

Économie et climat: pourquoi le rapport Pisani-Mahfouz marque un tournant

Gérard Hony — Édité par Diane Francès - 31 mai 2023 à 10h00

Depuis le 22 mai, plus un jour ne se passe sans qu'il ne soit question de ce document sur les incidences économiques de l'action pour le climat. Il reste maintenant à agir.



Ce sont les politiques publiques menées dans le cadre d'accords internationaux qui doivent impulser et guider le mouvement. | micheile henderson via Unsplash

Temps de lecture: 10 minutes

Dans une décision rendue le 10 mai dans l'affaire dite de Grande-Synthe, du nom de la commune qui l'avait saisi d'un recours visant «*l'inaction climatique*» de l'État, le **Conseil d'État a estimé que, malgré des mesures supplémentaires prises par le gouvernement,**

il n'était «*toujours pas garanti de façon suffisamment crédible que la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre puisse être effectivement respectée*». En conséquence, il a ordonné au gouvernement «*de prendre de nouvelles mesures d'ici le 30 juin 2024, et de transmettre, dès le 31 décembre, un bilan d'étape détaillant ces mesures et leur efficacité*».

On peut se réjouir de voir qu'en France une juridiction administrative peut donner de tels ordres au gouvernement (on aimerait que des décisions similaires puissent être prises par des tribunaux en Russie ou en Chine) ou déplorer qu'il soit nécessaire de saisir la justice pour que la France tienne réellement les engagements pris en ce domaine, ou encore simplement constater qu'une première décision prise dans cette affaire en novembre 2020 n'a toujours pas été complètement suivie d'effet. Mais il semble que, cette fois, le gouvernement soit décidé à prendre les mesures nécessaires.

Abonnez-vous gratuitement à la newsletter
quotidienne de Slate.fr et ne ratez plus aucun article!

[Je m'abonne](#)

Déclaration d'intention

C'est en tout cas ce qui est ressorti d'un discours prononcé le 22 mai par Élisabeth Borne devant le Conseil national de la transition écologique (CNTE). On serait pleinement rassuré si, à Matignon, on avait jugé ce texte suffisamment important pour être mis en ligne et accessible à un large public et si cette déclaration comportait des annonces concrètes, pour lesquelles il faudra attendre fin juin. Mais des objectifs précis ont été fixés, et c'est déjà un point important, pour abaisser les émissions nettes de gaz à

effet de serre de la France (en tenant comptes des gaz qui peuvent être absorbés naturellement ou artificiellement) de 50% en 2030 par rapport au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

Petit rappel: alors que l'Union européenne a désormais fixé un **objectif de baisse de 55%**, la France en était restée jusqu'ici à l'étape précédente d'une réduction de 40%; elle arrivera à ce niveau de 55% en tenant compte de 5% qui devraient être absorbés par les puits de carbone, autrement dit les forêts et les sols (sachant que ce dernier gain n'est pas acquis, nos forêts souffrant de la sécheresse et de maladies et étant de moins en moins en mesure de jouer leur rôle d'absorption de CO₂).

Après avoir encore émis 408 millions de tonnes d'équivalent CO₂ en 2022, la France ne devrait donc plus en émettre que 270 millions en 2030. **L'essentiel des efforts devrait être fourni par les transports**, qui représentaient 32% du total en 2022, mais auront toutefois seulement à effacer 27% des 138 millions de tonnes qui devront être évitées. **De fait, l'effort ne peut être strictement proportionnel au poids de chaque secteur dans les émissions, chacun d'eux n'offrant pas la possibilité de les réduire rapidement dans les mêmes proportions.**

Ainsi **l'agriculture, avec 20% des émissions de 2022, devra faire un effort ne représentant que 9% du total**: la longueur nécessaire des transitions s'ajoute à ce qu'on pourrait appeler des pesanteurs sociologiques... En revanche, le bâtiment et l'industrie, avec respectivement 16% et 18% des émissions totales de 2022, devront apporter une contribution de 25% pour le premier et 20% pour la seconde, quand l'énergie (12% du total en 2022) devra aider à faire 19% du parcours, grâce aux énergies renouvelables. Des discussions ont déjà été ouvertes entre les pouvoirs

publics et les représentants des secteurs concernés pour établir la feuille de route de leur décarbonation.



À LIRE AUSSI

Et si la finance verte était enfin devenue utile?

Comment faire en huit ans ce qu'on a eu du mal à faire en trente?

La difficulté est réelle: comme l'a rappelé la Première ministre, il s'agit de faire autant en huit ans qu'au cours des trente dernières années. Ce constat est au point de départ du rapport Pisani-Mahfouz qui a été rendu public le même jour et qui montre comment et à quelles conditions cet objectif ambitieux pourra être atteint.

Avant de parler du contenu de ce rapport, quelques précisions s'imposent: il a été commandé à l'économiste Jean Pisani-Ferry en septembre 2022 par Élisabeth Borne sur «Les incidences économiques de l'action pour le climat»; c'est dire que le travail a été mené en un temps très court par une équipe réunissant autour de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, qui avaient déjà travaillé ensemble à France Stratégie, près d'une centaine d'experts de ce même organisme et d'autres institutions publiques ainsi que des universitaires.

De surcroît, ce rapport de 150 pages n'est que la synthèse de dix autres rapports qui abordent chacun un aspect particulier du problème (sobriété, dommages et adaptation, inflation, etc.). Dans la semaine qui a suivi sa publication, deux points sensibles –un prélèvement temporaire sur le patrimoine financier des ménages les plus aisés et une hausse de la dette publique– ont fait l'objet

d'amples commentaires. Ces deux points méritaient certes d'être soulignés, mais, d'une part, il faut voir pourquoi les auteurs du rapport ont été amenés à formuler ces propositions chocs et, d'autre part, on ne peut réduire ce travail à ces deux points.

Nouvelle révolution industrielle

Il est possible, affirment les auteurs, d'atteindre la neutralité carbone en 2050 en faisant un premier pas très important d'ici à 2030 comme l'Europe s'y est engagée. Mais il ne s'agit pas moins que de procéder à une nouvelle révolution industrielle, avec une différence fondamentale avec les précédentes: celles-ci avaient pour origine le progrès technique et la façon dont des industriels et des financiers s'étaient emparés de ce progrès pour bâtir des entreprises proposant des produits nouveaux dont la fabrication impliquait le développement d'énergies nouvelles.

Cette fois, ce ne sont pas les innovations techniques et les marchés qui sont à l'origine de la profonde transformation qui s'engage (même si leur rôle est important), ce sont les politiques publiques menées dans le cadre d'accords internationaux qui doivent impulser et guider le mouvement.

Dans ce rapport, l'effort est estimé aux alentours de 66 milliards par an en 2030, soit 2,3 points de PIB.

Pour mener cette action, les gouvernements ont de multiples moyens à leur disposition: la réglementation, la taxation des émissions de gaz à effet de serre ou la subvention des activités décarbonées. Mais, face à l'ampleur du problème et des investissements à réaliser pour passer des énergies fossiles aux énergies décarbonées, il est manifeste que les finances publiques devront contribuer à l'effort de manière substantielle.

L'investissement supplémentaire à réaliser par an, tous secteurs confondus, est généralement estimé dans les pays comme la France aux environs de deux points de PIB en 2030 (pour mémoire, le PIB de la France était de 2.642 milliards d'euros en 2022). **Dans ce rapport, l'effort est estimé aux alentours de 66 milliards par an en 2030, soit 2,3 points de PIB**, sachant qu'il ne s'agit que d'un ordre de grandeur, les chiffres réels pouvant varier fortement en fonction de la façon dont s'effectuera la transition.

Un coût économique et social élevé

Une grande partie de ces investissements servira principalement à passer d'une forme d'énergie à une autre et à économiser des combustibles fossiles, sans conduire nécessairement à une plus grande efficacité ou à une extension des capacités de production; elle ne conduira pas à augmenter le potentiel de croissance.

Pas d'augmentation de la croissance potentielle !

Et cet effort aura un coût économique et social; ainsi que le soulignent les auteurs, **il ne pourra être «politiquement et socialement accepté que s'il est équitablement réparti»**. Il est manifeste que les ménages ne rencontrent pas tous les mêmes difficultés lorsqu'il s'agit de rénover leur logement, de changer de mode de chauffage ou de passer à la voiture électrique. L'État doit intervenir.



À LIRE AUSSI

Changement climatique: l'action commence dans son logement

Et là, les choses se compliquent sérieusement. Déjà aujourd'hui, **on constate que la France est dans une situation financière délicate: malgré un niveau de prélèvements obligatoires très élevé, pour faire face à ses dépenses, elle a dû accepter un taux d'endettement**

qui figure parmi les plus hauts de l'Union européenne et de la zone euro. La phase du «quoi qu'il en coûte» face à la crise du Covid-19 et à la hausse des prix de l'énergie est certes terminée, mais il est illusoire de penser que les coupes dans quelques dépenses et la fin des aides accordées à l'utilisation d'énergies fossiles pourront compenser la hausse des dépenses engendrée par l'action pour le climat.

Il est plus raisonnable d'envisager, comme le fait le rapport Pisani-Mahfouz, un «*risque sur la dette publique de l'ordre de 10 points de PIB en 2030, 15 points en 2035, 25 points en 2040*». Il est également raisonnable de penser qu'un «*accroissement des prélèvements obligatoires sera probablement nécessaire*». La forme envisagée de cette hausse, celle d'une sorte d'ISF temporaire sur le patrimoine financier des 10% les plus aisés, est une piste qui mérite d'être gardée en mémoire.

Des choix politiques difficiles

Pour l'instant, le gouvernement Borne semble vouloir refuser les deux: parler d'une hausse de la dette publique alors que l'agence de notation Standard & Poor's s'appête à publier son appréciation sur la dette française ce 2 juin n'est évidemment pas d'actualité; quant à une hausse des prélèvements obligatoires, elle va complètement à l'encontre de la politique prônée par le président de la République. À droite, par principe, on dit «non» aux deux propositions sans même regarder s'il sera effectivement possible de faire autrement. A priori, la situation semble donc bloquée. Mais, face à l'urgence, on ne peut exclure des changements d'attitude.

«L'Union européenne ne peut pas être à la fois championne du climat,

championne du multilatéralisme et championne de la vertu budgétaire.»

Rapport Pisani-Mahfouz

À ce sujet, le rapport Pisani-Mahfouz met le doigt sur un point sensible: l'attitude de l'Europe. Celle-ci, avec raison, assigne à ses membres des objectifs ambitieux en matière climatique, mais s'obstine à vouloir respecter des règles du jeu international face auxquelles ses partenaires (Chine, États-Unis) se montrent moins scrupuleux et veut revenir à des règles budgétaires plus strictes sans se préoccuper de savoir comment les États pourront financer la transition énergétique.

Le constat est implacable: «L'Union européenne ne peut pas être à la fois championne du climat, championne du multilatéralisme et championne de la vertu budgétaire. Pour l'heure, elle ne veut pas choisir avec laquelle de ces contraintes prendre des libertés, mais elle risque bientôt d'y être obligée.» Cette petite phrase, Jean Pisani-Ferry, ne peut s'empêcher de la répéter à chacune de ses interventions et on ne peut que constater avec lui qu'il y a là un triangle d'incompatibilité.

En clair, que ce soit au niveau strictement national ou au niveau européen, les mesures qui sont à prendre pour atténuer le changement climatique ou s'y adapter ne sont pas simplement d'ordre technique. Elles vont profondément transformer nos modes de vie et elles ont un coût élevé. Elles obligeront les gouvernements à faire des choix politiques difficiles. Ce rapport présente clairement les données du problème. À eux maintenant de prendre leurs responsabilités en toute connaissance de cause. Mais on a le sentiment que ceux qui sont au pouvoir et plus encore ceux qui aspirent à l'être ont un peu de mal prendre clairement la mesure du défi qui leur est lancé.



À LIRE AUSSI

Le plan de l'UE pour l'hydrogène en Afrique du Nord est-il un «colonialisme vert»?

Sobriété ou décroissance?

Parmi tous les sujets abordés dans le rapport synthétique Pisani-Mahfouz et les rapports thématiques, il faut accorder une **mention spéciale à l'étude sur la sobriété**. Tout le monde en parle, mais personne ne dit clairement ce qu'il entend par là.

Ici, au moins, on trouve une définition claire de la sobriété: c'est «*la **réduction de la demande d'énergie qui ne résulte pas de gains d'efficacité énergétique***». **C'est net et précis et cela met un terme à beaucoup d'ambiguïtés, car trop souvent les discours sont trompeurs**. Par exemple, on parle volontiers d'une voiture «sobre», mais il ne faut pas se méprendre: si on profite du passage d'un moteur thermique consommant 10 litres aux 100 kilomètres à un autre moteur consommant seulement 5 litres pour faire chaque semaine 200 kilomètres au lieu de 100, on ne peut pas parler de sobriété. Il y a alors ce que les économistes appellent un «**effet rebond**»: **une plus grande efficacité énergétique permet de faire plus avec la même quantité d'énergie fossile, mais elle ne conduit pas à des économies réelles d'énergie**. La sobriété ne commence que si l'on résiste à la possibilité d'aller au-delà de ses 100 kilomètres hebdomadaires sans dépenser plus et, mieux encore, si l'on en fait moins.

«Sobriété n'est pas nécessairement synonyme de décroissance et peut de plus être source de bien-être.»

Le rapport aborde aussi la question de la décroissance et là, ses auteurs ne vont pas se faire que des amis parmi les écologistes. Leur point de vue est sans appel: *«Ce n'est pas par la décroissance qu'on atteindra la neutralité climatique.»* L'essentiel, c'est l'abandon des énergies fossiles. La sobriété contribuera à la réduction des émissions, mais pour 15% environ seulement, selon leurs estimations, en tout cas pour moins de 20%.

Il est possible que, dans un premier temps, du fait que les investissements serviront principalement à substituer une forme d'énergie à une autre, il y ait un ralentissement de la croissance, mais les nouvelles technologies peuvent être aussi efficaces que les technologies «brunes» et conduire à une nouvelle croissance. *«Sobriété n'est pas nécessairement synonyme de décroissance et peut de plus être source de bien-être.»*

Un rapport qui ne répond pas à toutes les questions

Sur ce point, nous aimerions être certains que Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz ont raison. Mais les choses risquent d'être un peu plus compliquées. Prenons l'exemple de l'automobile. Le passage des véhicules à moteur thermique à des voitures électriques va certes jouer un rôle positif (à condition que l'énergie utilisée pour fabriquer ces voitures et alimenter leurs batteries soit elle-même décarbonée), mais ce ne sera pas un bénéfice à 100% pour l'environnement. La course aux métaux pour fabriquer ces batteries et le système électrique des nouveaux véhicules (lithium, cuivre, etc.) va relancer la production minière, elle-même très consommatrice d'énergie et très polluante.

Le réchauffement climatique n'est qu'un des problèmes environnementaux qui se posent

aujourd'hui et si la résolution de ce problème ne doit pas conduire à la décroissance, il n'est pas encore certain qu'une sobriété plus contraignante que celle qui est aujourd'hui jugée nécessaire ne doive pas être envisagée. Jean Pisani-Ferry est très clair sur ce point: il n'a pas la prétention d'avoir proposé une solution à tous les problèmes posés par les liens entre économie et environnement; ce rapport n'aborde pas la question des limites planétaires à la croissance, mais cherche seulement à répondre à la question qui lui était posée sur le climat.



De fait, le travail accompli est considérable. On ne peut que se réjouir de voir des rapports officiels aborder enfin la question climatique d'une façon vraiment complète et sérieuse. Et comme cette question nous concerne tous, on ne saurait trop conseiller à chacun d'aller sur le site de France Stratégie pour prendre une connaissance approfondie de ces rapports et d'en tirer ses propres conclusions.