



T H É M A

Essentiel



Les investissements verts au service de la relance économique

DÉCEMBRE 2020

La crise provoquée par l'épidémie de Covid-19 frappe durement l'économie, en France et dans le monde. Le ralentissement de l'activité qu'elle suscite donne lieu à une baisse conjoncturelle, mais non structurelle, des émissions de gaz à effet de serre en 2020. Il demeure donc indispensable de poursuivre et même d'accélérer les efforts de décarbonation nécessaires au respect de l'accord de Paris¹. Les périodes de récession, comme le montre l'expérience des plans de relance consécutifs à la crise financière de 2008, sont propices à l'activation de la dépense publique pour relancer l'activité, car la rentabilité économique de la dépense de l'État s'y montre plus forte qu'en temps normal.

Dans ces conditions, les investissements verts ont un rôle clé à jouer pour générer de la croissance et créer des emplois tout en rapprochant les États de trajectoires compatibles avec les objectifs environnementaux. Le plan de relance français post-Covid, de 100 Md€ d'euros, annoncé début septembre 2020, prévoit de consacrer spécifiquement 30 Md€ à ce type d'investissements.

UNE CRISE ÉCONOMIQUE MAJEURE PROVOQUÉE PAR L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 DANS LE MONDE

La crise actuelle se caractérise à la fois par l'importance du choc économique qu'elle représente et par sa dimension mondiale (voir encadré). Elle est également marquée par un fort niveau d'incertitude : en effet, l'évolution de la situation économique est désormais étroitement liée au développement de l'épidémie, lui-même incertain (comme le prouve l'effet de surprise ayant eu lieu, dans de nombreux pays, lors de la survenue d'une deuxième vague d'infections²). Sur le plan environnemental, elle entraîne par ailleurs une baisse, temporaire seulement, des émissions de gaz à effet de serre, uniquement liée au ralentissement de l'activité et risquant

donc de rester sans lendemain, en raison d'effets rebonds une fois la crise passée, si des mesures structurelles visant à baisser significativement les émissions ne sont pas prises entre-temps³.

Cette crise tire son origine de l'économie réelle, et non des marchés financiers comme en 2008. Les deux côtés du marché des biens et services, l'offre et la demande, se sont trouvés simultanément frappés, en particulier sous l'effet des mesures prises par les gouvernements pour contenir l'épidémie, comme le confinement et la distanciation physique.

Du côté de l'offre, de nombreuses entreprises ont été confrontées à une réduction de leurs capacités de production : beaucoup de salariés se sont trouvés dans l'incapacité de se rendre sur leur lieu de travail, des mesures de distanciation physique diminuant la productivité ont dû être prises, tandis que les chaînes d'approvisionnements ont été perturbées, ou que tout simplement des entreprises ont dû fermer provisoirement car n'appartenant pas aux secteurs dits « essentiels ».

Du côté de la demande, les ménages ont fait face à des baisses de leurs revenus, dues à des pertes d'emplois ou au chômage partiel, ainsi qu'à l'impossibilité de consommer certains biens, inaccessibles à cause du confinement. Par ailleurs, cette crise économique est mondiale, tous les pays étant touchés par l'épidémie et ses conséquences.

Face à cette situation, les gouvernements ont pris des mesures fortes pour limiter les dommages économiques provoqués par la crise. En France, en particulier, de nombreux dispositifs d'urgence ont été mis en place dès le premier confinement, entre le 17 mars et le 11 mai 2020, pour préserver le tissu économique (des reports de taxes et de charges sociales, des prêts garantis par l'État en faveur des entreprises) et protéger les revenus des ménages (notamment en élargissant et en renforçant le dispositif de chômage partiel). Ces mesures d'urgence ont porté leurs fruits : en

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/accord-paris-et-cadre-international-lutte-contre-changement-climatique>

² Au moment où ce document est écrit (novembre 2020), la France connaît sa deuxième vague d'infections.

³ HCC, Redresser le cap, relancer la transition, Rapport annuel 2020.

Les investissements verts au service de la relance économique

moyenne, durant le premier confinement, les ménages français n'ont vu leurs revenus baisser que de 5 %, et le risque de liquidité, pour les entreprises, a été largement contenu⁴.

Une deuxième vague d'infections étant survenue depuis et un nouveau confinement ayant été décidé pour le mois de novembre 2020 au moins (avec possible prolongation au-delà), ces mesures d'urgence ont été renouvelées et renforcées.

Depuis septembre, par ailleurs, une nouvelle phase s'est amorcée parallèlement à l'annonce de plans de relance, pour les années à venir, en France comme au niveau européen (*voir dernière partie*), visant à faire revenir la croissance mais aussi à préparer les économies à des changements structurels indispensables à long terme (comme la transition énergétique).

Conséquences économiques de la crise en France et dans le monde

En France, l'activité a considérablement ralenti dès le début du premier confinement, mis en œuvre du 17 mars jusqu'au 11 mai 2020, date du déconfinement progressif de la population. L'Insee⁵ estime à 30 % la baisse de l'activité, par rapport à la normale, survenue en avril dernier, mois entier de confinement, après une baisse déjà importante de 16 % en mars. En mai, l'activité a repris progressivement malgré une baisse de 18 % au cours du mois ; reprise confirmée en juin en dépit d'une perte de 9 %.

Le premier confinement a été suivi d'un net rebond de l'activité⁶ : alors qu'elle avait baissé de 5,1 % au premier trimestre et de 13,8 % au deuxième, elle a crû de 16 % au troisième, ouvrant la voie à une nette reprise d'ici à la fin de l'année. Néanmoins, la circulation du virus est repartie progressivement à la hausse à partir de début septembre, avant de devenir incontrôlable fin octobre. Dans ces conditions, les autorités ont décidé de mettre en place un reconfinement de la population pour le mois de novembre 2020 au moins, avec possible extension au-delà en cas de non redressement de la situation sanitaire.

Ce reconfinement éloigne définitivement la perspective d'une poursuite du rebond jusqu'au quatrième trimestre.

En effet, l'Insee estime⁷ que l'activité devrait se contracter de 13 % en novembre (soit beaucoup moins qu'en avril), et de 4 à 13 % en décembre (4 % dans un scénario optimiste, sans confinement au cours du mois, et 13 en cas de mois entier de confinement). En 2020, l'évolution annuelle du PIB devrait être de - 9 à - 10 % en France. Cette baisse devrait être légèrement inférieure à celle du PIB de l'Italie (- 10,5 %), pays fortement touché par l'épidémie, mais bien supérieure à celle de l'Allemagne (- 5,4 %) ⁸.

Au niveau mondial, une contraction sévère du PIB de 4,5 % devrait avoir lieu en 2020⁹. Parmi les grands pays, seule la Chine devrait échapper à une récession, grâce à une croissance de 1,8 % sur l'année.

L'ACTIVATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : UNE NÉCESSITÉ FACE À LA RÉCESSION

Le multiplicateur budgétaire (*i.e.* le nombre d'euros de PIB générés par une hausse de 1 euro de la dépense publique ou une baisse du même montant des impôts), qui mesure l'efficacité économique de la dépense publique, est très élevé en temps de crise, lorsque l'économie se situe significativement en dessous de sa capacité normale de production, comme le montrent plusieurs études basées sur l'analyse de la crise de 2008¹⁰.

L'effet de relance de la dépense publique est quasi nul lorsque cette capacité est pleinement utilisée. Une hausse de la dépense se substitue alors en grande partie, par effet d'éviction, à de la dépense privée, ce qui limite ses bénéfices. C'est le contraire qui se produit lorsque l'économie est sensiblement en dessous de son niveau de production. C'était le cas en 2008 : la crise de confiance touchant le secteur privé a eu pour conséquence de réduire la consommation des ménages et l'investissement des entreprises (celles-ci faisant face à de moindres perspectives

de profits) et d'assécher le crédit bancaire, en particulier celui destiné à l'économie réelle (ménages et entreprises). Dans cette situation, le multiplicateur budgétaire peut être largement supérieur à l'unité : une étude¹¹ allant même jusqu'à l'estimer à 2,5. C'est pourquoi il est pertinent, en temps de crise, quand les capacités productives sont sous-utilisées, de recourir à la dépense publique pour stimuler l'activité.

La crise actuelle offre un contexte en partie comparable à celui de 2008, car elle affecte à la fois la demande et l'offre de biens et de services, même si elle trouve son origine dans la sphère réelle et non dans la sphère financière. Face à la baisse de la demande, une relance budgétaire, fondée sur des projets d'investissements bien choisis, ceux aux effets multiplicateurs les plus forts, paraît donc souhaitable. Ce choix garantit l'efficacité économique des dépenses engagées, en rendant celles-ci susceptibles de stimuler l'activité et de tirer l'économie du marasme. En outre, le niveau actuellement bas des taux d'intérêt sur les marchés offre un contexte financier plutôt favorable à la soutenabilité d'une hausse de la dépense publique.

⁴ CAE, *Une stratégie économique face à la crise*, n°57, Juillet 2020.

⁵ Insee, *Point de conjoncture*, septembre 2020.

⁶ *Ibid.*

⁷ Insee, *Point de conjoncture*, novembre 2020.

⁸ OCDE, *Economic Outlook*, septembre 2020.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Revue de littérature dans : Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., and Zenghelis, D. (2020), *Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, Smith School Working Paper 20-02.

¹¹ Olivier Blanchard et Daniel Leigh (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*.

LES INVESTISSEMENTS VERTS : UNE CHANCE POUR LA RELANCE ET L'ENVIRONNEMENT

Certains investissements verts sont à même d'offrir un effet multiplicateur important sur le PIB, même en comparaison des mesures de relance traditionnelles. Par ailleurs, ils se révèlent aujourd'hui plus nécessaires que jamais, afin d'éviter que la reprise de l'activité ne se fasse au détriment de l'environnement¹².

L'expérience tirée des plans de relance verts mis en place aux États-Unis, en Europe et en Corée du Sud après la crise financière de 2008 confirme l'efficacité économique des mesures qui ont été alors déployées¹³. Aux États-Unis, les énergies renouvelables ont ainsi permis de créer plus de 26 000 emplois, d'ailleurs de qualité, car le salaire annuel moyen des emplois créés était de 44 000 \$ contre 38 000 en moyenne dans le reste de l'économie. En Europe, dans le même contexte, la France a procédé à de nombreux investissements dans l'efficacité thermique des bâtiments, les infrastructures électriques, le transport, l'énergie solaire, etc., dont les effets économiques sont aussi considérés comme bénéfiques. En Allemagne, les investissements dans le secteur des transports ont permis au PIB de croître de 0,6 % en 2009. Par ailleurs, des estimations¹⁴ montrent qu'en Europe le rendement des investissements verts a été sensiblement plus fort pour les mesures coordonnées au niveau communautaire que pour celles mises en œuvre au seul niveau national. Celles-ci auraient eu des multiplicateurs compris entre 0,6 et 1,1 selon les pays, tandis que les investissements verts organisés au niveau européen auraient présenté des multiplicateurs s'élevant jusqu'à 1,5. D'où l'importance, aujourd'hui, du plan de relance de l'Union européenne. Enfin, la Corée du Sud¹⁵ a mis en place un *Green New Deal* en 2009, qui a significativement contribué à la création de 276 000 nouveaux emplois la même année.

Outre les secteurs de la transition énergétique, la protection de la biodiversité apparaît également comme une ressource pour l'activité économique et favorise, en particulier, la création d'emplois non délocalisables. Le multiplicateur de la dépense en biodiversité dans l'économie française est ainsi important : 1 € investi dans le secteur créerait 2,64 € de production et 1,31 € de valeur ajoutée, tandis qu'un million d'euros dépensés généreraient 19 emplois supplémentaires, non délocalisables¹⁶.

Enfin, le recours à l'investissement vert pour relancer l'activité fait désormais consensus auprès de nombreux économistes. Une enquête¹⁷ mondiale menée auprès de 231 d'entre eux, académiques comme institutionnels, révèle un large accord sur les capacités de cinq secteurs en particulier à offrir un retour sur investissement particulièrement élevé pour la dépense publique : la construction d'infrastructures faiblement émettrices, l'éducation, la formation professionnelle (notamment pour préparer aux métiers de la transition énergétique, par exemple dans le BTP),

l'investissement dans le capital naturel (construction de haies, nature en ville, restauration des rivières, etc.), et la recherche et le développement verts. Une relance de l'activité fondée sur ce type d'investissements permettrait de réconcilier l'efficacité économique et la poursuite des objectifs environnementaux, en générant simultanément hausse du PIB et de l'emploi et baisse à long terme des émissions de gaz à effet de serre.

LA PLACE MAJEURE DES INVESTISSEMENTS VERTS DANS LES PLANS DE RELANCE FRANÇAIS ET EUROPÉEN DE 2020

Le 3 septembre 2020, le plan de relance français, baptisé « France Relance »¹⁸, qui fait suite au premier confinement et s'inscrit dans le prolongement des mesures d'urgence visant à soutenir l'économie et à protéger les salariés, a été annoncé. Son but est de faire redémarrer l'activité, de créer des emplois, et de remettre l'économie sur le sentier de croissance qui était le sien avant-crise. Ce plan, d'une enveloppe globale de 100 Md€ (dont 40 financés par des subventions directes de l'UE), s'appuie sur trois piliers (*graphique 1*) : l'écologie, la compétitivité, et la cohésion sociale et territoriale.

L'écologie, à laquelle 30 Md€ sont alloués, y occupe une place centrale. Toutes les dimensions de la transition écologique sont concernées. De nombreux investissements sont prévus, notamment dans la rénovation thermique des bâtiments, la décarbonation des sites industriels, le verdissement des parcs automobiles privé et public ainsi que le développement des transports en commun, qui devraient permettre une réduction directe des émissions de gaz à effet de serre, estimée à 57 millions de tonnes de CO₂¹⁹. Les mesures des deux autres piliers sont également conçues pour ne pas avoir d'effets défavorables sur l'environnement.

Au niveau de l'Union européenne, le plan de relance *Next Generation EU*²⁰, d'un montant de 750 Md€, a fait l'objet d'un premier accord entre États membres fin juillet 2020, et doit encore être adopté définitivement avec le cadre financier pluriannuel. Pour la première fois, le financement de la dépense devrait se faire par une émission de dette commune des États membres sur les marchés financiers. 390 Md€ serviraient à des subventions directes, donc non remboursables, aux pays de la zone les plus touchés par la crise. Le reste serait accordé sous la forme de prêts aux différents pays, proportionnellement à leurs PIB.

Next Generation EU s'appuie sur le Pacte Vert européen, et vise à accélérer la transition, notamment par des investissements dans la rénovation énergétique, l'économie circulaire, les énergies renouvelables, le développement de moyens de transports faiblement émetteurs ou l'aide à la reconversion des entreprises vers des activités plus durables.

¹² CEDD, *La transition écologique après la crise sanitaire, juin 2020* (cf. en particulier l'article *L'investissement vert, quels multiplicateurs keynésiens ?*)

¹³ OCDE, Agrawala, S., Dussaux, D., and Monti, N. (2020) *What policies for greening the crisis response and economic recovery ?*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ MTEs, Emmanuel Delannoy, *La biodiversité, une opportunité pour le développement et la création d'emplois*, 2016.

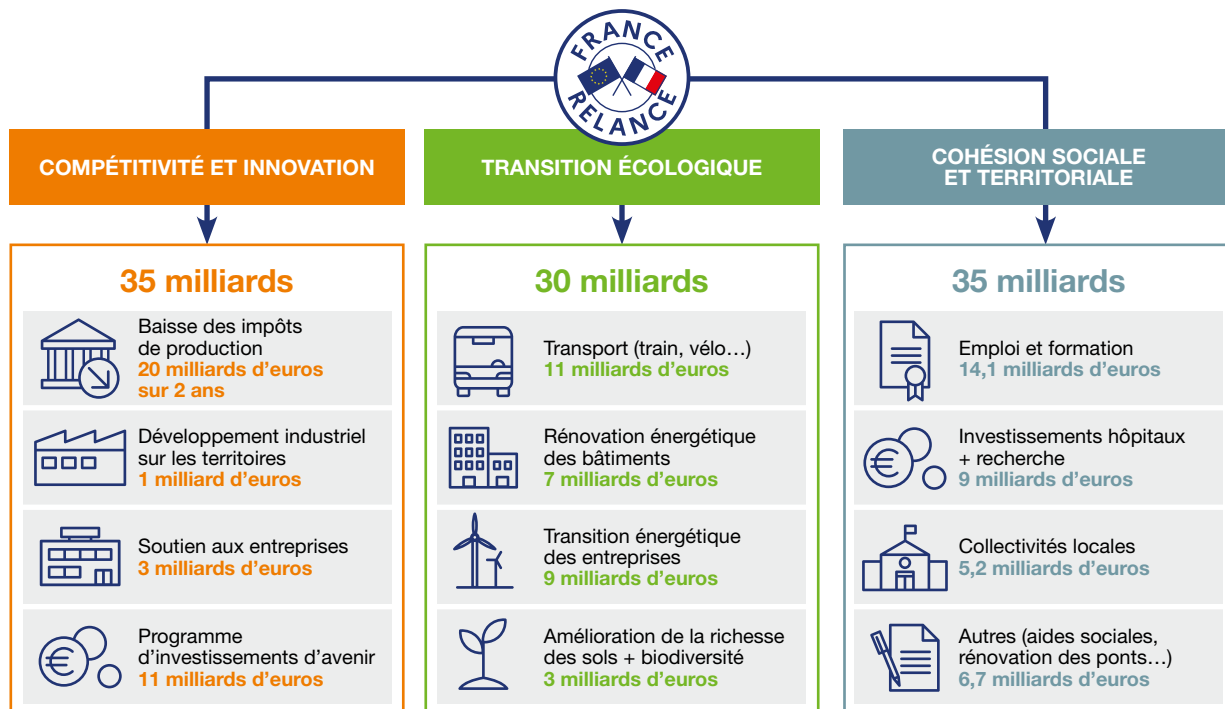
¹⁷ Rapport de la Smith School cité en note 10. <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>

¹⁸ Dossier de presse, *France Relance*, jeudi 3 septembre 2020.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940

Graphique 1 : les trois piliers du plan de relance français



Note : Le Gouvernement a présenté, le 3 septembre 2020, le plan «France Relance». Doté d'un budget de 100 Md€ sur deux ans et financé à 40% par l'Union européenne, il s'appuie sur trois piliers.
 Source : gouvernement.fr

Au sein de l'OCDE, de nombreux gouvernements ont « verdi » leurs plans de relance. Selon une analyse préliminaire menée par le Secrétariat de l'OCDE en août 2020²¹, au moins 30 pays membres et pays partenaires clés ont intégré, dans leurs programmes ou stratégies de relance, des dispositifs, budgétaires et non budgétaires, visant à soutenir la transition écologique. Parmi les mesures prises figurent notamment :

- des subventions, des prêts et des allègements fiscaux favorables au transport vert, à l'économie circulaire, à la

recherche, au développement et au déploiement d'énergies propres ;

- des aides financières aux ménages et aux entreprises en vue d'améliorer leurs performances énergétiques et de favoriser le recours aux énergies renouvelables ;
- l'introduction de nouveaux types de financement des investissements verts et la mise en place de programmes de création d'emplois et de stimulation de l'activité basés sur la restauration de l'écosystème ;
- la protection de la biodiversité par le contrôle des espèces exotiques envahissantes et la préservation des forêts.

²¹ OCDE, Synthèse : mettre la relance verte au service de l'emploi, des revenus et de la croissance.

Riyad ABBAS, SEVS

Dépôt légal : décembre 2020
 ISSN : 2555-493X (en ligne)

Directeur de publication : Thomas Lesueur
 Rédacteur en chef : Hugues Cahen
 Coordinatrice éditoriale : Laurianne Courtier
 Maquettage et réalisation : Agence Efil, Tours

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie verte et solidaire
 Sous-direction de l'économie et de l'évaluation
 Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex
 Courriel : diffusion.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologie.gouv.fr

