

## Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie

### SUJET : Les incidences économiques de l'action pour le climat : quels défis pour les coûts, la compétitivité et la croissance ?

Les nombreuses contestations par la profession agricole au premier trimestre 2024 ont mises en exergue la montée des tensions autour des mesures environnementales et leurs difficiles acceptabilités. En France les agriculteurs ont notamment demandé une atténuation des réglementations à visée écologique.

L'action pour le climat est de deux types : des mesures d'atténuation qui visent à limiter le réchauffement climatique par la réduction des gaz à effet de serre (GES) et des mesures d'adaptation qui ont pour objet d'accompagner les transformations nécessaires des sociétés au regard des effets présents et futurs du changement climatique comme l'augmentation de phénomènes extrêmes (vagues de chaleur, inondations, tempêtes). Les politiques publiques en faveur du climat sont portées à plusieurs échelles : au niveau international dans le cadre de conférences des parties comme les (COP) à l'échelle européenne, l'Union ayant une compétence partagée dans le domaine environnemental et au regard de ses compétences économiques (marché unique) ; national et local.

En mai 2023, le rapport Pisany-Ferry-Mahfouz a mis en exergue que la neutralité climatique est atteignable mais qu'elle suppose une transformation d'ampleur des systèmes socio-économiques, d'intensité similaire aux révolutions industrielles mais qui sera globale, plus rapide et pilotée par les politiques publiques plutôt que le marché.

Dans un contexte de tensions sociales et financières, quels sont les défis posés par les politiques en faveur du climat en matière économique et quels leviers d'action des politiques publiques pour multiplier l'effort climatique en limitant l'impact économique ?

La présente note détaillera :

- I - l'impact économique estimé de l'action pour le climat au regard du coût de l'inaction ;
- II - les enjeux de financement et de priorisation de l'action publique pour concilier croissance et transition écologique dans un contexte budgétaire contraint

I - Si l'action climatique n'est pas sans conséquence sur la croissance et la compétitivité des économies, son coût reste largement inférieur à celui de l'inaction

A - La nécessité d'une politique en faveur du climat a conduit à la mise en œuvre de mesures de régulation, d'allocation et de redistribution

1) La nécessité d'une politique publique d'atténuation et d'adaptation au changement climatique est attestée par les études de GIEC et les économistes

Les différents rapports du GIEC (dont le 6<sup>e</sup> en 2022) décrivent les conséquences du changement climatique sur les écosystèmes (disparition d'espèces, augmentation des phénomènes extrêmes) et leurs conséquences sur l'activité humaine. Ainsi la multiplication des sécheresses contribue au ralentissement de la productivité agricole et à augmenter les risques de pénuries alimentaires à l'échelle mondiale. Le changement climatique aura

également comme conséquence une augmentation des migrations et une instabilité géopolitique croissante (tensions sur les ressources) qui contribue déjà au recul du commerce mondial.

Le rapport Stern en 2006 a mis en exergue le coût de l'inaction climatique estimé à 5 à 20% du PIB mondial, bien supérieur au coût estimé de l'action (1% dans le rapport Stern mais qui serait désormais auteur de 1,3% à 2% du PIB selon les estimations).

D'autant que le renchérissement naturel des coûts induit que l'investissement reporté sera toujours plus coûteux tandis que les coûts d'adaptation seront plus conséquents du fait d'une augmentation des conséquences selon les trajectoires de réchauffement.

Toutefois plusieurs frais expliquent la difficulté à mettre en œuvre une politique publique adaptée. En premier lieu, l'environnement est un bien public international. En conséquence les atteintes à l'environnement constituent des externalités non prises en compte par le marché. Par ailleurs l'action climatique nécessite une réponse globale qui soulève deux difficultés : la complexité de la gouvernance mondiale peut favoriser des comportements de passages clandestins et une préférence pour l'attente des élus au regard du peu de gain électoral associé, des inégalités fortes entre les territoires tant en matière de production des GES que d'impact du changement climatique avec une décorrélation partielle des deux qui explique le débat sur l'égalité sociale des mesures. Ces inégalités se retrouvent aussi à l'échelle nationale et sont un frein conséquent à l'acceptabilité de mesures prises.

## 2) Les acteurs publics ont déployé de nombreuses mesures en faveur de l'atténuation et de l'adaptation

Les différentes mesures sont pilotées à toutes les échelles et déployées selon les trois fonctions des acteurs publics (Musgrave, 1989) : régulation, redistribution et allocation.

Ainsi en matière réglementaire, la France a déployé une stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui s'inscrit dans le cadre européen avec la prévision de la fin de la vente de véhicules thermiques neufs d'ici 2035 par exemple. L'action réglementaire porte aussi sur les obligations de compensation des préjudices écologiques selon le principe (éviter - réduire – compenser) avec le développement d'espaces dédiés de compensation. Les autorités ont également favorisé la création de labels environnementaux dans les domaines agricoles (haute qualité environnementale) mais aussi en matière d'économie circulaire.

En matière de redistribution, les autorités ont déployé des fiscalités environnementales (comme les taxes sur les énergies et produits pétroliers) conformément au principe d'internalisation des externalités négatives (Pigou, 1936). Les autorités ont également développé des marchés d'émissions carbone (SEQC dans l'Union européenne) afin de contraindre les industriels à la transition par un renchérissement des coûts par les processus les plus carbonés.

Enfin les pouvoirs publics ont déployé des moyens conséquents en matière de subventions des industries vertes notamment dans le cadre du plan de relance et du plan France 2030 (soutien à l'hydrogène vert par exemple) de 54 Mds €.

## B - L'action climatique, si elle n'est pas synonyme à long terme de disparition de la croissance, induira à court terme des investissements conséquents et un ralentissement économique

### 1) La transition écologique nécessite un effort financier conséquent

Le rapport Pisani Ferry Mahfouz (France Stratégies mai 2023) chiffre l'effort supplémentaire d'investissement de 2 points de PIB en 2030 par rapport au scénario

d'inaction. Le montant estimé est de 66 Mds € supplémentaire pour la France. Au niveau mondial, la commission pour la transition écologique estime un besoin d'investissement de 3 000 Mds \$ par an d'ici 2050 dont 70% dédié à la gestion énergétique. Ces chiffres restent des estimations imparfaites. Ainsi le rapport de France Stratégie n'intègre pas les secteurs de transports aériens et maritimes très consommateurs de GES.

Par ailleurs ces estimations se concentrent sur les investissements et mettent souvent en avant des gains de dépenses et de fonctionnement non chiffrés. Toutefois l'I4CE a nuancé lesdits gains car certains investissements (comme le transport ferroviaire) seront très coûteux en fonctionnement sur le long terme à contrario des dépenses de rénovation énergétique qui devraient permettre des gains des dépenses énergétiques. Enfin la Cour des comptes dans son rapport annuel 2024 a souligné que les coûts d'adaptation sont encore très largement méconnus et soumis à de nombreuses incertitudes.

## 2) L'action climatique devrait à court terme limiter la croissance et la compétitivité de la France

Les dispositifs mis en œuvre, notamment la tarification du carbone, nourrissent une inflation structurelle qui devrait limiter la croissance en contractant la demande. En outre l'action par le climat devrait induire une perte de productivité de 0,25 point par an et donc une contrainte sur la croissance selon la théorie de la croissance endogène d'autant que les effets du progrès technique vert sur la croissance devrait être reportés. Enfin d'importante réallocation sur le marché du travail et des difficultés d'appariements entre offre et demande sur le marché du fait d'un décalage de compétences devrait induire un chômage qui pèserait aussi sur la demande globale et la croissance malgré les effets positifs de l'investissement public (Pisany Ferry Mahfouz, 2023).

Outre l'impact sur la croissance, le changement climatique et les politiques publiques influenceront sur le bien-être des populations, notamment du fait des changements comportementaux attendus dans le cadre de la sobriété.

En matière de compétitivité, le coût des actions climatiques renchérit les coûts de production français et européens, notamment la taxation carbone, ce qui nuit à la compétitivité prix. L'établissement d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a pour objectif de limiter cette dégradation. Toutefois le MACF qui sera en œuvre en 2026 reste limité à quelques secteurs (ciment, acier).

Enfin les tensions sur les matériaux nécessaires à la transition écologique (métaux rares) induisent une augmentation des coûts dans le cadre d'un choc d'offre amplifié par les crises sanitaires et géopolitiques. Ils conduisent à nourrir une inflation par les coûts de production et à contraindre les capacités de production.

II - Les conséquences économiques de l'action climatique induisent une réorientation des financements et des dépenses tant publiques que privées

### A - Dans un contexte budgétaire restreint, l'enjeu principal est le financement de la transition écologique

#### 1) Un financement public qui est adossé à la dette et aux prélèvements obligatoires

Sur les 66 Mds € estimés d'investissement annuel dans la transition, 33 Mds seraient à la charge du secteur public dont environ 12 Mds € pour les collectivités (I4CE, 2023).

Ces financements reposent sur trois hypothèses : la réorientation des dépenses brunes vers les dépenses vertes, un endettement vert et une augmentation des prélèvements obligatoires (Pisani, Ferry, Mahfouz, 2023).

Le contexte budgétaire limite les capacités d'endettement public du fait du respect des obligations européennes (traité sur la stabilité, la croissance, de 60 % de dette au regard du PIB). Or la France dépasse déjà largement le ratio (plus de 111 points en 2023), ce qui a induit la commission européenne à ouvrir une procédure pour déficit excessif en juin 2024. Dans ce contexte le redressement des finances publiques limite la capacité d'endettement de l'Etat et des collectivités pour financer la transition. C'est pourquoi certains économistes plaident pour la mise en place d'une dette verte européenne qui serait remboursée par une taxation sur les patrimoines (Pisani-Ferry) ou par l'extension du marché carbone. Cette dette permettrait de l'isoler des règles budgétaires européennes et pourrait servir à financer la transition des collectivités et des filières économiques.

En matière de prélèvements obligatoires, le taux déjà élevé en France (1<sup>ère</sup> Europe) limite les marges de manœuvre. Une refonte de la taxation sur l'héritage (CAE, 2022) pourrait toutefois générer des ressources conséquentes pour financer des dispositifs afin de soutenir les ménages les plus précaires.

## 2) Un financement privé qui doit être mobilisé

Les entreprises et ménages doivent également porter l'effort de la transition écologique. Il est notamment nécessaire de faire jouer le signal prix en rehaussant le prix du carbone pour inciter à la sobriété.

Toutefois pour limiter les inégalités, ces dispositifs doivent s'accompagner de dotations à destination des ménages les plus précaires et des TPE-PME via des chèques de transition notamment.

## B) L'action climatique doit être approfondie pour atteindre les trajectoires décarbonisation

L'état et l'Union européenne doivent pour ce faire continuer à militer pour une prise en compte globale afin de limiter les effets sur la compétitivité des industries européennes. Pour ce faire une extension du MACF doit être réfléchi si de nombreux secteurs industriels et l'UE doit favoriser les clauses miroirs dans ces accords commerciaux avec des pays tiers.

Un enjeu essentiel est de limiter les frictions sur le marché du travail et la baisse de productivité induit par les contraintes sur les compétences. Un grand plan de formation sur les emplois verts doit être déployé en lien avec les conseils régionaux. Il ciblerait en priorité l'accompagnement des jeunes, des chômeurs et des reconversions professionnelles des industries brunes qui verraient disparaître des emplois. La formation supérieure doit aussi évoluer en ce sens.

L'accompagnement à la décarbonisation des filières économiques doit être amplifiée. Les conseils régionaux pourraient intégrer dans le SRDEii un pilier sur les filières vertes et le verdissement de l'économie. La production par les entreprises d'un plan de décarbonisation pourrait être un préalable au versement des aides de l'Etat et des collectivités et l'atteinte des objectifs conditionnerait une part du versement.

Enfin les collectivités pourraient renforcer le verdissement de leur budget et de leur patrimoine en privilégiant les investissements à visée écologique. Le soutien de l'Etat pourrait être renforcé en ce sens par l'intermédiaire des dotations d'investissement. Un

travail pourrait être conduit pour renforcer également leur capacité d'autofinancement (refonte de la fiscalité préposée par le rapport Woerth de juin 2024).