

Lancer un plan de reconstruction écologique

PAR ALAIN GRANDJEAN ET MARION COHEN

PUBLIÉ LE 22 JUIN 2021

Objectif principal

Transformer les infrastructures économiques pour décarboner les systèmes productifs, les rendre moins consommateurs de ressources naturelles, moins polluants et plus résilients au réchauffement climatique.

Périmètre

France et portage au niveau européen.

Nature de la mesure

Politique et budgétaire ¹

Enoncé de la proposition

La mesure consiste à lancer un plan d'investissements à grande échelle et sur longue durée (au moins 10 ans) 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, forestiers et de pêche etc.). Si la participation des investisseurs privés est essentielle, il est nécessaire que le plan soit impulsé par la puissance publique, qui doit en assurer une partie du financement et contribuer à sa rentabilité (en alignant « rentabilité sociale » et rentabilité microréconomique).

01

Argumentation et justification

Faire face au dérèglement climatique et à l'effondrement de la biodiversité tout en adaptant nos territoires aux changements déjà en cours implique une transformation profonde de notre modèle de développement. Répartir les ressources de façon plus équitable, réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre, économiser les ressources naturelles, dépolluer les sols et les eaux, restaurer les écosystèmes, constituent autant de chantiers à lancer au plus vite.

A/ L'IMPORTANCE D'UNE IMPULSION ET D'UN PILOTAGE PUBLIC

Pour les mener à bien, l'action de l'Etat, et plus généralement l'implication des collectivités publiques à leurs différentes échelles de responsabilité, est essentielle. En effet, nos systèmes de production, de consommation et nos infrastructures sont aujourd'hui totalement inadaptés pour nous permettre d'inverser les tendances en cours. Les initiatives de marché sont largement insuffisantes pour corriger notre trajectoire, quand elles ne vont pas dans le sens opposé. L'ampleur des transformations est telle qu'une véritable planification est nécessaire.

Seuls les Etats (dans le cas présent, en tenant compte du contexte européen) ont non seulement la légitimité de préparer l'avenir dans le sens de l'intérêt général mais aussi et surtout la possibilité d'impulser et de piloter un tel plan de reconstruction profonde de l'économie. Dans de nombreux secteurs clés, il s'agit d'élaborer des politiques publiques complexes combinant

différents leviers et outils : investissements publics, soutien aux investissements privés, aménagement du territoire, commande publique, mesures réglementaires et fiscales. On le voit sans planification et coordination, il est illusoire d'envisager d'atteindre le niveau nécessaire de transformation de l'économie.

Pour autant, le plan de reconstruction écologique ne doit pas sortir des cartons de l'Etat suite aux réflexions d'experts et de « sachants ». Il doit être alimenté par des débats au niveau national et régional impliquant les citoyens, les acteurs économiques et les représentants des forces sociales afin de déterminer les projets qui ont du sens au niveau des territoires. Il suppose la mise en œuvre effective et le respect du principe de subsidiarité, donc de déléguer aux maires, conseils régionaux, entreprises et citoyens la réalisation dans les territoires (en leur donnant les moyens) des programmes d'investissement nécessaires.

Enfin, l'élaboration et l'évaluation des politiques à mener doit reposer sur des indicateurs de résultats adaptés par secteur et ayant un lien concret avec les objectifs sociaux et environnementaux poursuivis. C'est essentiel pour pouvoir suivre les progrès et le cas échéant corriger la trajectoire. Dans une récente étude ², la société Carbone 4 a par exemple identifié dans trois secteurs clefs les indicateurs ³ permettant d'évaluer si la France est en passe d'atteindre ses objectifs climatiques.

B/ L'INVESTISSEMENT EST AU COEUR DU PLAN DE RECONSTRUCTION ÉCOLOGIQUE

S'il ne s'y limite pas, le plan de reconstruction implique un très gros effort d'investissement dans de nouvelles infrastructures là où elles font défaut, et dans la mise en conformité écologique de celles qui existent déjà. Réseaux de transport, d'énergie, d'eau, flottes de véhicules et de navires, parcs de bâtiments, stocks de machines : c'est tout le stock de capital physique, tout notre héritage économique, qui doit être remis à niveau des enjeux écologiques.

Il s'agit de développer les infrastructures économiques du XXI^e siècle. Celles qui permettront de gagner l'indépendance énergétique au niveau national (en ne dépendant plus des importations d'énergie fossile de pays géopolitiquement instables ou de dictatures, et par ailleurs amenées à se contracter ⁴), collectif (via la rénovation des bâtiments publics) et individuel (en réduisant les factures énergétiques des ménages) ; de produire une alimentation de qualité sans polluer notre eau, nos sols et donc in fine notre corps et celui de nos enfants ; de limiter le changement du climat planétaire et ses impacts dramatiques (montée des eaux, tempêtes, inondations, sécheresse etc.) ; de sauver nos forêts ⁵ et de garantir sur le siècle leur capacité à stocker du carbone ; de préserver nos paysages et la diversité des êtres vivants dont nous retirons tant de bienfaits (alimentation, médicaments, bois de construction, textiles, mais aussi beauté et détente, etc.) ; de rapatrier en Europe et en France des stades entiers de chaînes de production pour réduire notre dépendance pour les biens stratégiques et de première nécessité ; d'accroître la résilience de notre économie qui sera de plus en plus mise à mal par le dérèglement climatique et l'effondrement de la biodiversité.

Ce plan permettra également de réorienter l'aménagement du territoire, de re-crée des services publics de qualité dans les territoires notamment les plus déshérités aujourd'hui, de reconstruire un maillage ferroviaire en cours de détricotage et développer le ferroutage, d'en finir avec le modèle des banlieues pavillonnaires et des hyper centres commerciaux périurbains, de développer la poly agriculture élevage autour des villes, dont les centres doivent être reconquis et de dynamiser les circuits courts de distribution.

Enfin, au-delà des infrastructures matérielles, il est également essentiel d'investir dans l'accompagnement et la transformation sociale. L'éducation, la formation professionnelle, la recherche sont donc à considérer à part entière car il nous faut réapprendre à produire pour passer d'un modèle linéaire (extraire, transformer, utiliser, jeter) à une véritable économie circulaire où les déchets des uns sont les ressources des autres ; réapprendre à consommer (en quantité moins importante, sans gaspiller, plus localement, choisir les produits en fonction de leur impact environnemental) ; et accompagner les transitions professionnelles de ceux qui travaillent aujourd'hui dans des activités, telle l'industrie du charbon, qui ne pourront perdurer si la transition a bien lieu. La transition créera de nombreux emplois ⁶, encore faut-il aider les gens à se reconverter.

C/ LA NÉCESSITÉ ET L'AMPLEUR DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

On le voit les besoins sont colossaux. Il n'existe pas de travaux exhaustifs sur les investissements nécessaires. En particulier aucune étude ne tient compte à ce jour du coût de la transition « juste » dans sa triple dimension transition professionnelle, reconversion des territoires (en France par exemple : Fos/mer, Dunkerque) et aide aux ménages les plus exposés aux hausses des prix du carbone et des ressources de première nécessité. Il est cependant possible d'avoir des ordres de grandeur (voir encadré)

Des besoins considérables

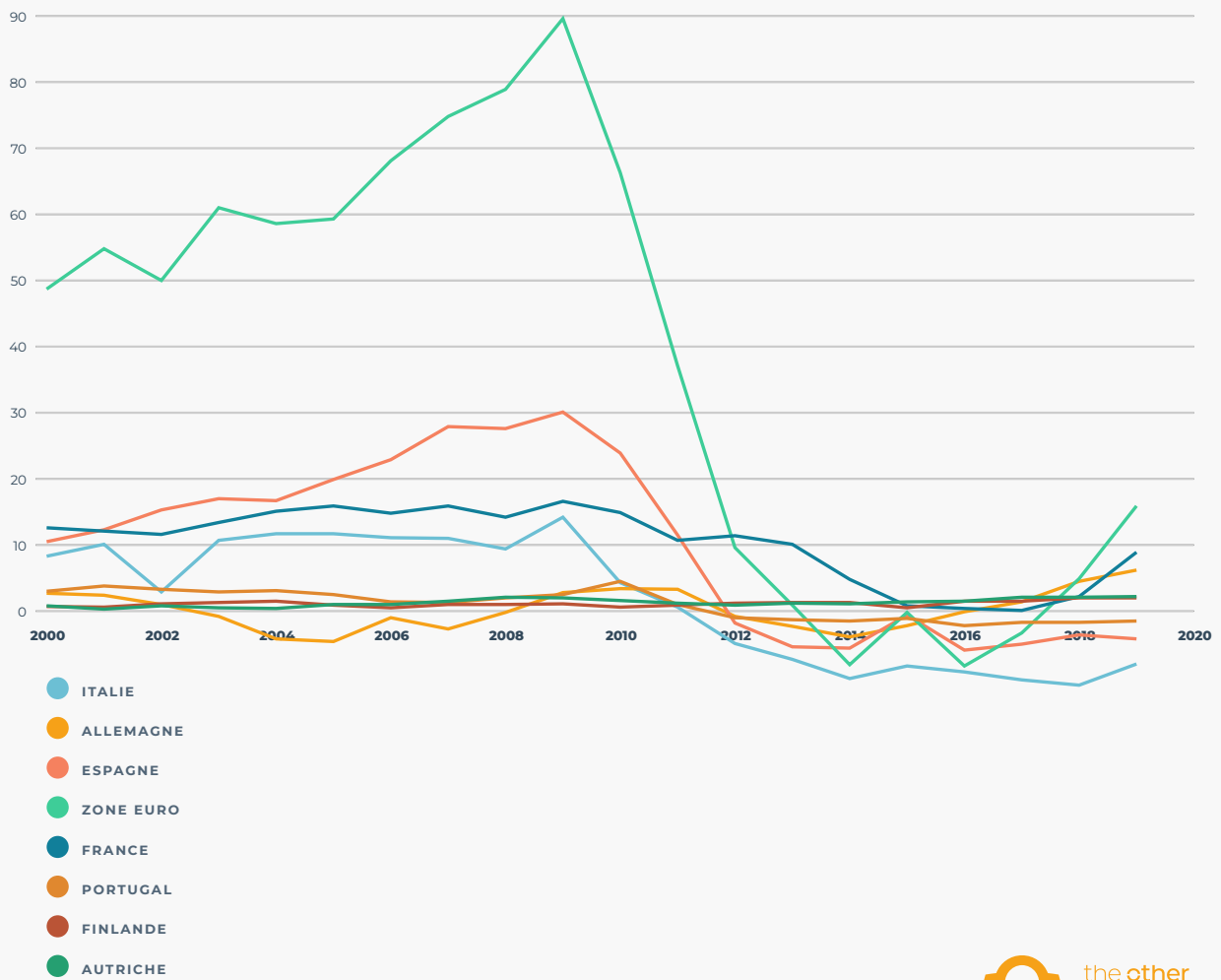
Une étude de la Commission Européenne ⁷ parue en 2020 évalue les besoins d'investissement supplémentaires pour atteindre les objectifs climatiques et écologique de l'UE à 470 milliards d'euros par an d'ici 2030.

En France, le think tank I4CE évalue les besoins à près de 15 milliards d'investissements supplémentaires par an d'ici 2023 et 35 milliards de plus par an pour la période 2024-2028. Or, il ne traite que des secteurs du bâtiment, du transport et des énergies renouvelables ⁸ : il faut donc ajouter les investissements nécessaires dans l'industrie, l'agriculture, la restauration des écosystèmes, les réseaux d'eau et de gestion des déchets, l'adaptation au réchauffement climatique, ainsi que tous les investissements « immatériels » (recherche, éducation, formation, transition professionnelles etc.).

Face à ces besoins, il est bien sûr important de mobiliser les financements privés, mais c'est nettement insuffisant. Les discours qui parient sur le seul développement de la finance verte sont illusoire ⁹.

Il est en effet, fondamental de mobiliser les budgets publics dans des proportions bien plus importantes qu'aujourd'hui. Cela nécessite de revenir sur la priorité donnée en matière de finance publique à la « bonne gestion budgétaire » limitée à la seule surveillance du déficit et de la dette publics ¹⁰. Notons pour commencer qu'une des conséquences de cette orientation budgétaire est visible dans la régression de l'investissement public net ¹¹ en Europe au cours des années 2010.

Investissement public net 2000-2019 pour plusieurs pays de la zone euro (Mds €)



SOURCES [Base de donnée Ameco](#) (Série 3.- General Government)



Les financements publics sont essentiels à la reconstruction écologique pour trois raisons principales.

- **Le patrimoine public doit également « faire sa transition écologique »** ¹² ce qui nécessite de mobiliser beaucoup plus fortement l'investissement public (sauf à vouloir privatiser l'ensemble de ce patrimoine).
- **Les projets de transition ne sont pas nécessairement attractifs pour les investisseurs privés.**

> La rentabilité financière des investissements écologiques n'est pas à la hauteur de leur utilité sociale. Certains projets sont trop peu voire pas du tout rentables dans les conditions économiques actuelles qui ne valorisent pas correctement les impacts écologiques et sociaux (ex : activités de dépollution des sols, aménagements en vue de constituer les continuités écologiques, restauration de zones humides). D'autres, sont rentables sur le long terme mais les populations concernées n'ont pas les moyens d'investir. C'est par exemple le cas de la rénovation énergétique des bâtiments, rentable sur le long terme via les économies réalisées sur la facture énergétique, mais dont les propriétaires ou occupants peuvent être des ménages précaires ou insuffisamment solvables.

> Certaines des filières industrielles de demain ¹³ 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. Elles sont mises en compétition avec des activités disposant de technologies matures, de compétences répandues, d'investissements amortis, d'infrastructures en place. L'impulsion publique est donc essentielle pour leur permettre de se structurer et de gagner en maturité.

- Le plan de reconstruction écologique présente une caractéristique profondément inédite.

Il s'agit d'investir pour reconstruire, transformer nos infrastructures et nos appareils productifs, mais il s'agit également d'accompagner le désinvestissement du capital productif existant trop carboné ou destructeur de capital naturel. La fermeture des centrales à charbon en est l'exemple emblématique, mais c'est loin d'être le seul secteur concerné ¹⁴. Ce désinvestissement pourrait à terme se révéler très coûteux, que ce soit pour les acteurs privés ou pour les Etats si les entreprises demandent des compensations financières à la suite de décisions administratives. Pour éviter les effondrements industriels et leurs conséquences en terme d'emplois, il est nécessaire d'anticiper et d'accompagner la reconversion des secteurs amenés à se modifier profondément pour que la transition ait bien lieu.

02 —

Lien avec les enjeux planétaires

Seul un plan d'ampleur peut nous permettre de relever le défi climatique, d'atteindre la neutralité carbone et d'adapter notre économie aux risques liés à la dérive climatique et écologique en cours.

03 —

Origine et soutiens de la mesure

La question du lancement d'un plan d'investissement dans la transition écologique est portée depuis plusieurs années par de nombreuses structures. Les crises économiques (celles de 2007-2008) et celle qui a fait suite à la pandémie COVID19 sont également l'occasion pour de très nombreux acteurs d'appeler à une relance verte. de plan de relance dits « verts ». Enfin, les gouvernements ou les institutions internationales elles-mêmes ont intégré la question écologique dans leurs plans de relance.

Quelques organisations qui ont publié sur le sujet.

La Fondation Nicolas Hulot ¹⁵, l'Institut Veblen ¹⁶, l'institut Rousseau ¹⁷, I4CE ¹⁸, [Greentervention](#), l'Agence internationale de l'Energie ¹⁹, WWF Europe ²⁰, BIOS ²¹,

Quelques experts qui portent cette proposition ²²

Gaël Giraud, Nicolas Dufrêne, Pierre Gilbert, Ollivier Bodin, Alain Grandjean, Marion Cohen, François Carlier, Wojtek Kalinowski, Julien Hallak, Mathilde Dupré, Dominique Plihon .

Cette rubrique n'a pas (heureusement !) vocation à être exhaustive. Si vous connaissez des organisations ou des experts qui portent également cette mesure, faites les nous remonter (en incluant la référence au texte concerné) via le lien de contact.

04 —

Faisabilité (juridique et politique)

Ce plan est devenu politiquement acceptable depuis la crise de la COVID qui a légitimé une forte intervention publique et permis le lancement de plans de relance européen et français. Il est à noter, cependant, que la présente proposition vise non pas à promouvoir une relance de quelques années mais bien un plan d'investissement pérenne sur au moins 10 ans.

La complexité réside bien plus dans la nécessité d'élaborer les grands domaines d'investissement sectoriels, d'adopter les indicateurs pertinents et de mettre en place une gouvernance qui permette d'informer et de faire participer largement les acteurs sur les territoires.

Enfin, le financement nécessite des remises en cause qui seront difficiles au plan doctrinal et politique. En particulier, les discours dramatisant déficits et dettes publics, refont surface et risquent de condamner le plan s'ils redeviennent le credo admis. Par ailleurs, le plan nécessite de revoir les règles de la gouvernance économique européenne (suspendues pendant la crise de la COVID) qui empêchent la mobilisation d'investissement publics importants. Une proposition sera bientôt mise en ligne sur ce point ainsi que sur celle portant sur les modalités du financement public.

05 —

Lien avec le reste de la plateforme

Pour mieux comprendre cette mesure, nous vous recommandons les lectures suivantes

Dans les modules

- Le [Module économie, ressources naturelles](#) et pollution en particulier *L'Essentiel 1 à 5* qui portent sur le constat des crises écologiques
- Le [module sur la dette publique](#)
- Le module [Rôle et limite de la finance](#) et en particulier les parties suivantes : Par eux-mêmes les marchés ne financeront pas la transition écologique ([Essentiel 10](#)) ; La finance « verte ou durable » serait suffisante pour réaliser la transition écologique ([Idée reçue 5](#)) ; Il suffirait de basculer les financements dédiés aux industries carbonées vers les projets écologiques ([Idée reçue 6](#))

Dans les fiches

- [La gouvernance économique européenne](#)
- [Le multiplicateur de dépense publiques](#)

Notes

- 1 Les modalités de financement du plan seront développées dans d'autres propositions.
[^ Retour](#)
- 2 Cabinet de conseil Carbone 4, février 2021, [L'État français se donne-t-il les moyens de son ambition climat ?](#)
[^ Retour](#)
- 3 Transport de passager : croissance du trafic ferré, nombre de passagers par véhicule, Part modale du vélo et des véhicules bas carbone.
 Agriculture : taille du cheptel bovin, pourcentage de l'agriculture biologique, pourcentage de légumineuses, pourcentage de déjections méthanisées.
 Logement : nombre de rénovations sur 2015-2030, nombre de logements chauffés au fioul ou au gaz.
[^ Retour](#)
- 4 Voir [Pétrole : quels risques pour les approvisionnements de l'Europe ?](#), The Shift Project (2021)
[^ Retour](#)
- 5 Nos forêts font face à 4 périls : le dépérissement progressif (dû pour l'essentiel au stress hydrique), la destruction par des ravageurs (comme le scolyte du pin), les incendies et les tempêtes.
[^ Retour](#)
- 6 Voir par exemple la campagne « [Créer un million d'emploi pour le climat en France](#) » -
[^ Retour](#)
- 7 [Identifying Europe's recovery needs](#), Commission staff working document, Mai 2020. Ces chiffres ne tiennent cependant pas compte de l'ensemble des dimensions de la transition écologique. L'adaptation au réchauffement climatique n'est pas exemple pas incluse.
[^ Retour](#)
- 8 De plus, le think tank I4CE évalue pour l'instant les besoins d'investissement au regard de la Stratégie Nationale Bas Carbone 2020 élaborée par le gouvernement français. Plusieurs instances d'évaluation telles le [Haut Conseil pour le Climat](#) (2019) et le [Conseil économique social et environnemental](#) jugent son ambition insuffisante au regard de l'objectif de neutralité carbone que s'est fixé la France pour 2050.
[^ Retour](#)
- 9 Voir le livre [L'illusion de la finance verte](#), Alain Grandjean, Julien Lefournier, Editions de l'Atelier, 2021.
[^ Retour](#)
- 10 Donc sans prendre en compte d'autres dimensions économiques majeures comme le niveau de l'investissement, la dépréciation du capital productif et notamment du patrimoine public. Nous léguons à nos enfants un patrimoine public et privé (des écoles, des hôpitaux, des casernes, des infrastructures de transports, d'énergie, d'eau, de communication, des espaces naturels) en plus ou moins bon état, et plus ou moins accessible aux différentes catégories sociales.
[^ Retour](#)
- 11 Les investissements nets, c'est-à-dire le montant brut des investissements auquel on a retranché la dépréciation du capital existant (en gros l'usure des machines, des infrastructures etc.), sont proche de 0 voire négatifs en Europe depuis plusieurs années. Cela signifie que le continent investit à peine assez pour entretenir et renouveler les infrastructures publiques (transports, bâtiments publics tels les hôpitaux, les casernes, les écoles, stations de traitement de l'eau, ou des déchets etc.). C'est ce genre de trajectoire qui mène à des catastrophes telles le déraillement du train Corail Intercités en France en juillet 2013 ou l'effondrement du pont de Gênes à l'été 2018.
[^ Retour](#)
- 12 Exemples : rénovation du parc de bâtiments publics, éclairage public, restauration écologique des espaces verts et du foncier public, entretien et développement des réseaux de transport en commun, construction voies cyclables etc.
[^ Retour](#)
- 13 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.
[^ Retour](#)
- 14 L'industrie automobile par exemple va subir une transformation profonde, due à l'électrification des véhicules et de leur moteur, ce qui va conduire à de lourdes mutations.
[^ Retour](#)
- 15 Voir les études [Financer l'avenir sans creuser la dette](#), (2011) et [Mettre la politique monétaire au service de l'avenir](#) (2016), [Libérer l'investissement vert](#) (2018) et le livre [Agir sans attendre, Notre plan pour le climat](#) (2019).
[^ Retour](#)
- 16 [Pour une relance européenne fidèle au serment vert](#) - Rapport de l'Institut Veblen (Mai 2020)
[^ Retour](#)
- 17 [Comment financer une politique ambitieuse de reconstruction écologique ?](#) Institut Rousseau (2020)
[^ Retour](#)
- 18 [Investir en faveur du climat contribuera à la sortie de crise](#) - Rapport d'I4CE (Avril 2020)
[^ Retour](#)

- 19 [Sustainable Recovery](#) Rapport de l'Agence Internationale de l'Energie (Juin 2020)
^ Retour
- 20 [Building resilience: WWF recommendations for a just & sustainable recovery after Covid-19](#) - Rapport du WWF Europe (avril 2020)
^ Retour
- 21 [Ecological reconstruction in Finland](#), BIOS, 2019.
^ Retour
- 22 Quand il n'y a pas de notes indiquant les références c'est qu'il s'agit d'auteurs de rapports mentionnés parmi les organisations.
^ Retour