ▶ Papier bureaucratique recyclé / issu de forêts gérées durablement 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Approvisionnement en produits de qualité et durables dans les services de restauration collective / prestations frais de bouche 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Suivi de la conso. Des fluides ▶ Interdiction de l'achat / travaux lourds de réparation de chaudières au fioul ▶ Réduction de 2/3 de la facture énergétique et de 50% des GES ▶ Programme travaux simples ▶ Campagne de sensibilisation et d'implication des agents 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Arrêt de l'utilisation des pesticides pour l'entretien des espaces verts, forêts, voiries et promenades 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Plateforme d'échange de biens et services et favorisant le don aux associations ▶ Sensibilisation aux écogestes numériques et à l'achat de reconditionnés

Source : Plan « Services Publics Éco-Responsables » ; analyse EY-Parthenon

D'autres projets structurants, déployables au sein de tous les services publics, peuvent également être mis en œuvre, comme par exemple une **démarche interministérielle de bilan carbone**, le **renouvellement du parc automobile de l'État**, la **renovation énergétique des bâtiments de l'État**, ou encore le **développement du « Green IT »** qui constituent des leviers majeurs pour réduire significativement les émissions de GES de l'administration publique.

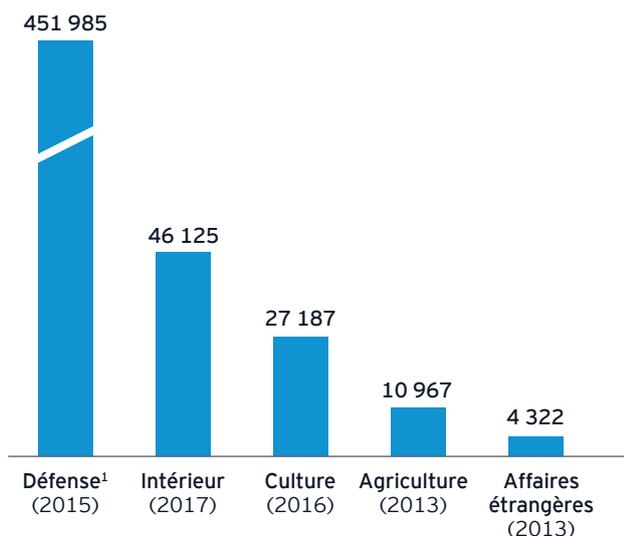
Partie 3

BILAN CARBONE DANS LES MINISTÈRES

Dans le cadre du plan interministériel « Administration exemplaire 2015-2020 », l'ensemble des ministères ont été invités à déployer des plans actions pour réduire leur impact environnemental.

Néanmoins, **seuls cinq ministères ont réalisé le bilan carbone de leurs administrations**, qui sont par ailleurs très divergents en termes de périmètre et de méthode et qui présentent certaines lacunes en matière de données.

BILAN CARBONE DES MINISTÈRES
en T CO₂ eq.



Source : Rapport Sénat sur l'empreinte carbone du numérique 2020 ;
Analyse EY-Parthenon

Les « **périmètres 1 et 2** » de la méthode de l'ADEME sont la première étape pour amorcer et accélérer la TEE dans l'administration : les leviers potentiels associés sont plus simples et reposent sur des moyens sous contrôle direct des ministères. Dans la perspective **d'accélérer et d'harmoniser la réalisation du bilan carbone dans les ministères**, le Commissariat général au développement durable (CGDD) en lien avec la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'ADEME pourraient animer la construction d'une **offre de services unique** aux différentes administrations publiques.

¹ Le périmètre du ministère de la défense exclu le bilan carbone des opérations militaires

MÉTHODE DU BILAN CARBONE

L'ADEME propose une méthodologie d'estimation du bilan carbone d'une entité distinguant trois niveaux d'analyse différents :

Périmètre 1

Sources directes d'émissions de GES liées à l'exploitation / production de l'entité propre (sources de combustion fixes et mobiles, procédés hors énergie, fugitives et biomasse).

Périmètre 2

Sources indirectes d'émissions de GES liées à l'exploitation / production de l'entité propre (consommation d'électricité et consommation de vapeur, chaleur, froid).

Périmètre 3

Sources d'émission de GES indirectement liées à l'exploitation / production de l'entité considérée, en amont et en aval de ses activités (transport de matières premières / marchandises).

RENOUVELLEMENT DU PARC AUTOMOBILE DE L'ÉTAT

L'État compte près de 65 000 véhicules individuels et non militaires. A ce jour, les **objectifs fixés par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) de 2015 ne sont pas respectés** : les véhicules à faibles émissions (hybrides et électriques) ne représentaient que **22 % des renouvellements effectués en 2018 vs. les 50 % imposés par la LTECV**.

Le parc actuel aura émis en 2020 un équivalent de 178kT CO₂ de gaz à effet de serre (en incluant l'impact environnemental de sa fabrication ainsi que de son traitement de fin de vie, répartis sur la durée de vie du véhicule). Sans évolution de la politique de renouvellement du parc automobile de l'État, ces émissions représenteront 95kT CO₂ eq. en 2035 grâce aux évolutions technologiques permettant de rendre les véhicules moins polluants. **Un engagement de l'État à respecter la LTECV permettrait de réduire de -12 % les émissions en 2035** par rapport à un scénario sans inflexion de la politique de renouvellement de la flotte, tandis qu'un **scénario ambitieux** (accordant 80 % des renouvellements à des véhicules de faibles émission hybrides ou électriques) **permettrait d'atteindre une réduction de -25 % en 2035 par rapport au scénario initial**.

PROJECTION DES ÉMISSIONS DU PARC AUTOMOBILE DE L'ÉTAT
en T CO₂ eq. 2020-2035



Renouvellement inchangé

(11 % Diesel, 67 % Essence,
7 % Hybride, 15 % Electrique)

Objectifs LTECV

(10 % Diesel, 40 % Essence,
25 % Hybride, 25 % Electrique)

Objectifs Ambitieux

(10 % Diesel, 10 % Essence,
40 % Hybride, 40 % Electrique)

Source : Étude Carbone 4, *From Cradle to Grave: e-mobility and Energy Transition*, 2018 ; EY-Parthenon

Orienter les politiques publiques par un meilleur ciblage et suivi de la dépense publique

La France fait partie des pays européens allouant la plus grande part de ses dépenses publiques à la protection de l'environnement (i.e. environ 1,82 %) derrière l'Espagne et la Norvège.

Ces dépenses doivent être **fléchées vers les politiques les plus prioritaires** pour accompagner la TEE (rénovation énergétique des bâtiments, soutien aux transports décarbonés, etc.). Cependant, l'État ne peut se cantonner à un rôle de guichet de dépenses et doit mettre en place des mesures de suivi complémentaires (fédération et coordination d'acteurs privés, communication auprès des agents économiques, etc.) pour assurer l'efficacité et l'efficience des dépenses engagées. À cet égard, **la politique de rénovation des copropriétés** est un exemple probant parmi les plus de 1 000 projets prêts à être déployés à court terme en Europe pour une relance verte et résiliente¹.

POLITIQUE DE RÉNOVATION DES HABITATIONS ET DES BÂTIMENTS PUBLICS

Jusqu'à présent, **la politique de rénovation des copropriétés est soutenue par des mesures d'incitation financière** (CITE / Ma Prime Rénov', prêts éco PTZ, TVA à taux réduit, certificats d'économie d'énergie, chèque énergie, aides ANAH) **et des contraintes réglementaires**. Les dernières mesures prises dans le cadre du plan de relance économique vont également en ce sens : extension du nombre de propriétaires pouvant bénéficier de Ma Prime Rénov' (2 Md€ supplémentaires sur 2021 et 2022), possibilité pour les locataires de « passoires thermiques »² de se retourner contre leur propriétaire. Pourtant, les rythmes d'octroi de prestations financières et de rénovations sont régulièrement inférieurs aux attentes du Gouvernement³ et près de 20 % du parc résidentiel (7 millions de logements) est encore aujourd'hui composé de « passoires thermiques ».

La raison principale du retard dans la rénovation du parc de logements en France n'est ni le manque de diversité des moyens mis en œuvre, ni l'insuffisance des montants mobilisés par l'État⁴, mais bien la **mauvaise coordination des nombreux acteurs qui y prennent part** (législateur, architectes, entreprises de travaux, organismes d'information, organismes d'aides, etc.), entraînant la mise en place d'un parcours usager long et très complexe à appréhender pour les propriétaires de logements.

La simplification du parcours usager est un levier essentiel de la montée en puissance de la rénovation énergétique. Dans ce cadre, l'État doit s'atteler à concevoir une stratégie incitant les ménages à entreprendre des travaux de rénovation globale de leur logement tout en assurant un parcours usager simple et efficace.

PRINCIPAUX POINTS DE BLOCAGE LORS DU PARCOURS USAGER POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE D'UN LOGEMENT COLLECTIF

Accessibilité de l'information sur la RE

- ▶ **Nombreux organismes pour l'information**, d'un point de vue **national** (ex : ANIL/ANAH) et **local** (ex : ALEC/EIE/FAIRE) ;
- ▶ **Différentes typologies** d'assistances (ex : AMO publics/privés, MOE, énergéticiens, etc.) ;
- ▶ **Nombreux organismes financiers** pouvant être sollicités dans le parcours de rénovation (ex : PROCIVIS, SEM, banques, etc.).

Illisibilité des dispositifs d'information

Accessibilité matérielle de la RE

- ▶ Aides **individuelles sous conditions de ressources** (ex : Ma Prime Rénov') ;
- ▶ Aides collectives dépendant de **conditions techniques** (ex : Habiter Mieux Copro) ;
- ▶ Aides prenant de **nombreuses formes** : crédit d'impôt, prêt bancaire, prix contractuels via des opérateurs CEE ;
- ▶ Délais d'obtention **longs et hétérogènes** ;
- ▶ **Aides aux modalités instables**.

Instabilité des dispositifs, manque de confiance, imprévisibilité

Responsabilisation des copropriétaires

- ▶ **Manque de sensibilisation** des copropriétaires au sujet de l'entretien / travaux à prévoir dans une copro ;
- ▶ Nombreuses **dispositions obligatoires** ne prévoyant pas de **coercition en cas non-application** ;
- ▶ **Évolutions régulières** du droit de la copropriété.

Manque de confiance

Source : Analyse EY-Parthenon

¹ EY, *A Green Covid-19 Recovery and Resilience Plan for Europe*, Septembre 2020

² Logements à forte consommation énergétique, dont le diagnostic de performance énergétique est F ou G

³ Communiqué *Ma Prime Rénov'* : évolutions juillet 2020, Agence Nationale de l'Habitat, 13.07.2020

⁴ Dépenses budgétaires : 1,6 Md€ (Jaune budgétaire "Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat" annexé au projet de loi de finances pour 2020) ; dépenses fiscales : 2,4 Md€ (Jaune budgétaire "Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements" annexé au projet de loi de finances pour 2020)

Partie 3

Agir sur la régulation des filières pour inciter les entreprises à prendre plus rapidement le virage de la TEE

Le niveau actuel d'endettement des États, aggravé par la crise sanitaire et économique, pourrait limiter le recours à la dépense publique pour accélérer la TEE. Néanmoins, **d'autres leviers existent et peuvent être plus pertinents que la dépense publique** pour accompagner la transformation des filières industrielles vers des modes de production bas carbone. Agir sur toute une filière permet de mobiliser l'appareil de production vers des solutions moins énergivores et moins polluantes. La norme, le levier plus communément employé, est un outil efficace permettant d'inscrire des filières entières dans une dynamique de TEE. L'État peut néanmoins employer d'autres leviers, comme l'orientation de ses actifs dans les entreprises publiques, la mobilisation des finances ou encore des dispositifs d'incitation fiscale.

LES ACTIFS DE L'ÉTAT AU SERVICE DE LA TEE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Dans une ambition similaire, l'État pourrait **renforcer et / ou réaffirmer les engagements** des entreprises au sein desquelles sa participation lui permet de peser. À ce jour, **seules certaines entreprises du portefeuille** – comme Air France ou EDF¹ – **ont pris des engagements « verts » explicites.**

Il convient également de s'interroger sur la définition d'un « actif stratégique » pour l'État au regard de son portefeuille de participations. Ainsi, un « verdissement » de ce dernier pourrait être envisagé, afin de mieux prendre en compte les enjeux de la TEE, à l'image des principaux investisseurs privés qui ont commencé à repenser leur portefeuille pour intégrer au mieux ces nouveaux enjeux : JP Morgan a souscrit à plus de 10 Md\$ d'obligations vertes, la Société Générale s'est engagée à lever 120 Md€ en faveur de la TEE sur 2019-23, etc.).

LES FINANCES AU SERVICE DU VERDISSEMENT DE L'ÉCONOMIE

Pour répondre à l'urgence de la TEE, il existe trois grands défis à relever en matière de finance verte.

D'abord, l'État doit faire vivre la stratégie climat ambitieuse qu'il a adoptée pour accompagner la transition écologique des acteurs économiques, mieux orienter l'investissement vers la transition bas-carbone et faire de l'exigence verte un point incontournable des négociations commerciales, comme de ses instruments de financement à l'export. C'est ce que fait la DG Trésor au travers de ses instruments financiers pour soutenir les exportations innovantes et permettre ainsi la valorisation et la réduction de l'impact des déchets sur l'environnement.

Ensuite, il est essentiel pour l'État de mobiliser encore davantage la finance au service du verdissement de l'économie, à travers l'épargne des Français ou ses propres obligations assimilables du Trésor (OAT). C'est ainsi qu'elle pourra conforter l'avance de la place financière parisienne en matière de finance verte. N'oublions pas que la France a été le premier État au monde à émettre une obligation verte pour une taille de référence, avec le lancement en 2017 de la première OAT verte d'un montant de 7 Md€ pour une maturité de 22 ans. Une démarche pionnière qui a entraîné le lancement d'émissions souveraines vertes dans plusieurs pays du monde. Au-delà du produit de dette qu'est l'OAT verte, l'État français doit tenir l'engagement d'évaluer l'impact environnemental de ses politiques publiques dont le financement est adossé à l'OAT verte.

Enfin, il est primordial de renforcer la transparence de la finance verte, et donc la qualité de la donnée extra-financière. C'est ce que rappelle le dernier rapport parlementaire sur le sujet « Choisir une finance verte au service de l'Accord de Paris² » qui propose de créer une base de données gratuite en *open data* pour garantir la transparence et l'accès public de l'information environnementale et sociale.

LA DG TRÉSOR SE TRANSFORME POUR INTÉGRER PLEINEMENT LES ENJEUX CLIMATIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Pour intégrer pleinement les enjeux climatiques et environnementaux dans le pilotage de la politique économique de la France, la DG Trésor a fait le choix cette année de s'organiser de façon matricielle pour veiller à la prise en compte de l'objectif de transformation verte par l'ensemble de ses services, tout en réalisant un travail de pédagogie auprès des acteurs institutionnels ; pour donner l'exemple, elle a également réalisé son propre *aggiornamento* écologique avec la mise en place d'un programme corporate « Trésor vert », en lien avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers. Cette innovation organisationnelle, mise en place dans le cadre de son plan de transformation Trésor 2020, a ainsi fait l'objet de la création d'une nouvelle fonction horizontale sur le modèle des *Climate change officer* qui se développent dans les entreprises privées.

¹ EDF a annoncé le 8 septembre 2020 le succès de son émission inaugurale majeure d'obligations vertes à option de conversion et/ou échange en actions nouvelles et/ou existantes (OCEANes Vertes) : <https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/journalistes/tous-les-communiqués-de-presse/edf-annonce-le-succès-de-son-emission-inaugurale-majeure-d-obligations-vertes-a-option-de-conversion-et-ou-d-echange-en-actions-nouvelles-et-ou-existantes-oceanes-vertes>

² Rapport parlementaire d'Alexandre Holroyd, juillet 2020

LES DISPOSITIFS D'INCITATION FISCALE PERMETTENT DE SOUTENIR LA TEE DE MANIÈRE DURABLE

La fiscalité constitue le dernier outil majeur à la disposition de l'État pour orienter les comportements des agents économiques vers la TEE. Cependant, en France, **la part de la fiscalité verte** dans le produit total des impôts et cotisations est inférieure à la moyenne des pays de l'UE (5,1 % en France vs. 6,1 % dans l'UE)¹.

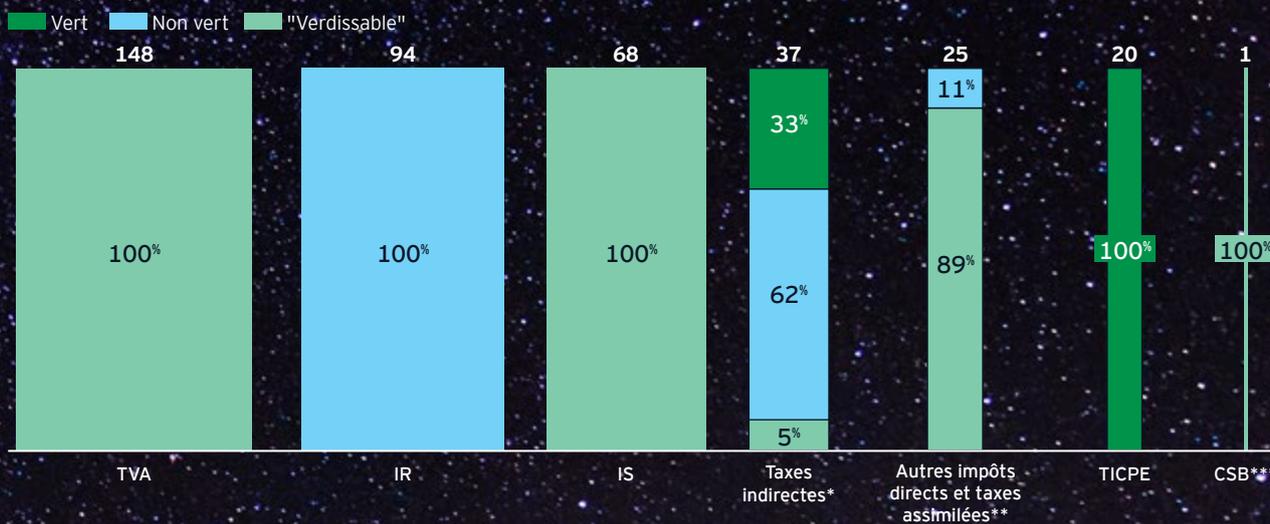
Seules quelques taxes (e.g. TICFE, taxe générale sur les activités polluantes), pesant pour environ 32 Md€ de recettes fiscales², sont considérées comme vertes en France. Il apparaît pourtant **qu'environ 60 % des recettes fiscales en France** (soit près de 240 Md€) sont « verdissables », c'est-à-dire que leur assiette peut être constituée par un produit ou service détériorant l'environnement. Par exemple, la TVA et l'impôt sur la fortune immobilière sont « verdissables » puisque le taux de prélèvement peut être proportionné à l'empreinte environnementale des produits et services consommés, dans le cas de la TVA, ou des bâtiments détenus, dans le cas de l'IFI. De même, plusieurs « niches » fiscales sur la TICPE grèvent son rendement budgétaire et avantagent des

comportements nuisibles à l'environnement (ex. fiscalité du gazole, exonérations ou taux réduits pour certaines professions).

Ainsi, en verdissant la fiscalité, l'administration pourrait **contraindre les entreprises et les ménages à adopter des comportements en phase avec la TEE de manière durable**. Pour ce faire, l'État devrait **cibler les taxes** à verdier en priorité, **définir les critères** permettant de verdissement des taxes (émissions de CO₂ dans le processus de production des biens et services, empreinte environnementale des bâtiments), **fiabiliser les modes de calcul** de ces critères et communiquer sur la mise en œuvre de ces dispositifs incitatifs, pour s'assurer de leur prise en compte par les agents économiques.

Il est néanmoins important de retenir que le mouvement des « Gilets Jaunes » a rappelé qu'une telle entreprise ne pouvait se faire sans, d'une part, **intégrer une logique de justice fiscale**, afin de limiter l'impact sur le prix des biens de première nécessité, et d'autre part, **associer étroitement les citoyens sur la priorisation et les critères de ces évolutions fiscales**. Enfin, l'État devra porter une attention particulière à ce que ces nouvelles mesures **n'entravent pas la compétitivité de nos entreprises et industries à l'international**.

RÉPARTITION DES RECETTES FISCALES FRANÇAISES ENTRE TAXES VERTES, NON VERTES ET « VERDISSABLES » en Md€, en %, 2020



* Taxes indirectes :

Vert : taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), taxe additionnelle à la taxe sur les certifications d'immatriculation des véhicules, taxe sur les installations nucléaires de base, taxe spéciale sur certains véhicules routiers, taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

Verdissable : taxe sur les transactions financières (TTF), contribution de sécurité immobilière, taxe sur la publicité télévisée, redevances sanitaires.

** Autres impôts directs et taxes assimilées :

Verdissable : prélèvements de solidarité, prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers, impôt sur la fortune immobilière, taxe sur les surfaces commerciales.

***CSB : Contribution sociale nette sur les bénéfices des sociétés (verdissable).

Source : Projet de loi des finances 2021, Analyse EY-Parthenon

¹ Source : Eurostat, 2018

² Les 32 Md€ diffèrent des 64 Md€ des ressources publiques environnementales du « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » 2021 car le périmètre dudit rapport inclut les redistributions aux collectivités territoriales, aux comptes d'affectation spéciale et à d'autres entités.

Et maintenant ? Passer de la volonté à la transformation durable

Les idées pour faire de la transition écologique une réalité sont aujourd'hui nombreuses et irriguent les politiques publiques. Les gouvernements successifs auront à cœur de transposer les propositions et les attentes des citoyens dans des projets concrets. Mais le rythme de la transition exige le même portage politique et managérial que celui de la transition numérique il y a quelques années : un portage cohérent et transversal. Changer en même temps les règles et les usages, les modèles économiques et les priorités, nécessite d'initier un agenda de transformation écologique et environnemental dans chaque ministère, opérateur de l'État et *in fine* dans chaque service déconcentré et chaque collectivité locale.

Cet agenda s'articule en 3 moments :

Étape 1

Étape d'évaluation et de mobilisation, permettant de partager un audit sans concession et de faire remonter constats et attentes des collaborateurs.

Étape 2

Étape de construction d'une stratégie ambitieuse et rationnelle, s'employant à définir une vision globale et un plan de transformation concret et opérationnel.

Étape 3

Une phase de mise en œuvre et d'embarquement des managers, des équipes et des usagers visant à ancrer la transition dans les faits, les actes et les mentalités pour obtenir l'impact attendu.



LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN LEVIER POUR ENGAGER L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DANS LA RÉDUCTION D'ÉMISSIONS DE CO₂

Plusieurs établissements et entreprises publics ont commencé à se doter de stratégies de développement durable.

Le groupe La Poste a ainsi mis en place un programme de mesure, de réduction et de compensation carbone sur l'ensemble de sa chaîne de valeur et d'émissions de CO₂ : les bâtiments gérés par Poste Immo (filiale immobilière du groupe) sont approvisionnés à 100 % en énergie renouvelable, la flotte de transports comprend 37 000 véhicules électriques, et, alors que le groupe génère près de 800 millions de tonnes de déchets, La Poste a lancé en 2018, avec Suez, une offre de recyclage, de collecte et de tri des déchets de bureau (Recygo).

En 2020, EDF a posé les premières d'une stratégie de développement durable tout au long de sa chaîne de valeur. Le groupe s'est engagé à atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050 et à baisser ses émissions directes de 50 % en 2030. Des objectifs intermédiaires en 2023 et 2035 sont en cours de détermination. Pour disposer d'outils de mesure adéquats, EDF s'est engagé dans l'obtention de la certification SBTi, qui met à disposition des organisations une méthodologie d'évaluation et de suivi des réductions des émissions de gaz à effet de serre en lien avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat.

Si la mise en œuvre du dispositif service public éco-responsable permet en effet d'engager une dynamique positive dans la transformation du fonctionnement interne des ministères, les leviers de transformation sont nombreux à la fois auprès des secrétariats généraux et des directions métiers.

Fort de ces exemples, **l'État pourrait lui aussi actionner divers leviers pour accélérer sa TEE, ont le green budgeting qui a été récemment déployé.**

	Exemples de levier	Acteurs majeurs	
Exemples de levier	Achats / moyens gén.	<ul style="list-style-type: none"> Recours à la réparation au reconditionnement Achat d'énergie décarbonée Conversion de flottes de véhicules Performance environnementale des fournisseurs 	Direction des achats de l'État (DAE) et Directions achats ministérielles
	Immobilier	<ul style="list-style-type: none"> Rénovation énergétique des bâtiments de l'État 	Direction de l'Immobilier de l'État (DIE)
	SI	<ul style="list-style-type: none"> Green IT et Numérique responsable Réduction des déplacements grâce au recours accru aux outils de vidéoconférence 	Direction du Numérique (DNUM) et DSI ministérielles
	Finance	<ul style="list-style-type: none"> Green budgeting Notation extra financière des investissements 	Direction du budget (DB)
Directions métiers	RH	<ul style="list-style-type: none"> Formation et sensibilisation (e.g. bonnes pratiques) / Incitations (e.g. indexation de la rémunération) Recours au télétravail et réduction de l'empreinte des trajets domicile-travail (transports en commun, vélo, autopartage, etc.) 	DRH ministérielles
	Politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> Bilan carbone des mesures et de leurs impacts 	Directions métiers et réseau déconcentré
	Offre de services	<ul style="list-style-type: none"> Offre de conseil et appui global pour le verdissement des différentes filières économiques 	Directions métiers
	Réseau de distribution	<ul style="list-style-type: none"> Verdissement du réseau de délivrance de services Contractualisation avec partenaires éco-responsables 	Services déconcentrés
	Pilotage des opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> Contractualisation sur des objectifs verts internes et externes à l'établissement 	Opérateurs et leurs tutelles

Ainsi, la réalisation de l'ambition écologique française doit également s'appuyer sur l'engagement de tous les acteurs publics, dont les niveaux d'avancement sont très hétérogènes. L'expérience d'EY-Parthenon en ce domaine nous permet d'identifier huit facteurs clés de succès pour la réussite de ces plans de transformation :

1 L'évaluation précise de l'empreinte écologique d'un ministère, d'un établissement public, d'un opérateur ou d'une entreprise dont l'État est actionnaire afin de partager des chiffres et des thèmes qui ne sont pas habituels aujourd'hui dans les comités de direction publics pour favoriser une meilleure priorisation de l'intervention publique en faveur d'un Etat stratège et économe.

2 L'embarquement des agents dans le dispositif pour en faire un levier durable de la transformation.

3 La combinaison de tous les leviers réglementaires, budgétaires et fiscaux pour ne pas se contenter de mesures liées à l'écologie du quotidien.

4 La réalisation de mesures permettant le développement de l'activité par **l'élargissement ou la diversification du cœur de métier de la structure publique**, pour que l'écologie soit un facteur de développement économique.

5 La capitalisation des projets sur l'innovation technologique pour mobiliser les écosystèmes de R&D et les start-up de la cleantech.

6 Le pilotage et le suivi du plan de transformation durable avec le même portage politique et managérial qu'un plan de transformation à composante économique ou digital, en renforçant les moyens de coordination interministériel et en mettant les résultats en perspective avec les engagements de l'État pour accélérer la mise en œuvre de la TEE.

7 La création d'un dialogue annuel sur la question environnementale à tous les échelons de l'organisation (dans les IRP – instances représentatives du personnel – les comités de direction ou avec les tutelles pour les établissements publics).

8 L'association des échelons déconcentrés via la déclinaison de **plans locaux** des services et leur association aux contrats de transition écologique pour que la transition durable ne soit pas un phénomène parisien mais une réalité française demain.

Contributeurs

Bruno Bousquié

Managing Partner
EY-Parthenon France
Power & Utilities

Guéric Jacquet

Partner
EY-Parthenon
Government & Public Sector

Alexis Gazzo

Partner
EY
Climate Change and
Sustainability Services

Jérémie Haddad

Partner
EY
Directeur de la practice
Power & Utilities en Europe

Caroline Trilles

Partner
EY
Technology consulting :
transformation digitale
du secteur public

Issam Taleb

Senior manager
EY-Parthenon
Government & Public Sector
et *Power & Utilities*

Jean-Gabriel Robert

Senior Manager
EY
Climate Change and
Sustainability Services

Mauricio Fontanetti Aguiar

Manager
EY-Parthenon
Government & Public Sector

EY-Parthenon

EY-Parthenon est l'équipe mondiale en charge des projets de stratégie, des plans de transformation et du support aux transactions au sein d'EY. Nous accompagnons les entreprises de toute taille, leurs actionnaires et les organisations publiques, en faisant levier sur l'ensemble des compétences d'EY, notamment en conseil opérationnel et financier, technologique et digital, juridique et fiscal.

EY CCASS

Depuis 1994, l'équipe Performance & transformation durables d'EY Western Europe & Maghreb (WEM) accompagne ses clients dans leur transformation vers un modèle économique plus durable, par la prise en compte des risques et opportunités RSE dans toutes les fonctions de l'entreprise. Forte de plus de 100 consultants dédiés aux questions de transformation durable de l'économie, notre équipe dispose de formations en ingénierie technique, économie, finance, marketing, droit et communication et d'expériences préalables en entreprises, institutions publiques et ONG. Nos équipes s'appuient sur un réseau international de plus de 1 500 consultants.

EY est un des leaders mondiaux de l'audit, du conseil, de la fiscalité et du droit, des transactions. Partout dans le monde, notre expertise et la qualité de nos services contribuent à créer les conditions de la confiance dans l'économie et les marchés financiers. Nous faisons grandir les talents afin qu'ensemble, ils accompagnent les organisations vers une croissance pérenne. C'est ainsi que nous jouons un rôle actif dans la construction d'un monde plus juste et plus équilibré pour nos équipes, nos clients et la société dans son ensemble.

EY désigne l'organisation mondiale et peut faire référence à l'un ou plusieurs des membres d'Ernst & Young Global Limited, dont chacun est une entité juridique distincte. Ernst & Young Global Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, ne fournit pas de prestations aux clients. Les informations sur la manière dont EY collecte et traite les données personnelles, ainsi que sur les droits dont bénéficient les personnes concernées au titre de la législation en matière de protection des données, sont disponibles à l'adresse suivante : ey.com/privacy. Retrouvez plus d'informations sur notre organisation sur www.ey.com.

Ernst & Young Advisory est un membre de Ernst & Young Global Limited opérant en France et fournissant des prestations de services à des clients.

EY-Parthenon désigne des professionnels de Ernst & Young LLP et d'autres membres du réseau EY, fournissant des services de conseil en stratégie dans le monde. Retrouvez plus d'informations sur ey.com/parthenon.

© 2020 Ernst & Young Advisory.
Tous droits réservés.

Studio BMC France - 2009BMC174-01
SCORE France N°2020-129
ED NONE.

Document imprimé conformément à l'engagement d'EY de réduire son empreinte sur l'environnement.

Cette publication a valeur d'information générale et ne saurait se substituer à un conseil professionnel en matière comptable, fiscale ou autre. Pour toute question spécifique, vous devez vous adresser à vos conseillers.

ey.com

Contacts

Guéric Jacquet

Partner

EY-Parthenon

Government & Public Sector

gueric.jacquet@parthenon.ey.com

+33 1 46 93 46 57

Alexis Gazzo

Partner

EY

Climate Change and

Sustainability Services

alexis.gazzo@fr.ey.com

+33 1 46 93 63 98