

Commentaires sur le rapport de Jean Pisani-Ferry sur le financement de la transition écologique

E.Beeker- fin mai 2023

NB : le texte en italique est extrait de divers articles ou publications.

Résumé du rapport

France Stratégie a publié ce 22 mai le rapport de l'économiste Jean-Pisani Ferry (avec Selma Mahfouz) sur les « *incidences économiques de l'action pour le climat* ». Ce rapport vise à « *proposer une évaluation réaliste des implications économiques d'une action d'envergure, à la mesure du problème auquel nous sommes aujourd'hui confrontés, et qui permette d'atteindre la neutralité climatique en 2050* ».

La première conclusion est que la neutralité climatique est « *atteignable* », mais « *y parvenir suppose une grande transformation, d'ampleur comparable aux révolutions industrielles du passé* » reposant sur 3 mécanismes économiques : la réorientation du progrès technique vers des technologies vertes, la sobriété et la substitution de capital aux énergies fossiles.

Quantitativement, se « *placer sur le chemin de la neutralité climatique en 2050* », nécessite un « *effort requis aux alentours de 2 points de PIB d'investissement supplémentaire, en 2030* ». Au total, « *l'ensemble des investissements supplémentaires tous secteurs confondus s'élèverait à environ 66 milliards par an à l'horizon 2030, soit 2,3 points de PIB, par rapport à un scénario sans les mesures de transition évaluées* ».

La première remarque est que le rapport de Jean Pisani-Ferry (JPF) est séparé nettement en deux parties :

- L'évaluation économique des mesures à prendre pour atteindre la neutralité carbone,
- ce qui relève du traitement social et du financement de ces mesures.

Ce rapport est sorti le même jour que le plan de décarbonation accéléré du gouvernement présenté par E.Borne et il est difficile de ne pas faire le lien entre les deux, la Première ministre étant la commanditaire du rapport de France Stratégie. Le plan annoncé par E.Borne a été qualifié par plusieurs experts d'irréaliste (en particulier réduire les émissions de gaz à effet de de 50% d'ici à 2030 par rapport à 1990) et construit sur des hypothèses techniques, financières et sociales douteuses. L'Académie des Technologies porte un jugement particulièrement sévère : « *Les trajectoires projetées ne sont ni crédibles, ni techniquement réalisables, ni même optimales sur le plan climatique, puisqu'elles risquent à la fois d'empêcher l'Europe d'atteindre la nécessaire neutralité carbone en 2050, et de saper encore plus sa souveraineté énergétique.* ».

Le chiffrage des mesures de politiques publiques

La mission s'est limitée à ne chiffrer que des mesures identifiées. L'approche a été de chiffrer « secteur par secteur les mesures identifiées » que le gouvernement prévoit d'annoncer en juin dans le cadre de la troisième stratégie nationale bas carbone (SNBC 3).

Quel est le surcoût des véhicules électriques par rapport aux véhicules thermiques ? Celui du remplacement des chaudières au fioul par des pompes à chaleur ?

A première vue ce chiffrage ne relève pas de la macroéconomie mais plutôt de la comptabilité par l'agrégation de montants d'investissement sectoriels, soit l'évaluation de chacune de ces mesures avant d'en faire la somme :

- Le rapport considère a priori que ce sont les mesures ad-hoc pour atteindre la neutralité carbone, à l'exclusion de toutes les autres,
- Les corrélations entre mesures ne semblent pas avoir été prises en compte (ex : double opération isolation + changement de chaudière),
- Le CO2 « gris », généralement importé d'Asie (fabrication des panneaux PV, des batteries, ...) est évoqué, mais pas comptabilisé,
- Le fait que la plupart des technologies ou des matériaux utilisés sont importés ne semble pas avoir été pris en compte, pas plus que le coût de la dépendance générée, ou le CO2 émis dans les pays producteurs, ce que le rapport reconnaît,
- La sobriété est considérée comme étant à coût nul, ce qui est un présupposé fort.

Ce rapport, indépendant, n'engage cependant pas les arbitrages à venir de l'État. JPF l'a assuré : *« Ce qu'il y a dans le rapport n'engage pas le Secrétariat à la planification écologique ni le gouvernement et réciproquement. C'est le fruit d'un travail très coopératif, transparent, dans lequel on a partagé les hypothèses et les questions, mais chacun tire ses conclusions de façon séparée. »*

Des perspectives macroéconomiques assez « noires » à court terme

Problèmes de compétitivité, de productivité, mur d'investissement... Le tableau que dresse la mission est sombre à court terme. Elle estime la perte de productivité du travail à un quart de point de croissance en 2040. Car la « bosse d'investissements » pour financer la transition écologique, évaluée à 66 milliards d'euros par an en 2030, « n'induit ni augmentation des capacités de production ni accroissement de la productivité ». Par exemple, un acier « vert » coûtera plus cher qu'un acier « brun », produit avec des énergies fossiles, pour le même service rendu.

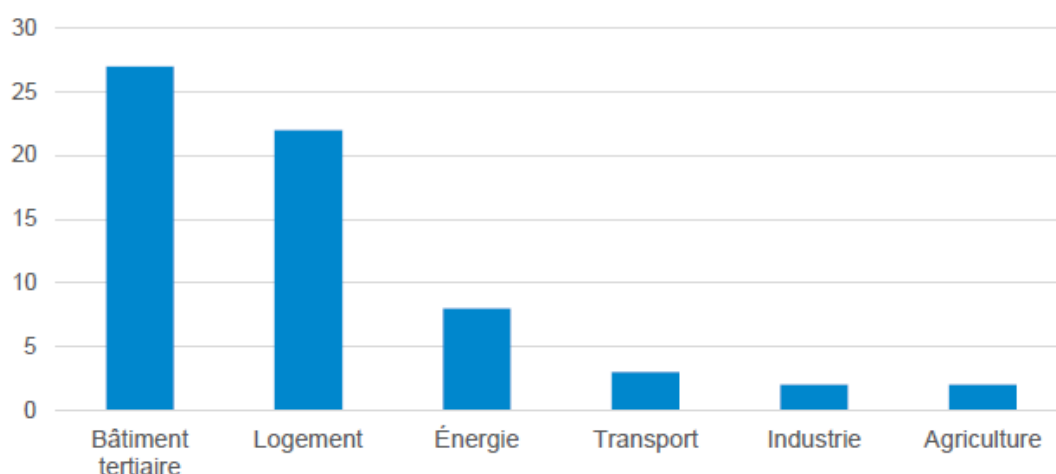
C'est sans doute le point positif principal de ce rapport, mais qui n'est pas une nouveauté car JPF l'avait déjà avancé dans une première version à l'automne dernier. Il reconnaît que la TE va coûter cher et que le référentiel de 2008-2009 ne tient plus (celui d'une relance keynésienne verte post crise financière, porté en particulier par l'Ademe, qui annonçait un double bénéfice : non seulement elle allait verdir l'économie, mais elle allait générer de la croissance et créer des emplois).

La mission décompose les investissements supplémentaires annuels nets de la manière suivante : 10 milliards d'euros (Mds€) pour les bâtiments publics, 7 Mds€ pour les infrastructures, 21 Mds€ pour la rénovation des logements, 17 Mds€ pour la rénovation du tertiaire privé, 4 Mds€ pour l'équipement des entreprises en véhicules électriques, poids lourds et utilitaires légers, 13 Mds€ pour l'investissement des entreprises, 3 Mds€ pour l'adaptation. En revanche, les investissements pour l'équipement des ménages en véhicules électriques chuteront de 8 Mds€.

Tableau 5 – Coût annuel de la transition climatique pour les finances publiques, 2030

En milliards d'euros	Investissement supplémentaire en 2030	Part publique	
		Part de financement public constante	Scénario optimal
Bâtiments publics	10	10	10
Infrastructures	7	4	4
Rénovation des logements (chauffage et isolation)	21	10	14
Rénovation du tertiaire privé	17	0	2
Équipement des ménages en véhicules électriques	-8	-2	-2
Équipement des entreprises en véhicules électriques, poids lourds et utilitaires légers	4	0	1
Investissement des entreprises (y compris énergie)	13	3	4
Adaptation	3	n.a.	1
TOTAL (y compris adaptation et hors agriculture)	67	25	34

Graphique 14 – Investissements additionnels nets requis pour atteindre l'objectif 2030, par rapport à un scénario tendanciel sans verdissement de l'économie, en milliards d'euros de 2023



L'effort nécessaire porte principalement sur le secteur du bâtiment, le coût de la décarbonation du transport apparaissant assez faible, ce qui est curieux, en particulier pour les ménages dont les dépenses se trouveraient même réduites. Le surcoût des véhicules électriques étant plus que compensé à l'usage, cela implique un prix de l'électricité très compétitif, ce qui n'est pas démontré.

En effet, le système électrique est traité de façon approximative. Le Graphique 5 page 42 de la synthèse : « Coût complet de différentes technologies » ne retient que certaines technologies : le solaire (thermodynamique et PV), l'éolien (terrestre et off-shore) et la biomasse. Aucune mention du nucléaire ! La source « our world in data » n'est pas utilisée usuellement par les économistes de l'énergie ce qui fait que certaines données sont discutables, comme la baisse très nette indiquée du coût de l'éolien.

Il est précisé que ce coût complet est hors coût du back up et coût du système, ce qui n'est pas une mince précision. Le rapport est d'ailleurs très optimiste sur les solutions qui pourront se développer. Page 124, on lit : « *Parallèlement, la volatilité à court terme des prix qu'induit le phénomène d'intermittence des énergies renouvelables devrait trouver une solution avec le développement du stockage de l'électricité.* ». Si elle n'en trouve pas, que se passe-t-il ?

Tout cela fait annoncer à JPF que les ENR seront bientôt compétitives avec les autres moyens de production électrique, un discours que l'on entend depuis 20 ans et qui pour l'instant ne s'est pas vérifié, celles-ci devant toujours être subventionnées.

Une remarque générale est que le rapport se focalise sur les investissements à réaliser (les CAPEX des technos vertes doivent se substituer à des OPEX fossiles et/ou aux CAPEX « bruns »), sans évoquer les OPEX de maintenance et les durées de vie souvent limitées des technologies (souvent proches de 20 ans).

Plus généralement, et c'est sans doute une des grosses failles de ce rapport, c'est que **le traitement des aspects « sectoriels » (comprendre « techniques ») est insuffisant** ce qui ne rend pas très confiant sur les chiffres avancés.

Le rapport évalue à environ 65 Mds€/an le coût des mesures évaluées, avec une part de 34 Mds€/an de montant en dépenses publiques, mais reconnaît toutefois des incertitudes sur les chiffrages d'investissements :

La mission émet des hypothèses sur les différences de coûts des mesures et sur ce qu'il en aurait été en l'absence de ces mesures. « Dans le secteur des transports, concernant le nombre total de véhicules vendus, selon qu'il augmente ou pas, et selon que l'on fait la transition, cela fait de grands écarts », illustre Selma Mahfouz.

Alors que le scénario de référence prévoit 2,3 millions d'immatriculations en 2030, la mission en a retenu 1,8 million, appliquant un scénario de sobriété. « Si on n'a pas cette baisse, ça fait facilement 16 milliards d'euros en plus », du fait de l'électrification attendue d'un plus grand nombre de véhicules.

La mission n'a pas inclus le transport international ni les puits de carbone. « Sur l'agriculture, on a une estimation fragile car personne ne la fait très bien », souligne par

ailleurs Selma Mahfouz. « Il est plus facile d'avoir des choses fines quand les mesures sont bien identifiées que dans les secteurs très diffus. »

La question sociale

Le rapport fait le constat que la transition est « spontanément inégalitaire »

« Il faut bien prendre en compte la nécessité d'avoir une transition juste, sur quoi on a besoin d'avoir des critères d'équité assez précis », a insisté l'économiste.

L'investissement moyen de la rénovation d'un logement (24 000 euros), le changement du vecteur de chauffage (13 000 euros) ou l'acquisition d'un véhicule électrique (35 000 euros) « dépasse[nt] de très loin une année de revenus ». Ces postes représentent respectivement 146 %, 79 % et 213 % des revenus annuels moyens des ménages les plus modestes.

Aussi, non seulement la transition « ne se fera pas s'il n'y a pas de moyens importants mis pour aider les ménages les plus pauvres », mais « en plus, elle ne se fera pas si ces ménages ne se convainquent pas qu'une égalité des efforts est demandée aux différentes catégories ».

L'économiste a taclé les partisans du seul principe pollueur-payeur :

« La manière d'y répondre n'est pas simplement que les plus riches paient plus cher pour aller passer le week-end à Rome en avion. »

Jean Pisani-Ferry a prévenu de la sensibilité du sujet, au-delà de la fiscalité carbone, dont la hausse est mise en pause depuis bientôt cinq ans. « Il faut se libérer de l'idée que les réglementations seraient plus indolores que la tarification carbone. » L'interdiction du chauffage aux énergies fossiles dans le bâtiment, « c'est extrêmement violent pour ceux à qui ça s'applique », dit-il.

Le terme d'équité revient en permanence dans le discours que JPF a tenu dans les media, sans doute parce que les gilets jaunes sont passés par là. Par contre, une lecture rapide du rapport peut laisser penser que de payer une PAC ou un VE à tous les gens précaires et même modestes va suffire à atteindre la neutralité carbone. Comme il était dit en introduction, les secousses sociales seront aussi ailleurs : disparition de certains métiers, apprentissage de l'usage de technologies plus complexes et utilisant souvent le numérique par des populations qui n'y sont pas forcément acculturées, manque de main d'œuvre formée dans l'artisanat, etc.

Page 109, JPF revient sur une idée qu'il avait déjà avancée l'an dernier qui est la **tarification duale de l'énergie** et même de l'électricité. Cette tarification qui avait déjà été proposée par F.Brottes en 2013 au début du mandat de F.Hollande, avait été très critiquée par les économistes (et en particulier par M.Boiteux qui parlait de « tripotage des tarifs ») comme une fausse bonne idée. Elle avait finalement été rejetée par le Conseil constitutionnel.

Si la vertu du rapport de JPF est la reconnaissance que la TE (plus exactement les mesures préconisées par la SNBC) va coûter cher, la question du financement des 65 Mds€ annuels soulève la discussion. En effet le rapport propose de partager en deux parts environ égales : **la taxation des plus aisés et l'endettement public**.

Une nouvelle taxe pour les plus hauts patrimoines

C'est la petite bombe qui a fait réagir les media qui n'ont parlé que de ça. C'est à se demander si le rapport de JPF n'était pas écrit uniquement pour faire cette recommandation.

« Tout miser sur l'endettement serait imprudent », reconnaît néanmoins Jean Pisani-Ferry. Il propose un « prélèvement temporaire exceptionnel », avec paiement étalé dans le temps. « Ce n'est pas un rétablissement de l'ISF [impôt sur la fortune supprimé au début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, Ndlr] », s'empresse-t-il d'ajouter.

Mais la mission cible tout de même les 10 % des Français les plus riches, en partant de la définition du patrimoine financier donnée par la Banque de France. « Le patrimoine des 10 % les plus aisés correspond au dernier décile, soit 3 000 milliards [...] Si on fait un prélèvement de 5 % une fois pour toutes, on est donc à 150 milliards sur une fenêtre de trente ans, ce qui correspond par rapport au coût de la transition, selon les calculs, à 5 points de PIB, soit 5 milliards par an », détaille-t-il.

Une fois encore, c'est l'équité qui est invoquée, ce qui est sans doute moral et certainement politiquement porteur. Mais là non plus le rapport ne fait aucune analyse macro-économique de cette recommandation, par exemple en évaluant le gain en CO2 des sommes qui leur seront prélevées. Autrement dit, quel est le contenu en CO2 des dépenses marginales des riches (s'achètent-ils des produits bio, des œuvres d'art ou font-ils des vols en jets privés) et symétriquement celui des dépenses de première nécessité ?

Ce faisant, JPF s'en prend à l'un des fondamentaux de la politique fiscale assumée par Emmanuel Macron depuis 2017, réitérée depuis à de nombreuses reprises, ce qui a généré les applaudissements nourris de la gauche et des écologistes (JPF avait invité Cécile Duflot le jour de la présentation du rapport, le 24 mai, à France Stratégie), mais un tollé dans une autre partie de l'opinion et au gouvernement. Il s'est finalement fait lâcher par la Première ministre qui avait commandité le rapport :

Borne enterre « l'ISF vert » • « Taxer les riches », réclament en cœur les militants écologistes. La Première ministre répond par la négative. « En France, on a le taux de prélèvement obligatoire sans doute le plus élevé au monde. Il ne s'agit pas de faire des nouveaux impôts ».

Un tel niveau d'investissement nécessite un endettement public

La part des investissements publics nécessaires, selon Jean Pisani-Ferry, serait de l'ordre de 25 à 34 milliards d'euros par an – environ la moitié des 66 milliards préconisés. Impossible d'envisager un tel montant d'investissements publics sans avoir recours à l'endettement public. Or la dette de la France atteint 111,6 % du PIB fin 2022 selon les estimations de l'Insee de mars 2023 (l'équivalent de 2 950 milliards d'euros à la fin du 4^e trimestre 2022).

Pour Jean Pisani-Ferry, les marchés pourraient être convaincus, « si une histoire leur est racontée ».

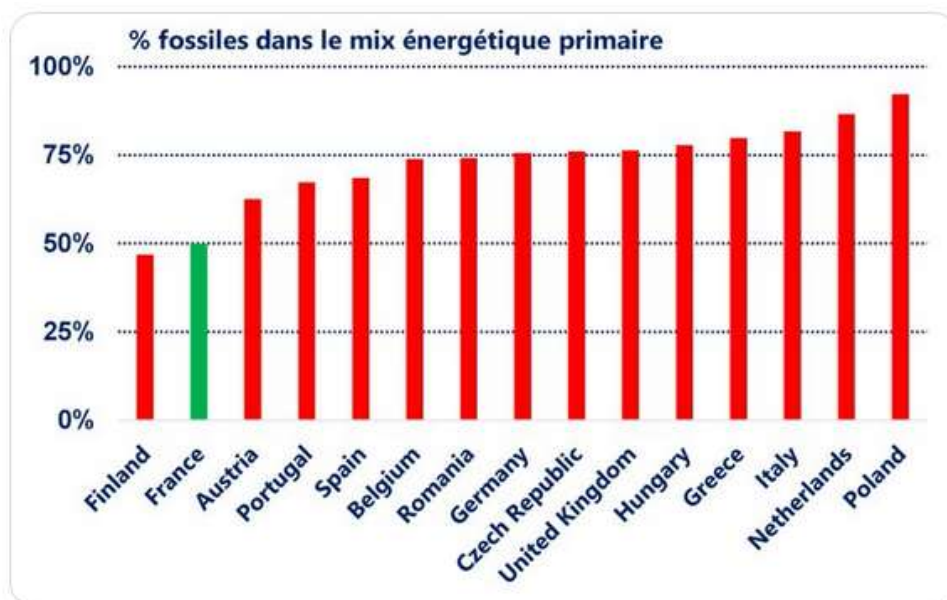
Cette mesure repose donc sur le vœu pieux que les marchés financiers (internationaux) suivront si on leur explique que c'est pour une « bonne » cause (cf une itw de JPF dans le Monde).

C'est là qu'on attend un raisonnement macroéconomique, seul à pouvoir convaincre Standard & Poor's, Moody's et Fitch, que le rapport n'apporte pas. A la place, comme pour l'ISF « vert » seul l'aspect éthique des choses est avancé. A contrario, on se demande comment des pays « pollueurs » arrivent à avoir une bonne notation.

En guise de conclusion

Ce rapport donne l'impression de n'avoir été écrit que pour justifier l'introduction d'un l'ISF « vert ».

Selon le JPF, qui reprend l'argument de nombreux écologistes, la France serait en retard sur son programme de décarbonation. Elle est pourtant la seule avec la Finlande avec un mix énergétique primaire intégrant moins de 50% fossiles :



Le nucléaire est visiblement un sujet tabou, car cette technologie n'est pas envisagée comme un moyen de réduire les émissions de GES.

Comme dans ce rapport, aucune stratégie précise et réaliste de décarbonation par activités avec des choix technologiques clairs n'est avancée, il est difficile de donner un avis circonstancié sur l'aspect sectoriel, en particulier énergétique, sauf à constater que l'analyse est souvent lacunaire voir incantatoire, comme lorsque JPF annonce l'arrivée imminente de solutions économiques de stockage.

En particulier, des politiques de développement de l'éolien, du PV, des VE et de rénovation des bâtiments existent depuis plus de 20 ans. En quoi ont-elles failli ? Au détour d'une note de bdp (page 42) on lit entre autres "*Dans le cas français, cela suppose bien entendu que les problèmes d'acceptabilité locale qui ont handicapé le déploiement des renouvelables finissent par être résolus*". Et si cela n'est pas le cas ?