



ALAIN GRANDJEAN

ÉCONOMISTE. PRÉSIDENT DE LA FONDATION NICOLAS HULOT. FONDATEUR DE CARBONE 4

POUR RELEVER LE DÉFI CLIMATIQUE, REPENSER L'ÉCONOMIE

Le plan de relance européen a confirmé, après l'adoption du Pacte vert pour l'Europe, la volonté de l'UE de se saisir de l'enjeu climatique dans un contexte d'augmentation considérable des dettes publiques. Mais, comme l'analyse l'économiste Alain Grandjean, les investissements publics et privés doivent être massifs et s'accompagner de réformes majeures, notamment d'une révision des règles du Pacte de stabilité et de croissance, voire d'une réforme des traités.

La Commission européenne, en lançant son Pacte vert pour l'Europe (European Green Deal) en décembre 2019, a renforcé l'ambition climatique de l'Union européenne (UE), ambition confirmée par le Conseil européen en décembre 2020 qui s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau en 1990. La France, a opté pour la voie de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Assumer ces ambitions, c'est s'engager dans une transformation majeure de nos modes de production et de consommation, ce qui implique un plan massif d'investissement. Une étude récente¹ a montré qu'en France, les individus peuvent espérer réduire de 25 à 30% leurs émissions personnelles s'ils sont très « vertueux ». Aller au-delà nécessite de transformer notre urbanisme et nos habitations, nos moyens de transport, nos équipements de chauffage, notre agriculture, nos usines pour qu'ils soient tous moins consommateurs d'une énergie, qui elle-même doit être décarbonée.

Des investissements publics et privés massifs sont donc nécessaires et les budgets publics doivent être mobilisés à la fois pour aider l'investissement privé (car la transition énergétique n'est pas toujours financièrement rentable) mais aussi pour encourager l'investissement public. Les montants qui permettraient d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques sont estimés entre 2 % et 5 % du PIB européen². Malgré le chemin tracé par le plan Juncker³, les investissements publics nets restent négatifs en Europe : ils ne suffisent même pas à l'entretien des infrastructures existantes... Le dramatique accident du pont de Gênes en 2018 aura eu au moins le mérite de réveiller l'opinion sur le fait que nous devons impérativement sortir de la logique qui a conduit à réduire l'investissement public.

Le gouvernement français en a pris conscience et a engagé le plan « France Relance » doté de 100 milliards d'euros sur deux ans, en écho au plan de relance européen de 750 milliards d'euros, adopté en décembre 2020 par le Conseil européen. Sur ce montant, plus de 30 milliards d'euros seraient consacrés à la transition énergétique⁴. Mais ces besoins d'investissements sont permanents et se prolongeront bien au-delà de la fin espérée de la crise de la Covid et du quinquennat.

NÉCESSAIRE RÉVISION DES RÈGLES DU PACTE DE STABILITÉ

Les dettes publiques vont s'accroître partout en Europe. Pour la France, la dette pourrait atteindre 120 % du PIB fin 2020.

Quand la clause de circonstances exceptionnelles, ouverte du fait de la crise de la Covid, sera désactivée, l'application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) conduira à exiger des pays européens une trajectoire de réduction du déficit public et de désendettement totalement impossible à respecter. Le dispositif exceptionnel en cours de mise en œuvre pour faire face à la crise actuelle doit donc s'accompagner de la révision des règles du PSC, déjà largement critiquées, y compris par le Conseil budgétaire européen⁵. Comme l'a dit Paolo Gentiloni, Commissaire européen aux Affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'Union douanière : *"Il est bien évident qu'en 2022, nous nous retrouverons encore avec une dette publique de 102 à 104% en moyenne dans la zone euro. Et avec une moyenne de l'OCDE d'environ 130% (...) Une discussion sur les nouvelles règles fiscales sera donc nécessaire, ainsi qu'une phase de transition pour y parvenir. Ce ne sera pas une discussion facile entre les pays de l'UE, mais elle est nécessaire : nous ne sommes plus dans les conditions de l'époque du traité de Maastricht"*⁶.

Le principe d'une coordination des politiques budgétaires nationales dans l'UE ne doit cependant pas être mis en cause, mais adapté pour tenir compte de la transition écologique. Par exemple, les propositions visant à isoler du calcul du déficit les dépenses structurelles⁷, y compris celles qui auront été engagées pendant la crise, qui seraient contrôlées et limitées, doivent être débattues. Ces discussions doivent également concerner l'objectif fixé pour le niveau des dettes publiques, largement arbitraire.

Le traitement des dettes publiques accumulées pendant la crise devra être abordé avec une attention particulière. En accord avec les États membres, la Banque centrale européenne (BCE) pourrait procéder, le moment venu, à une restructuration partielle⁸ de la dette publique qu'elle a rachetée. Ceci pourrait s'opérer de façon à soulager les comptes des pays dont les finances publiques auront été le plus impactées par la crise sanitaire et économique, et limiter ainsi les risques de crise financière, ce qui est conforme au mandat de la banque. Une telle opération serait d'autant plus légitime qu'elle s'accompagnerait d'investissements accrus dans la transition écologique. En effet, les risques climatiques sont également reconnus par les banques centrales comme faisant peser un risque systémique sur le système bancaire et financier⁹.

RÉFORMER LES TRAITÉS ?

Dans le cadre actuel des traités européens, nous venons d'évoquer les deux seules pistes permettant de pouvoir financer les dépenses publiques de la transition sans remettre en cause les dépenses sociales : réformer le Pacte de stabilité et de croissance ou restructurer les dettes publiques détenues par la Banque centrale européenne (BCE).

Cependant, pour mieux se prémunir d'une nouvelle crise et pour sortir plus durablement des difficultés actuelles, il faudra réfléchir à une modification des traités permettant de lever, sur la base d'un accord entre l'Eurogroupe et la BCE et dans certaines circonstances, l'interdiction de l'accès direct des Trésors publics à la banque centrale au moins en partie et sous certaines conditions. Un accès direct¹⁰ de l'Etat à la banque centrale a en effet le grand mérite de limiter le recours au marché pour le financement des États ; il réduit le coût de la dette, ainsi que tout risque que ce

coût augmente du fait d'attaques spéculatives¹¹. Il s'agit d'une rupture avec l'un des principes sous-tendant la construction économique et juridique de l'Euro, selon lequel les États devraient se soumettre à la discipline de marché, donc se financer sur le marché de la dette¹².

Mais la crise écologique, l'urgence à y faire face et à s'y adapter, ne nous obligent-elles pas à réviser nos dogmes, qui reposent sur une conception de l'économie largement dépassée¹³ ? ●

¹ <http://www.carbone4.com/publication-faire-sa-part/>

² La Cour des comptes européenne estime les investissements annuels nécessaires à 1115 milliards d'euros de 2021 à 2030. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_FR.pdf

³ Le plan Juncker, lancé en 2015, a mobilisé 315 milliards d'euros d'investissements (privés et publics) de 2015 à 2018, objectif porté à 500 milliards d'euros pour l'horizon 2020.

⁴ Cf analyse de ce plan faite par le Haut Conseil pour le Climat : https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/hcc_rapport_renover_plan_de_relance.pdf

⁵ Cf synthèse de cette critique <https://alaingrandjean.fr/2019/09/30/note-de-lecture-evaluation-regles-budgetaires-europeennes-conseil-budgetaire-europeen/>

⁶ Dans une interview à La Repubblica, le 29 décembre 2020.

⁷ Alain Grandjean et Kevin Puisieux, Agir sans attendre, Les liens qui Libèrent, 2019.

⁸ <https://www.alternatives-economiques.fr/annulation-de-dette-publique-possible-juridiquement-necessaire-economique/00092745> et <http://nova.fr/notes/des-annulations-de-dette-publique-par-la-bce-lancons-le-debat>

⁹ Voir le discours prononcé par Mark Carney (Gouverneur de la Banque d'Angleterre, Président du Conseil de stabilité financière) à la Lloyd's le 29 septembre 2015. Lire le rapport de Patrick Bolton et al., Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability ; The green swan, Central banking and financial stability in the age of climate change, Bank for International Settlements & Banque de France (janvier 2020) ; cf également le site du NGFS (Network for Greening the Financial System) regroupant 42 banques centrales et superviseurs financiers pour réfléchir aux risques financiers liés au climat.

¹⁰ L'accès direct du Trésor britannique à la Bank of England a fait l'objet d'un accord écrit et public entre les deux institutions. Il est cependant temporaire et ne remet pas en cause la « normalité », un financement obligataire du déficit. Voir <https://www.latribune.fr/economie/international/coronavirus-la-banque-d-angles-terre-va-financer-directement-les-dependances-du-royaume-uni-844793.html>

¹¹ Alain Grandjean et Nicolas Dufréne, Une monnaie écologique, Odile Jacob, 2020.

¹² Cf Benjamin Lemoine, L'ordre de la dette, La Découverte, 2016.

¹³ Voir par exemple Eloi Laurent, La transition juste, nouvel âge de l'économie et de l'environnement, Revue de l'OFCE, 165 (2020/1) (<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-165OFCE.pdf>) et Gaël Giraud, L'illusion financière, Editions de l'Atelier, 2014

