

MARION COHEN, ALAIN GRANDJEAN

UN PLAN POUR FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

AVRIL 2017



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU PLAN D'INVESTISSEMENT	4
Description	4
Un plan d'investissement pour le XXI ^e siècle.	
Débat citoyen et gouvernance exemplaire	
Le financement du plan	
Intérêt.....	6
Impact.....	6
ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE	7
Financière	
Juridique	
Politique	
CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE	9
L'ÉCHEC DE LA POLITIQUE DE QUANTITATIVE EASING DE LA BCE	9
LA FONDATION NICOLAS HULOT POUR LA NATURE ET L'HOMME	10

ÉDITO



Décarboner notre système énergétique, mettre fin à notre dépendance aux énergies fossiles, produire une alimentation de qualité sans polluer notre terre, notre eau et nos sols : autant de projets qui font sens pour sortir de la stagnation économique tout en répondant à la crise sociale et environnementale.

Répondre à tous ces défis nécessitera un plan massif d'investissement dans la conversion écologique de notre économie.

Depuis plusieurs années, la Fondation Nicolas Hulot propose à chaque gouvernement de lancer un tel plan d'investissement. La réponse est toujours la même : l'argent manque, la priorité doit être à la réduction des déficits publics.

Pourtant, il existe une solution innovante : que les Etats se réapproprient l'outil monétaire. La présente note résume ces réflexions et dessine un plan d'action pour le prochain gouvernement. Car il est temps de sortir de décennies d'immobilisme et de mettre fin au dogmatisme économique pour financer le bien commun.

De plus en plus d'acteurs se mobilisent autour de la défense de cette idée. C'est un progrès qui doit beaucoup aux auteurs de cette note **Marion Cohen** (ancienne directrice du pôle scientifique et technique de la Fondation Nicolas Hulot, secrétaire générale de la Chaire Energie et Prospérité) et à **Alain Grandjean** (Economiste et co-fondateur et associé de Carbone 4).

Nicolas Hulot

Président de la Fondation Nicolas Hulot

PRÉSENTATION DU PLAN D'INVESTISSEMENT

Description

Un plan d'investissement pour le XXI^e siècle.

La mesure consiste à lancer un plan d'investissements à grande échelle dans certains champs cruciaux sur le long terme (l'énergie, les bâtiments, les transports publics, la réhabilitation des écosystèmes, l'éco-innovation, les nouveaux modèles agricoles etc.). Si la participation des investisseurs privés est essentielle pour la réussite, il est nécessaire que le plan soit impulsé et largement financé au départ par la puissance publique.

Il relève, en effet, de la responsabilité des Etats, et plus généralement des différentes collectivités publiques selon les échelles territoriales, de préparer l'avenir dans le sens de l'intérêt général notamment en investissant dans les infrastructures de demain. Depuis plusieurs décennies, l'Etat a délégué son rôle de stratège du long terme aux marchés. La crise de 2007-2008 suffit à démontrer que l'action des marchés laissés libre ne produit pas l'intérêt général.

Il est temps que la puissance publique retrouve ce rôle de stratège du long terme.

C'est sous l'impulsion des Etats que se sont développées les infrastructures du XX^e siècle : réseau d'eau potable, électrification, téléphone, réseaux de transports, etc. Nous devons aujourd'hui développer les infrastructures du XXI^e siècle. Celles qui permettront de gagner l'indépendance énergétique à la fois au niveau national (en ne dépendant plus des importations d'énergie fossile de pays géopolitiquement instables ou de dictatures) mais aussi au niveau individuel (en réduisant les factures énergétiques des ménages) ; celles qui permettront de produire une alimentation de qualité sans polluer notre eau, nos sols et donc en finir avec notre corps et celui de nos enfants ; celles qui limiteront le changement du climat planétaire et tous ses impacts dramatiques (montée des eaux, tempêtes, inondations, sécheresse etc.) ; celles qui préserveront nos paysages et toute la diversité des êtres vivants dont nous retirons tant de bienfaits (médicaments, bois de construction, textiles, alimentation etc.).

Au-delà des infrastructures matérielles, il s'agit également d'investir dans le capital humain de la transition (éducation, formation, recherche). C'est une condition sine qua non de réussite du plan. Rien ne sert de libérer des enveloppes financières conséquentes pour fabriquer des immeubles à énergie positive si les technologies n'ont pas été suffisamment développées, si les professionnels formés sont trop peu nombreux ou si les futurs habitants ne sont pas formés à l'usage du bâtiment. Plus généralement, il est essentiel d'anticiper et d'accompagner les transitions professionnelles nécessitées par le passage d'une économie fondée sur la consommation croissante de ressources naturelles à une économie qui, au contraire, les économise.

Les investisseurs privés seuls ne financeront pas ces investissements :

- Tout d'abord, la rentabilité financière des investissements de transition n'est pas à la hauteur de leur utilité sociale. Cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas rentables du tout (le cumul des économies d'énergie peut au bout de plusieurs années rembourser l'investissement initial et permettre ensuite de dégager des bénéfices). Mais cette rentabilité intervient sur le temps long alors que les marchés sont dominés par le court terme. En parallèle, il faudra donc mettre en place toute une série de mesures visant à rendre beaucoup plus attractif les investissements du XXI^e siècle¹.
- Ensuite, les filières industrielles de demain² sont aujourd'hui trop faibles par rapport aux leaders économiques issus du XX^e siècle. Elles n'ont pas ou trop peu de porte parole dans le débat public. Elles ne peuvent s'appuyer sur le nombre d'emplois ou le chiffre d'affaire qu'elles représentent aujourd'hui. L'impulsion de l'Etat stratège aura donc pour rôle essentiel de permettre à ces filières de se structurer et de gagner en maturité.

1 – Ces mesures ne sont pas développées dans cette note.

2 – Rénovation énergétique, agriculture et exploitation forestière durable, génie écologique, production d'énergie renouvelable électrique mais aussi de chaleur, dépollution des sols, fret de marchandise, matériau de construction sain, chimie etc.

Débat citoyen et gouvernance exemplaire

Le retour de l'Etat stratège est un élément essentiel mais non suffisant pour la réussite de ce plan. Nos concitoyens ont largement montré qu'ils ne se reconnaissent plus dans le système démocratique actuel que ce soit par les taux d'abstention ou les votes protestataires mais aussi par la multiplication des initiatives de participation citoyenne.

Le plan d'investissement pour le XXI^e siècle ne doit donc pas sortir des cartons de l'Etat suite aux réflexions opaques d'experts et de sachants. Il doit résulter de grands débats citoyens au niveau national et régional, à lancer dans les premiers mois de la mandature. Ces débats permettront de déterminer les grands secteurs d'interventions, les critères de choix et d'évaluation des investissements ainsi que les missions et les modalités de gouvernance des institutions publiques en charge de piloter le plan.

Ces débats permettront d'éviter les dérives qui peuvent toucher les investissements publics et dont de nombreux exemples existent : multiplication des ronds points, autoroutes peu fréquentées, stades surdimensionnés, opération de prestige trop coûteuses en argent public.

Les conclusions de ces débats seront ensuite soumises aux parlements.

Après le lancement du plan, sa gouvernance se doit d'être exemplaire. Des points d'étape réguliers de l'avancement du plan d'investissement seraient présentés devant le Parlement et publiés régulièrement sur un site Internet dédié afin d'être accessibles à tous. Ils devront mettre en évidence non seulement les réussites mais aussi les retards, les ajustements et les marges de progrès. Le tout au regard des objectifs prédéfinis et des indicateurs d'évaluation retenus. L'ensemble du processus se doit d'être très transparent et régulièrement alimenté.

Le financement du plan

En première estimation, il faudrait investir en moyenne 300 milliards d'euros supplémentaires par an pour la zone euro, dont 60 milliards pour la France (soit environ 3% du Pib) sur les 10 prochaines années (avec des montants moins importants au début et augmenteront progressivement).

Ces montants couvrent les besoins d'investissement publics et privés. Il faudra donc distinguer ce qui relève de la dépense publique stricto sensu (rénovation des bâtiments publics par exemple) de ce qui relève de la dépense privés (rénovation des logements) aidée via un financement ou une garantie publique. Si l'on se base sur la répartition actuelle des financements climats entre public et privé³, on peut estimer que les financements publics devraient couvrir 50% des besoins d'investissement nouveaux.

Face à une telle ambition, la première opposition vient du manque de moyens financiers : le poids des dettes publiques empêcherait de préparer l'avenir et nous condamnerait donc à subir les évolutions majeures que connaîtra le XXI^e siècle tant au niveau économique (d'autres pays avancent sur les filières d'avenir) que sociale et écologique.

Pourtant, l'argent public ne manque pas. Depuis mars 2015, la BCE crée chaque mois des dizaines de milliards d'euros pour acheter des titres de dette publique et privée aux marchés financiers. Ce sont près de 1600 milliards d'euros qui ont ainsi été apportés aux acteurs financiers dans le but que ces liquidités nouvelles leur permettent d'investir davantage dans l'économie réelle. Malheureusement, les résultats ne sont pas au rendez-vous : l'investissement productif ne suit pas et de toutes façons ils ne seraient pas orientés vers les projets de transition pour les raisons développées ci-avant.

La proposition consiste donc à réorienter la politique monétaire européenne pour que cette création monétaire s'oriente vers des projets qui ont du sens et des résultats concrets pour les citoyens, des projets qui permettent de préparer l'avenir.

Il s'agit d'une politique d'impulsion qui n'a pas vocation à durer éternellement : l'idée est de créer les conditions de la viabilité des secteurs économiques de la transition pour qu'ensuite les financements privés puissent prendre le relais du public (comme cela a été le cas pour les autoroutes, le téléphone ou l'électricité). Cette viabilité repose d'une part sur le fait que grâce aux financements publics les secteurs concernés atteignent une taille et une maturité suffisante et d'autre part sur le fait de développer via des outils fiscaux et réglementaires l'attractivité des secteurs de transition tout en rendant moins attractif les secteurs nocifs (tels les investissements dans les énergies fossiles) et en décourageant massivement les activités purement spéculatives⁴.

3 – Voir Panorama des financements climat – I4CE.

4 – Ces aspects ne sont pas développés dans la présente note.

Intérêt

Ce plan répond bien sûr à un impératif écologique : celui de transformer notre économie pour la rendre compatible avec les limites physiques de notre planète (en termes de ressources naturelles mais aussi de capacité à absorber les pollutions et notamment celles qui provoquent les changements climatiques).

Il répond également à des besoins économiques et sociaux : indispensable pour éviter un effondrement social et ses dérives politiques que nous constatons déjà, ce plan d'investissement redonnera du sens au projet européen et de l'espoir à tous. Les commandes générées créeront de l'activité, de l'emploi et donc une hausse des recettes fiscales, participant ainsi à son désendettement. Elles donneront de la visibilité et de la confiance aux industriels et permettront de structurer les filières d'avenir.

Ce plan d'investissement est, enfin, cohérent avec les recommandations d'organismes internationaux tels le FMI ou l'OCDE⁵ qui plaident pour une relance de l'économie mondiale par l'investissement public en infrastructure. Ceci est particulièrement vrai en France (et plus encore pour l'Europe en général) où le volume d'investissement préalable à la crise n'a pas été retrouvé⁶.

Impact

Impacts écologiques (baisse des émissions de GES, des pollutions de l'air de l'eau des sols d'où amélioration des conditions sanitaires de la population etc.)

Impact sanitaire et sur le cadre de vie des populations (moins de pollution, meilleure alimentation, logement et bâtiments publics mieux isolés et chauffés etc.)

Un effet multiplicateur sur l'économie à court terme. D'après l'OFCE, l'effet multiplicateur des dépenses publiques sur le PIB est compris depuis les années 90 entre 1,2 et 1,5. Cela signifie qu'1 milliard d'euros publics investi dans l'économie française apporte entre 1,2 et 1,5 milliards d'euros de PIB.

Cela implique des rentrées fiscales supplémentaires pour l'Etat ainsi que des baisses de charge (les créations d'emplois permettent de réduire les dépenses de l'assurance chômage).

Des créations d'emploi.

Plusieurs études tentent de chiffrer le nombre d'emplois nets que pourrait créer la transition écologique. Elles prennent également en compte les emplois détruits.

Ex : une campagne récente lancée par des ONG et des syndicats estime possible de créer 1 million d'emplois pour le climat⁷

Le dernier scénario Negawatt estime 500 000 emplois pour 2035.

Une baisse du déficit commercial (dont une part est due aux achats de pétrole et de gaz) et de la dépendance aux énergies fossiles importées.

Chiffres⁸ : déficit énergétique 2016 = 35 mds€ pour un déficit commercial global de 48,8 mds euros soit plus des 2/3 du déficit global. Or le cours du Brent en moyenne annuelle avait atteint un plus bas historique (39,2 € par baril en 2016 contre 47,3 euros en 2015).

Des économies sur la facture énergétique dans le secteur public (chauffage des bâtiments publics, éclairage public, etc.).

5 – The Time Is Right for an Infrastructure Push - Bulletin du FMI - Septembre 2014 ; OECD Green Investment Financing Forum - Juin 2014 ; Increasing investment in infrastructure - G20 Policy Note - Août 2014 ; More EIB support for infrastructure, innovation and SMEs in Europe - Septembre 2014 ; L'investissement, clé de l'amélioration de la note de l'économie mondiale - OCDE - juin 2015.

6 – Ainsi, entre 2007 et 2015, la FBCF (en volume chaîne 2010) a diminué de 10% pour l'Union européenne dans son ensemble, de 12% pour la zone euro et de 4,5% pour la France. Source : Eurostat.

7 – <http://emplois-climat.fr/wp-content/uploads/2017/01/1-million-emplois-pour-le-climat-1-1.pdf>

8 – sources : Le chiffre du commerce extérieur - Année 2016 (douane française) <http://lekiosque.finances.gouv.fr>

ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE

Financière

La mécanique financière consistera à mobiliser la création monétaire de la Banque centrale européenne. Au lieu de racheter comme aujourd'hui des actifs publics sur le marché secondaire (donc aux acteurs financiers), la BCE prêterait directement à des banques publiques européennes, nationales et régionales à taux zéro et à très long terme (20 à 30 ans). Ce financement serait disponible dans une enveloppe pluriannuelle limitée quantitativement et distribué par des réseaux bancaires publics existants (par exemple en France, la Banque Postale et plus tard la BPI⁹). Il est bien entendu que cet usage de la création monétaire relève d'une politique d'impulsion qui n'a pas vocation à durer indéfiniment.

Au sein des réseaux bancaires publics existants, des services spécifiquement outillés pour instruire et piloter les opérations de transition seraient très clairement identifiés afin d'assurer une traçabilité maximale des projets bénéficiant de la création monétaire de la BCE.

Ces banques publiques financeraient ensuite les projets d'investissement proposés par les Etats (et leurs opérateurs), les collectivités territoriales, les entreprises publiques répondant à des critères d'éligibilité prédéfinis.

Les modalités d'intervention (prêts à taux zéro ou à taux bonifié, apport en capital, subventions, apport de garantie publique, etc.) seraient adaptées à la rentabilité des projets et à leurs impacts écologiques et sociaux. Par ailleurs, il s'agirait chaque fois que c'est pertinent d'utiliser l'argent public pour faire levier sur le financement privé.

Juridique

Cette proposition est compatible avec les traités européens car :

1/ Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de quantitative easing (assouplissement monétaire) déjà menée par la BCE.

Le fléchage des financements vers des projets de transition pourrait toutefois se heurter à l'argument selon lequel la politique monétaire doit être neutre. Cet argument n'est pas valable car les investissements de transition concernent bien l'ensemble des secteurs de l'économie, la transition énergétique et écologique n'étant pas un « secteur » mais une réorientation et une relance transversale et globale de l'économie. Par ailleurs, dans le cadre de sa politique actuelle la banque centrale a déjà favorisé certaines entreprises puisque sur les 1600 milliards de titre achetés aux marchés financiers près de 60 milliards concernent les titres d'entreprises privés (parmi lesquelles les entreprises de l'énergie dominant et notamment celles contribuant au réchauffement climatique tels Shell, Total, ou Repsol¹⁰)

2/ La BCE peut refinancer les banques publiques de la même façon que les établissements privés de crédit.

L'article 123-2 du traité de Lisbonne traite des opérations de refinancement (c'est-à-dire de la fourniture de liquidités) des établissements publics de crédit par la BCE. Ceux-ci bénéficient, ainsi, des mêmes possibilités de financement que les établissements privés de crédit.

9 – Il faudrait dès le début de la mandature enclencher les démarches pour qu'elle reçoive la licence bancaire.

10 – Liste exhaustive ici https://corporateeurope.org/sites/default/files/corporate_bonds_cspp_list.pdf. Article détaillant cette partie spécifique du programme de QE de la BCE ici : <https://corporateeurope.org/economy-finance/2016/12/ech-quantitative-easing-funds-multinationals-and-climate-change>

Politique

Si rien ne s'oppose véritablement à cette mise en œuvre au niveau technique, les obstacles politiques risquent d'être importants au niveau européen et en particulier allemand.

Il s'agira donc d'engager dès le début de la mandature des négociations avec nos partenaires européens pour faire valider le caractère exceptionnel et urgent de cette politique d'investissement.

Obtenir un accord sur le fait de mettre la politique monétaire au service de l'intérêt général.

La banque centrale est indépendante du pouvoir politique mais doit-elle également faire abstraction de la volonté des citoyens qui s'exprimera lors des débats publics portant sur les investissements à réaliser ?

Amender les règles de la comptabilité publique

Les critères de Maastricht portant sur le déficit et la dette publique fixé il y a 25 ans doivent être adaptés au contexte particulier de ce début de XXI^e siècle. Pour cela, il est nécessaire d'isoler les investissements du plan de transition du calcul de la dette et du du déficit publics.

Cette proposition n'est pas nouvelle. Olivier Blanchard, ancien chef économiste du FMI, proposait déjà en 2004 d'isoler les dépenses d'investissement du calcul du déficit public¹¹.

Par ailleurs, les intérêts de la dette ne seront pas alourdis puisque la banque centrale prêterait à taux zéro aux banques publiques (qui elles-mêmes ne feraient payer que les frais de gestion nécessaires pour couvrir les charges de fonctionnement liées au traitement des projets). Les prêts seront à très long terme (20 ou 30 ans, voire plus dans certains cas) permettant de dégager une rentabilité. Enfin, ces investissements génèreront des recettes pour l'Etat (fiscalité sur les nouvelles activités) et des baisses de charges (économie d'énergie, réduction du chômage) participant ainsi au rééquilibrage du budget national.

11 – Rapport du CAE - Réformer le Pacte de stabilité et de croissance - 2004

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

JUIN 2017 – JANVIER 2019 :

* **Débat national**

Sept – déc. 2017 : Construction de la méthodologie des débats citoyens national et régionaux

Janvier - juin 2018 : débats

Septembre 2018 : conclusion du débat et annonce des grands chantiers.

Sept – déc. : Mise en place des institutions publiques de pilotage du plan.

Janvier 2019 - lancement du plan.

* **Négociation avec les partenaires européens** pour obtenir de premiers financements

* **Lancement de premiers investissements** dans des secteurs qui ont déjà fait l'objet de consensus large : accélération de la rénovation énergétique des logements pour atteindre les objectifs des précédents gouvernements, lancement d'un plan de rénovation des établissements scolaires, etc.

JANVIER 2019 – FIN DE MANDATURE :

le plan suit son cours. Communication régulière. Montée en puissance des financements privés.

L'ÉCHEC DE LA POLITIQUE DE QUANTITATIVE EASING DE LA BCE

Depuis la crise de 2007-2008, les gouverneurs de la BCE, Jean-Claude Trichet, puis surtout Mario Draghi, ont non seulement pleinement utilisé les outils de politique monétaire traditionnels (tel le taux directeur) mais ont également élargi la palette des modes d'intervention en développant des politiques d'assouplissement monétaire (quantitative easing). Dans un premier temps, l'objectif était d'éviter l'effondrement du système financier, il s'agit désormais davantage de relancer l'activité européenne dans un contexte de stagnation et de quasi déflation.

En mars 2015, Mario Draghi a lancé le « programme étendu d'achats d'actifs » (APP). Véritable politique de Quantitative Easing (QE) à l'image de celles mises en œuvre par d'autres banques centrales comme la FED depuis 2008, l'APP consiste à faire racheter par la BCE plusieurs dizaines de milliards d'euros d'actifs privés et publics sur le marché secondaire chaque mois.

L'objectif de cette politique est d'une part de relancer l'inflation et d'autre part d'augmenter les investissements privés dans l'économie réelle.

De nombreux acteurs dénoncent la faible efficacité de cette politique monétaire qui a, de plus, pour conséquence d'augmenter les inégalités. Elle fait monter le prix des actifs financiers rachetés (et donc le patrimoine de ceux qui les détiennent), sans que cela s'accompagne d'une hausse des revenus de la population ou d'un effet significatif sur la relance de l'économie réelle. Ainsi, au cours de l'année 2015, la BCE a racheté pour 600 milliards d'euros d'actifs publics et privés ; 600 milliards de liquidités nouvelles mises à disposition des acteurs financiers. Pourtant, l'investissement dans la zone euro n'a augmenté que de 60 milliards, témoignant du fait que cet argent nouvellement créé n'est presque pas venu financer l'économie productive.

LA FONDATION NICOLAS HULOT POUR LA NATURE ET L'HOMME

UN DÉMONSTRATEUR DE SOLUTIONS

Créée en 1990, reconnue d'utilité publique, apolitique et non confessionnelle, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme œuvre pour un monde équitable et solidaire qui respecte la Nature et le bien-être de l'Homme. Elle s'est donné pour mission d'accélérer les changements de comportements individuels et collectifs en faisant émerger et en valorisant des solutions en faveur de la transition écologique de nos sociétés. Pour la Fondation, l'écologie ne doit plus être une thématique parmi d'autres mais constituer le cœur de l'action publique et privée.

Afin de mener à bien sa mission, la Fondation combine la réflexion, l'action et la sensibilisation.

Elle élabore des idées nouvelles et porte des propositions auprès des décideurs politiques et économiques, avec son Conseil scientifique et son réseau d'experts pluridisciplinaires de haut niveau.

Elle fait émerger et accompagne les acteurs du changement en soutenant et valorisant, en France comme à l'international, des initiatives porteuses d'avenir afin de les démultiplier à plus grande échelle. Cette réalité du terrain inspire et nourrit la production intellectuelle.

Et pour que chacun puisse être moteur de la transition écologique, elle élabore des outils et des campagnes de mobilisation citoyenne.

La Fondation est également une ONG environnementale représentative. A ce titre, elle siège dans plusieurs organismes consultatifs tels que le Conseil économique social et environnemental ou le Comité national de la transition écologique.

