

## **Entretiens du Conseil d'Etat en droit public économique**

\*\*\*\*\*

**« Quel financement pour une croissance durable ? »**

\*\*\*\*\*

**Conseil d'Etat  
Vendredi 5 novembre 2021**

\*\*\*\*\*

**Ouverture de Bruno Lasserre,  
Vice-président du Conseil d'Etat**

Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues et chers amis,

Je suis heureux d'ouvrir cette nouvelle édition des entretiens en droit public économique co-organisés par la section des finances, la section des travaux publics et la section du rapport et des études du Conseil d'Etat. Inaugurée en 2007, ces entretiens sont chaque année l'occasion, pour le Conseil d'Etat, de revenir sur des sujets qui sont au cœur des débats en matière économique et résonnent souvent avec les questions qui lui sont posées dans le cadre de ses activités consultative et contentieuse. Ils nous aident à y répondre tout en nous permettant de mieux saisir les enjeux qui les sous-tendent, afin de garantir la pertinence de notre action. C'est pourquoi ces entretiens me tiennent particulièrement à cœur, et je souhaite donc remercier les intervenants prestigieux qui se succéderont aujourd'hui à la tribune pour partager, autour des présidents Philippe Martin et Philippe Josse, leur expertise, leurs expériences ainsi que leurs propositions.

La question posée aujourd'hui est la suivante : quel financement pour une croissance durable ? Elle n'est pas nouvelle et les économistes s'accordent depuis longtemps sur un grand nombre de solutions. Mais je crois que les termes du débat ont tout de même sensiblement changé depuis que la pandémie de covid-19 s'est abattue sur le monde, si bien que l'on peut sans doute se réjouir que cette journée, qui devait à l'origine se tenir en 2020, ait été plusieurs fois reportée.

La crise sanitaire dont nous commençons à sortir semble en effet avoir en partie modifié nos priorités. L'espoir, largement relayé par les médias, de voir advenir dès la fin du premier confinement un nouveau monde, plus lent, plus équitable et plus vert était certes un petit peu naïf, mais il n'est pas excessif de dire que la crise a déclenché, ou tout du moins accentué une prise de conscience collective quant aux limites de nos modèles de société et de croissance. Cette prise de conscience s'est notamment traduite, après les mesures fortes prises en urgence

par les gouvernements pour préserver notre tissu économique et protéger les revenus des ménages, par l'annonce de grands plans de relance et d'investissements, aux niveaux européen et nationaux, visant à faire revenir la croissance mais aussi à préparer nos économies aux défis économiques, sociaux et, bien sûr, environnementaux qui nous attendent à moyen et long terme.

Reste à savoir comment financer ces nouvelles priorités dans un contexte de finances publiques dégradé. De ce point de vue, la crise sanitaire semble également nous avoir conduits à relativiser les dogmes qui avaient prévalu à l'issue de la précédente crise financière, puisque l'endettement public a considérablement augmenté sans que ni l'Europe, ni les Etats ne s'en émeuvent outre-mesure. Dans le même temps, le principe d'un emprunt mutualisé au niveau de l'Union ne fait plus figure d'abomination de la désolation pour les pays dits « frugaux ». Et un assez large consensus paraît s'être formé autour de l'opportunité de recourir aux déficits publics afin de financer la croissance de demain.

Ceci étant dit, nul ne peut nier que la France comme les autres pays continuent d'évoluer dans un environnement international, économique et financier contraint, et qu'aujourd'hui comme hier, la dette publique reste soumise à une condition fondamentale de soutenabilité. Il faut donc, comme toujours, faire des choix : des choix dans les objectifs que nous nous fixons et des choix dans les outils que nous décidons de solliciter pour les mettre en œuvre, en particulier pour les financer. C'est sur ces deux points que j'aimerais tracer quelques pistes de réflexion qui seront sûrement explorées beaucoup plus à fond lors des deux tables rondes de cette journée.

**I. En premier lieu, si les priorités affichées par la France s'inscrivent bien dans le cadre de ses engagements en matière climatique et environnementale, des questions demeurent quant à leur pertinence et à leur inclusion dans une stratégie économique globale, cohérente et conséquente.**

1. La notion de croissance durable ne fait pas l'objet d'une définition uniforme mais on s'accorde à dire qu'elle contient deux dimensions : la première est sociale et suppose une économie « de qualité », garantissant notamment des logements convenables, des emplois qualifiés, des rémunérations suffisamment élevées et une protection sociale importante<sup>1</sup>. La seconde est environnementale et exige un découplage progressif entre la croissance du produit intérieur brut et la croissance de la consommation d'énergies fossiles et de ressources naturelles<sup>2</sup>.

A cet égard, on ne peut que saluer les initiatives présentées par la Commission européenne le 27 mai 2020 et le plan « France Relance » annoncé dans la foulée par le Président de la République, dont l'objectif affiché est de préparer la France à l'horizon 2030 en agissant autour de trois axes : la transition écologique, la compétitivité et la cohésion sociale et territoriale. Sur un total de 100 milliards d'euros, 30 doivent être directement destinés à financer ce premier objectif, à travers des actions sur des secteurs et des activités-clé comme la

---

<sup>1</sup> Voir P. Artus, « Une croissance durable ? », in J.-H. Lorenzi (dir.), *A la recherche d'une nouvelle croissance*, PUF, 2011

<sup>2</sup> L. Tubiana, « Rio et la pari manqué d'une croissance durable », in A. Euzen, L. Eymard et F. Gaill (dit.), *Le développement durable à découvert*, CNRS Editions, 2013

rénovation thermique des bâtiments, les transports, l'agriculture, la reconversion d'industries polluantes ou encore le développement d'énergies vertes.

Il ne faut toutefois pas oublier qu'une telle volonté politique, revigorée à la faveur de la crise, était en tout état de cause indispensable pour honorer les engagements déjà pris en matière climatique et environnementale. La France, comme d'ailleurs l'Union, a en effet pleinement souscrit aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par l'Accord de Paris et les a transcrits dans la loi<sup>3</sup>. Prenant au mot le législateur, le Conseil d'Etat<sup>4</sup>, suivi en cela par le tribunal administratif de Paris<sup>5</sup>, a quant à lui reconnu le caractère contraignant de ces objectifs, estimé que la trajectoire actuelle n'était pas crédible et donc enjoint à l'Etat de prendre toutes mesures nécessaires pour les atteindre, ce que pour quoi le simple vote de la loi climat et résilience n'a pas été jugé suffisant. Des objectifs en matière de biodiversité ont également été fixés en 2016<sup>6</sup> sans que les mesures prises depuis lors pour les atteindre ne soient apparus suffisants<sup>7</sup>. En d'autres termes, que l'on se fonde sur la loi ou sur les prévisions des scientifiques, la France n'a pas d'autre choix que de faire plus et mieux.

2. Les mesures annoncées dans le plan de relance ou encore dans la loi « climat et résilience<sup>8</sup> » seront-elles de ce point de vue pertinentes, suffisantes et, le cas échéant, comment peuvent-elles être améliorées et complétées ? Vers quels secteurs faut-il agir en priorité ? Les grandes industries, notamment l'aviation, ont-elles encore un avenir, faut-il y investir de l'argent public et, si oui, à quelle fin et à quelles conditions ? Les investissements envisagés dans les secteurs du numériques et des énergies renouvelables sont-ils bien dirigés ? Autant de questions, mais il y a en a bien d'autres, qui seront évoquées par les intervenants de la première table ronde et qui sont essentielles si l'on souhaite vraiment faire advenir une croissance durable.

J'aimerais pour ma part signaler deux défis que ne manqueront pas de soulever la poursuite de nos objectifs.

Le premier tient à la difficulté de les articuler harmonieusement avec les mesures conjoncturelles de sortie de crise qui visent à soutenir certains secteurs stratégiques ou importants en termes d'emploi ainsi que, plus ponctuellement, le pouvoir d'achat des ménages, comme récemment face à la flambée des prix du gaz et de l'essence. Le risque est bien sûr que les dépenses « brunes » l'emportent sur les dépenses « vertes », au prix de régressions environnementales, d'effets de verrouillage et de distorsions de marché qui auront pour effet tout à la fois d'exacerber les problèmes et de rendre d'autant plus difficile la transition souhaitée vers un modèle de croissance durable. Nous gagnerions, à cet égard, à tirer les enseignements des plans de relance pris pour faire face à la précédente crise financière, qui ont été globalement défavorables au climat et ont conduit à un rebondissement des investissements « bruns » au

---

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

<sup>4</sup> CE 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301

<sup>5</sup> TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France et autres*, n° 1904967

<sup>6</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

<sup>7</sup> V° à cet égard A. Bougrain Dubourg & P. Frey, *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, avis du CESE, 23 septembre 2020

<sup>8</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

milieu de la décennie. Nous gagnerions également à nous rappeler qu'en France comme dans beaucoup d'autres pays, les soutiens publics directs et indirects aux énergies fossiles sont restés beaucoup plus importants que les efforts fournis pour lutter contre le changement climatique et protéger la biodiversité.

Ceci plaide donc pour stratégie globale dans laquelle le court terme et le long terme, le conjoncturel et le structurel ne sont pas opposés. Une telle stratégie est effectivement possible. Nous savons en effet que lorsqu'elles sont correctement élaborées, les mesures de relance verte peuvent générer des revenus, créer de l'emploi, améliorer le bien-être et renforcer la résilience<sup>9</sup>. Je pense aussi que l'opposition entre le court terme et le long terme est trop souvent schématique, car si la transformation du tissu économique prendra forcément du temps, les temporalités sont en réalité très variables selon les secteurs d'activités : réduire la consommation d'énergie due au chauffage ou augmenter la part des circuits courts peut en effet faire avancer plus vite que le développement des transports collectifs et intermodaux dans les agglomérations. Il est ainsi sans doute erroné, en plus d'être contreproductif, de séparer deux temporalités en voulant d'abord sauver l'économie pour ensuite seulement s'occuper du reste<sup>10</sup>. Enfin, de très nombreuses mesures sont à « double impact » environnemental et économique et des co-bénéfices existent entre la relance des activités à court et moyen termes et la poursuite des objectifs de transition écologique et sociale. Ceci suppose, il me semble, de cibler de façon privilégiée les secteurs, activités et modèles économiques les plus en phase avec les objectifs d'une croissance durable, tout en assumant, lorsque c'est nécessaire, de ne pas toujours faire prévaloir à tout prix le modèle existant. Comment donc cibler la relance budgétaire pour qu'elle reste cohérente avec les objectifs de long terme ? Comment éviter que les investissements bruns annulent les effets des investissements verts ? Comment accompagner la reconversion des secteurs les plus polluants, voire leur décroissance nécessaire ?

Le second défi que je voulais mentionner a trait au risque d'éparpillement que recèle la poursuite d'un objectif aussi vaste que celui de faire advenir un nouveau modèle de croissance. Il faudra à cet égard éviter aussi bien la multiplication de dispositifs concurrents que les politiques publiques trop horizontales, qui aboutissent souvent à un saupoudrage qui prive les investissements publics des effets d'encouragement et d'entraînement à même de garantir leur efficacité<sup>11</sup>. Il sera capital, dans ces conditions, que la mise en œuvre du plan de relance français réponde à des orientations politiques claires et s'inscrive dans le cadre d'une vision d'ensemble.

## **II. S'agissant en deuxième lieu du financement de ces priorités, qui sera l'objet de la seconde table ronde, les questions portent autant sur la marge de manœuvre dont dispose la puissance publique, les outils et les conditions des financements publics que sur leur articulation avec les financements privés.**

---

<sup>9</sup> S. Agrawala, D. Dussaux et N. Mionti, « What Policies for Greening the Crisis Response and Economic Recovery ? », 2020 ([https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery\\_c50f186f-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery_c50f186f-en))

<sup>10</sup> M. Dupré, J. Hallak et W. Kalinowski, « Pour une relance européenne fidèle au serment vert », Institut Veblen pour les réformes économiques, 28 mai 2020

<sup>11</sup> Voir notamment *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, op.cit. note 13, et M. Basache-Beauvallet, D. Bureau, F. Giavazzi et X. Ragot, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », Note du Conseil d'analyse économique, n° 43, juillet 2017.

1. L'« espace budgétaire » dont dispose la France afin de financer ses priorités pour une croissance durable est évidemment une donnée déterminante. Dans quelle mesure l'endettement public, précipité par les crises de 2008 et du covid-19 pour atteindre aujourd'hui près de 116 % du PIB, contraint-il nos marges de manœuvre ? Sur ce sujet, les mises en garde récentes contre l'austérité dans la gestion de la crise sanitaire, la décroissance continue des taux d'intérêt, qui semble montrer que l'épargne mondiale croît plus vite que l'endettement des Etats, et le soutien apporté par les banquiers centraux aux plans de relance budgétaire semble témoigner d'un véritable « changement de paradigme<sup>12</sup> ». Aussi OFCE estimait-il récemment que pour les dix années à venir, la France pourrait raisonnablement investir 100 milliards d'euros en plus du plan de relance annoncé en 2020<sup>13</sup>.

Le contexte semble donc paradoxalement propice à l'investissement public, dont le rôle premier est bien de transformer l'environnement de long terme pour améliorer le bien-être de la population et la productivité des entreprises, ce qui est tout à fait cohérent avec la recherche d'un modèle de croissance durable. Un investissement public d'autant plus opportun que la théorie économique montre que celui-ci est presque autofinancé en période de récession, et d'autant plus nécessaire que la plupart des travaux s'accordent à dire que les mesures annoncées à ce jour pour la transition énergétique et la biodiversité restent insuffisantes : l'*Institut for Climate Economics*<sup>14</sup> estime par exemple à 13 à 17 milliards d'euros par an supplémentaires les besoins d'investissements publics pour garder le cap de la neutralité carbone, ce qui laisse entendre que l'effort de 16 milliards annoncés dans le plan France Relance devrait perdurer de nombreuses années et monter en ambition<sup>15</sup>.

Dans cette perspective, il est probable qu'une réforme de la gouvernance budgétaire soit nécessaire, car ainsi que l'a récemment dit le commissaire à l'économie, Paolo Gentiloni, « nous ne sommes plus dans les conditions de l'époque du traité de Maastricht<sup>16</sup> ». Faut-il et, si oui, comment donner davantage de flexibilité aux Etats membres afin de financer les politiques et investissements destinés à soutenir les activités et emplois s'inscrivant dans le cadre de l'Accord de Paris et du Pacte vert pour l'Europe ? Faut-il officiellement revoir la doctrine de la dette publique afin qu'elle tienne mieux compte des critères que sont la charge d'intérêt et les bénéfices économiques, environnementaux et sociaux attendus des dépenses publiques ? Faut-il repenser la coordination entre la politique budgétaire et la politique monétaire alors que la menace systémique que font peser les risques climatiques sur les systèmes bancaire et financier sont aujourd'hui pleinement reconnus<sup>17</sup> ? Faudra-t-il enfin réviser les traités afin de lever, à certaines conditions, l'interdiction faite aux trésors publics nationaux de se financer directement auprès de la Banque centrale ? Ces questions sont ouvertes, je n'ai pas de réponse, mais je crois qu'elles ont le mérite de montrer une fois de plus que la crise écologique et l'urgence à y faire

---

<sup>12</sup> J. Creel et al., « Dette publique : un changement de paradigme, et après ? », OFCE, Policy Brief n° 92, 6 octobre 2021

<sup>13</sup> X. Ragot, « Plus ou moins de dette publique en France », Policy Brief n° 84, 27 janvier 2021

<sup>14</sup> [L'économie du climat en chiffres - I4CE](#)

<sup>15</sup> M. Plane et al., « Investissement et capital productifs publics en France. Etat des lieux et perspectives », Policy Brief n° 79, 19 octobre 2020

<sup>16</sup> Dans une interview donnée à *La Repubblica* le 29 décembre 2020

<sup>17</sup> V° notamment le discours de Mark Carney à la Lloyd's le 29 septembre 2015

face nous obligent, d'une manière ou d'une autre, à ne pas avoir peur d'interroger de front la conception de l'économie sur laquelle nous avons vécu jusqu'aujourd'hui<sup>18</sup>.

2. Admettre que la dépense publique soit nécessaire ne signifie toutefois pas que toute dépense soit bonne à prendre. Une fois le problème des priorités résolu, il faudra donc distinguer la « bonne dette » de la « mauvaise dette » et se demander quels outils sont les plus adéquats et les plus efficaces pour atteindre tel ou tel objectif. Faut-il par exemple privilégier les subventions, les prêts garantis, la politique fiscale, les changements de réglementation ou encore les actions de formation ? Quand et comment faut-il imposer une éco-conditionnalité aux aides versées par la puissance publique ? Comment maximiser l'effet de levier de l'investissement public sur l'investissement privé ? Comment enfin articuler les rôles de l'Etat et des collectivités territoriales, étant entendu que ces dernières réalisent à elles seules près de 70 % de l'investissement public civil ?

Quelles que soient les réponses à ces questions, je crois pour ma part qu'une chose est absolument essentielle : c'est l'évaluation des politiques publiques, sujet auquel le Conseil d'Etat a consacré son étude annuelle pour 2020<sup>19</sup> et accorde depuis longtemps la plus grande importance. L'évaluation est en effet indispensable, en amont, pour identifier les mesures les plus pertinentes et anticiper leurs effets. En aval, elle doit servir à apprécier l'efficacité des mesures passées et tirer les enseignements de leurs succès ou de leurs échecs. On peut se réjouir, à cet égard, de la prolifération des évaluations environnementales ou encore de la diffusion des principes du *Green Budgeting*, qui obligent dorénavant le gouvernement à remettre au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, un rapport sur l'impact environnemental du budget<sup>20</sup>. Mais d'importants progrès restent à faire afin que l'évaluation joue pleinement son rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

J'ajoute que les politiques climatiques et environnementales posent un défi particulier à l'évaluation car elle nécessite que soient effectivement pris en compte les coûts des émissions de gaz à effet de serre ou des destructions des ressources naturelles. C'est dans cet esprit que le récent rapport de la commission présidée par Alain Quinet<sup>21</sup> a proposé de fixer une « valeur tutélaire du carbone » reflétant l'importance du chemin à parcourir pour atteindre la neutralité carbone et visant à aider l'Etat et les différentes parties prenantes à définir les actions sectorielles et les investissements les plus pertinents pour atteindre cet objectif. Il me semble aujourd'hui difficile de ne pas tenir compte de telles références dans l'analyse socio-économique des politiques publiques.

3. Je terminerai enfin brièvement en évoquant la question du financement privé des priorités de la croissance durable, qui a lui aussi un rôle capital à jouer. On connaît les obstacles liés à l'imperfection des marchés financiers, qui ont fait dire à Nicholas Stern que le

---

<sup>18</sup> A. Grandjean, « Adapter la gouvernance budgétaire aux impératifs écologiques », *Responsabilité et environnement*, Annales des Mines, n° 102, avril 2021

<sup>19</sup> Etude annuelle pour 2020, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française (<https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/faire-de-l-evaluation-des-politiques-publiques-un-veritable-outil-de-debat-democratique-et-de-decision>)

<sup>20</sup> Article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

<sup>21</sup> *La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques*, rapport de la commission présidée par Alain Quinet, France Stratégie, février 2019

dérèglement climatique est « la plus grande défaillance de marché de l'histoire<sup>22</sup> ». La seconde table ronde sera l'occasion de s'interroger à nouveau sur les moyens de réorienter les flux de capitaux vers des projets durables, sur les promesses et les limites de l'essor récent de la finance verte et de l'investissement social responsable ainsi que, plus généralement, sur les conditions d'une finance véritablement durable.

\*

\*

\*

Mesdames et Messieurs, on le voit, ce colloque s'annonce dense et particulièrement stimulant. Les enjeux qui le sous-tendent sont immenses et je me réjouis de vous voir ici réunis pour tenter de mettre un peu d'ordre dans ce maquis et tracer des perspectives. Je remercie une nouvelle fois les intervenants qui ont accepté l'invitation du Conseil d'Etat et vous souhaite à toutes et à tous une excellente journée.

---

<sup>22</sup> N. Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 30 octobre 2006