

# Les contradictions écologiques du plan de relance

 [alternatives-economiques.fr/contradictions-ecologiques-plan-de-relance/00093780](https://alternatives-economiques.fr/contradictions-ecologiques-plan-de-relance/00093780)



Mesures vertes contrecarrées par nombre de mesures grises, interrogations sur la mise en œuvre et le suivi, question épineuse de la pérennité des financements annoncés. Le plan de relance du gouvernement dont le détail a été présenté hier a certes fait de la transition écologique une priorité. Mais le compte n'y est pas.

La transition écologique est au cœur du plan de relance dont les détails ont été présentés hier par le gouvernement, et les observateurs de tous bords n'ont pas manqué de le souligner. Bien du chemin a été parcouru depuis la crise de 2008 et les mesures de soutien à l'économie qui avaient alors été adoptées. A l'époque, en France, un plan d'une trentaine de milliards d'euros sans fléchage écologique a été mis en œuvre, et très critiqué pour cette raison alors que beaucoup de dépenses d'investissement excellentes pour le climat le sont aussi pour les emplois et la balance des paiements. Aujourd'hui, les lignes ont bougé : sur le plan de relance économique post-Covid de 100 milliards d'euros de financement public sur deux ans, 30 milliards sont dirigés vers la transition écologique.

## 30 milliards pour l'écologie. Et le reste ?

Les principales masses concernent la rénovation des bâtiments et des logements (6,7 milliards, dont 4 milliards sur les bâtiments publics), la décarbonation des transports (11,2 milliards dont 4,7 sur le ferroviaire et 2,6 pour l'automobile et l'aérien), les process industriels et énergétiques (6,8 milliards dont 2 milliards pour développer la production d'hydrogène à partir d'énergie non fossile) et 1,2 milliard pour l'agriculture et l'alimentation. Mais comme on l'assure également au ministère de la transition

écologique, le verdissement concerne aussi les deux autres piliers du plan de relance, la « cohésion » (36 milliards d'euros) et la « compétitivité » (34 milliards, dont 20 milliards de baisses d'impôts de production).

Les baisses d'impôts accordées aux entreprises ne sont assorties d'aucune conditionnalité écologique

C'est peut-être exact pour certaines actions entrant dans la partie « cohésion », comme ce qui ira aux secteurs verts dans les aides à l'emploi des jeunes et la formation ou le développement du haut débit dans les territoires qui facilitera le télétravail. En revanche, affirmer que le cadeau aux entreprises des baisses d'impôts de production peut avoir un bénéfice environnemental dans la mesure où cela permettra de relocaliser l'activité sur un territoire où les normes sont plus élevées fait sourire. S'agissant d'aides non ciblées aux entreprises, la mesure phare du plan de relance ne va pas spécialement inciter aux relocalisations. Surtout, ces baisses d'impôts ne sont assorties d'aucune conditionnalité écologique et seront même relativement plus importantes dans secteurs pas spécialement vertueux : la finance, les industries extractives, le gaz et l'électricité.

## D'abord, ne pas nuire

---

Sur le papier, la France a en tous cas respecté l'engagement des Vingt-Sept de consacrer 30 % de leurs plans de relance respectifs à la transition écologique. Il faut relier ce succès au fait que 40 des 100 milliards du plan de relance français proviennent du fonds de soutien européen décidé cet été, et sur lesquels les Etats membres ont mis des conditions, notamment environnementales. Comme le fait observer Xavier Timbeau, directeur à l'OFCE, c'est une première traduction concrète du Green Deal européen et il faut s'en féliciter.

Le plan français écorne sérieusement le principe du « do not harm » (ne pas nuire à l'environnement) affirmé par l'Union européenne

En revanche le plan français écorne sérieusement le principe du « do not harm » (ne pas nuire à l'environnement) également affirmé par les Vingt-Sept. Outre la baisse des impôts de production, d'autres éléments des deux piliers « non écologiques » sont concernés. Le quatrième Programme d'investissements d'avenir (dont 11 milliards sur les deux prochaines années sont inclus dans le plan de relance) fait la part belle aux technologies numériques, mais sans discrimination alors que leur impact environnemental est loin d'être neutre. La question de l'évaluation écologique des deux piliers non environnementaux du plan de relance, ainsi, reste entière.

Il faudrait de même souligner l'incohérence entre les ambitions écologiques du plan et d'autres politiques menées parallèlement, comme la remise en cause de l'interdiction des pesticides néonicotinoïdes, la volonté de poursuivre dans les accords commerciaux de libre-échange avec le Canada ou le Mercosur ou encore le maintien des dépenses

fiscales défavorables à la transition bas-carbone. Le think tank climat I4CE a calculé que quand l'Etat avait inscrit dans son budget 2019 20 milliards d'euros en faveur du climat (rénovation des logements, énergies renouvelable, transports durables...), il avait octroyé en même temps 17 milliards de subventions aux énergies fossiles sous forme d'exonérations fiscales (gazole routier et non routier, aviation...).

## **Du vert qui vire au gris**

---

Ces contradictions traversent l'intérieur même du pilier écologique du plan de relance, dont certaines dispositions ne vont clairement pas dans le sens du climat et de l'environnement.

S'agissant du soutien à la filière nucléaire (470 millions d'euros) qui a fait couler de l'encre, il faut relativiser. Ce n'est pas un soutien à l'industrie en vue de construire de nouveaux EPR qui ne sont pas décidés. Et que l'on acquiesce ou non à l'idée d'investir dans la recherche sur des petits réacteurs modulaires comme alternative à ce mastodonte inadapté et ruineux qu'est l'EPR, il est indiscutablement opportun de mettre de l'argent sur les problèmes de gestion des déchets.

Le soutien à « l'agriculture de précision » vise surtout à perpétuer un modèle agricole non durable

Beaucoup plus critiquable est le soutien à « l'agriculture de précision », autrement dit l'aide à l'achat d'équipements permettant d'épandre moins de pesticides et d'engrais chimiques dans les champs. Cette enveloppe (250 millions d'euros), vise surtout à perpétuer un modèle agricole non durable, même s'il est également prévu qu'elle finance aussi des équipements innovants pour le désherbage en agriculture biologique. Quant à cette dernière, difficile de savoir de quel coup de pouce elle bénéficiera sur 400 millions d'aides qui doivent se répartir entre exploitations conventionnelles labellisées « haute valeur environnementale », circuits courts, projets alimentaires territoriaux...

Enfin, les aides à la recherche sur « l'avion vert » (propulsion électrique et hydrogène), dans le cadre d'une ligne de 2,6 milliards de crédits pour le soutien à l'innovation dans les secteurs aéronautique et automobile sont plus un frein qu'une aide au changement. Dans ce domaine, les gains technologiques envisageables aux horizons de temps pertinents compte tenu de la réalité climatique sont très limités. Il serait bien plus urgent et pertinent d'investir dans un plan de réduction massif de l'usage de l'avion.

## **« Jusqu'ici tout va bien »**

---

Ces réserves posées, et qui ne sont pas minces, les grandes masses financières inscrites dans le volet écologique du plan de relance sur la rénovation, la mobilité et la production d'énergie sont cohérentes avec les besoins à deux ans pour réaliser les objectifs climatiques de la France inscrits dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). En juillet dernier, I4CE avait estimé les besoins supplémentaires

d'investissement public à court terme à 9 milliards d'euros par an pour fournir la bonne impulsion et grosso modo, on y est. « *Jusqu'ici tout va bien* », indiquent les chercheurs Louise Kessler et Quentin Perrier, qui soulignent même un effort « *très ambitieux* » pour les bâtiments publics, le ferroviaire et l'hydrogène. Façon de dire aussi que le diable se cache dans les détails et que tout dépendra en réalité de ce qui sera fait concrètement.

Le plan de relance privilégie les rénovations globales et veut sortir de la logique des petits gestes, comme l'isolation de combles ou le changement de fenêtres. Une excellente nouvelle

Dans le domaine clé du bâtiment, le plan de relance indique qu'il faut aller vers des rénovations globales et sortir de la logique des petits gestes, comme l'isolation de combles, le changement de fenêtres ou d'appareil de chauffage. Une excellente nouvelle. On attend à présent les précisions sur les critères d'attribution des financements ou sur les aides à la formation des professionnels capables de réaliser ce type de rénovation, aujourd'hui très minoritaires. Comme l'écrivent les deux chercheurs d'I4CE, « *si dans deux ans cette filière a été établie, si les rénovations globales représentent autour de 10 % des rénovations et pas moins de 1 % comme aujourd'hui, et si les travaux réalisés sont de qualité, alors le volet rénovation du plan de relance aura été un succès et la France sera prête à massifier ce type d'opérations* ». La structuration de la filière dépendra entre autres de la capacité des administrations à absorber en deux ans l'enveloppe de 4 milliards qui leur est dévolue pour les bâtiments publics, et ce sans effet d'aubaine. Dans le cas contraire, une partie de ces fonds pourrait leur échapper si elles ne présentent pas assez de projets. La priorité du gouvernement est en effet la relance de l'économie et de l'emploi et donc l'exécution des dépenses du plan dans le délai prévu de deux ans. Ce qui n'est pas dépensé dans un secteur pourra éventuellement l'être dans un autre.

Toujours sur le chapitre du bâtiment, la bonne nouvelle de l'effort sur le parc public (écoles, lycées, administrations, hôpitaux...) est ternie par la modicité de ce qui est mis sur le parc privé, via l'augmentation du dispositif « Ma Prime Renov », qui a pris la relève du CITE (crédit d'impôt pour la transition énergétique). Les deux milliards d'euros prévus sur deux ans dans le plan de relance doublent le niveau actuel du dispositif (800 millions par an)... qui avait été divisé par deux au début du quinquennat. Moins qu'une hausse, c'est un retour au niveau d'investissement public de 2018, comme le fait observer le collectif d'associations Rénovons.

Qui plus est, le plan de relance prévoit d'étendre le nombre de bénéficiaires de Ma Prime Renov aux ménages aisés (qui en avaient été exclus par la réforme du CITE) et aux propriétaires bailleurs. Si pour ces derniers, c'est une initiative bienvenue, il y a pour les premiers un risque d'effet d'aubaine. L'investissement au profit des ménages en précarité énergétique pourrait au final en pâtir. Selon le collectif Rénovons, l'élimination des 6,7 millions de passoires énergétiques (logements étiquetés F ou G) supposerait, pour ces seuls logements, un investissement public de 3,2 milliards d'euros par an de 2020 à 2040. Si le plan de relance permet à la filière du bâtiment de se tenir

« prête à massifier » dans deux ans, ce sera bien. Mais encore faudrait-il dès à présent savoir comment on va massifier. Ce n'est pas le cas.

## Une tour de contrôle pour piloter le plan

---

Le diable se cache ainsi dans les détails dans tous les secteurs. Dans l'autre sujet clé de la transition bas carbone, la mobilité, le plan de relance annonce 1,9 milliard d'euros de dépenses de soutien à la demande de véhicules propres dans le cadre du plan automobile, via la prime à la conversion et le bonus écologique. Mais rien à ce stade n'est précisé sur la part de cette enveloppe qui servira à l'achat de véhicules thermiques et à l'achat de véhicules électriques. Et l'aide aux ménages à revenus modestes pour remplacer leur voiture thermique et acquérir une électrique d'occasion ou en disposer en location longue durée n'est qu'une option à l'étude.

Louise Kessler et Quentin Perrier écrivent ainsi : *« I4CE avait déjà exprimé ses réserves au sujet de la prime à la conversion exceptionnelle mise en place cet été, qui a favorisé les voitures peu performantes du point de vue du climat ; en effet, 90 % des voitures achetées depuis le plan de relance automobile sont thermiques, et les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des voitures neuves sont similaires à celles observées en début d'année. L'argument d'un stock à écouler pour soutenir l'industrie automobile avait été mis en avant au moment de l'annonce, mais ne semble plus justifié. »*

De son côté, *« l'Allemagne a choisi de faire un très gros effort sur la mobilité électrique, ce qui s'est traduit par l'exclusion du véhicule thermique du bénéfice de la prime à la conversion »*, rappelle Nicolas Berghmans, de l'IDDRI, qui a comparé les plans de relance de part et d'autre du Rhin. Au final, les bénéfices écologiques du plan de relance dépendront du réglage de toutes les mesures. Et rien ne dit à ce stade qu'il permettra au bout du compte d'éviter l'émission de 57 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an (sur un total de 441 millions en 2019) comme l'a annoncé le gouvernement sans fournir aucun détail sur le calcul de ce chiffre.

Il faut qu'une instance crédible, légitime et indépendante puisse évaluer les milliards d'argent public qui vont être injectés dans l'économie

Ce résultat ne se concrétisera pas sans un suivi strict des mesures et sur ce point, la présentation du plan est assez nébuleuse. C'est pourquoi la fondation Nicolas-Hulot, comme d'autres acteurs associatifs, demande que le Haut conseil pour le climat soit « la tour de contrôle » du plan de relance. Il faut qu'une instance crédible, légitime et indépendante puisse *« évaluer les milliards d'argent public qui vont être injectés ces deux prochaines années sous l'angle de leur efficacité économique pour créer de l'emploi dans les territoires, sous l'angle environnemental et sous l'angle social afin de mesurer la juste répartition des bénéfices de la relance »*. La tâche est d'autant plus ardue que ces fonds doivent être dépensés très vite. Au-delà du plan de relance, c'est l'ensemble des politiques publiques qui devraient être ainsi évaluées et, dans son dernier rapport, le HCC a rappelé les besoins énormes dans ce domaine.

## Attention aux angles morts

---

Outre les problèmes de cohérence et d'efficacité, le plan de relance présenté hier à l'issue du conseil des ministres comporte des angles morts. D'abord, il n'y est question que d'argent à dépenser, « *et pas assez d'obligations et de réglementations* », souligne Alain Grandjean, président de la FNH. Sans obligation de résultats mesurables et critères stricts d'allocation des aides, la rénovation globale et performante est une illusion.

| Evacuée par la porte, la question du prix du carbone va fatalement revenir par la fenêtre

Ensuite, le plan de relance est essentiellement tourné sur l'offre et marginalement sur la demande. C'est un choix assumé par le gouvernement. Il va cependant être à un moment compliqué de pousser l'industrie à produire en masse de l'hydrogène vert, du plastique vert, des automobiles vertes, ou la SNCF à mettre le paquet sur le fret ferroviaire pour réduire le transport par camion si le marché ne suit pas en raison des écarts de prix avec ces mêmes produits et services reposant sur les fossiles.

Evacuée par la porte, la question du prix du carbone va fatalement revenir par la fenêtre et il faudra bien la régler d'une manière ou d'une autre, via des aides ciblées, via des normes, via la fiscalité (sur les véhicules polluants et les chaudières à combustible fossile par exemple, si on ne veut pas entendre parler de taxe carbone sur les carburants), et sans doute un peu de tout cela à la fois. « *L'Allemagne a fait le choix de réduire la fiscalité sur l'électricité – il est vrai élevée pour les ménages – pour favoriser l'électromobilité. Elle aussi décidé d'une hausse de la taxation des combustibles fossiles. La France n'a pas fait ce choix. On comprend qu'il ne faille pas augmenter les impôts en période de crise, mais à terme, l'absence de montée sur la fiscalité sur les fossiles remet en cause la viabilité des projets* », juge Nicolas Berghmans.

Du côté des ressources, les 40 milliards de financements européens pour la France ne sont, pour l'heure pas assurés, rappelle encore Nicolas Berghmans. C'est un montant qui correspond à des modalités de partage du plan européen entre Etats membres qui restent à l'état de propositions et qui n'ont pas encore été tranchées. La décision appartient aussi au Parlement européen qui pourrait renforcer les conditions mises à l'attribution des aides ainsi que sur le rapportage. A plus long terme, la question du financement de ces fonds européens, notamment par des taxes propres à l'UE, reste entière.

## 2022... et après ?

---

« *Mais la grosse question du moment est surtout de savoir ce qui va se passer après 2022* », rappelle Xavier Timbeau, de l'OFCE. Benoît Leguet, directeur d'I4CE lui fait écho : « *Le plan de relance, c'est un « one shot » sur deux ans, mais le trait ne s'arrête pas à cette date. D'autant qu'il va falloir ensuite intensifier les efforts.* »

Si le think tank a recommandé que le plan de relance intègre au moins 9 milliards annuels d'investissements publics supplémentaires pour la transition énergétique, il a bien précisé qu'il fallait rapidement pousser les feux ensuite, avec au moins 22 milliards annuels de rallonge publique à partir de 2024 pour tenir la trajectoire définie dans la stratégie nationale bas carbone. Et encore : ces données reposent sur un objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre de 40 % à l'horizon 2030 (par rapport à 1990) quand, rappelle Benoît Leguet, l'Union européenne pourrait adopter un objectif de -50-55 % soutenu par la Commission européenne avec le Green Deal présenté fin 2019 par sa présidente, Ursula von der Leyen.

Le gros hic, que pointe Alain Grandjean, c'est que, selon les textes européens, l'autorisation de faire du déficit public en cas de circonstance exceptionnelle – et les plans de relance nationaux sont essentiellement financés par la dette – ne court que pendant deux ans. Au-delà, c'est le retour à la discipline budgétaire bien connue : ne pas dépasser les 3 % de déficit public. Or les Etats sont étreints par la crise et au bout de leurs capacités budgétaires. « *Sans renégociation rapide du pacte de stabilité et de croissance en vue de sortir les investissements publics verts des règles de calcul du déficit public* », je ne vois pas comment nous allons nous en sortir, plaide Alain Grandjean.

Paradoxe de ce plan de relance : parce que la possibilité de faire du déficit est très limitée dans le temps, il ouvre en grand le robinet des capitaux, au risque qu'ils soient employés inefficacement puis coupe le robinet tout aussi brutalement, alors que la transition bas carbone est une affaire de constance et de signaux clairs sur la durée.