



Propos d'actualité

L'évaluation des impacts macroéconomiques de la Loi de transition énergétique est insuffisante

Pascale SCAPECCHI

Le gouvernement a présenté le 18 juin 2014 un projet de loi sur la transition énergétique intitulé « Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte ». Ce projet de loi est accompagné d'une étude d'impact publiée le 29 juillet 2014¹ qui propose des éléments d'évaluation macroéconomique. L'analyse de l'étude d'impact présentée ici conclut que celle-ci est insuffisamment étayée et peu convaincante, notamment en l'absence de prise en compte des conditions de financement des projets de transition énergétique. Or, une étude d'impact insuffisante pourrait conduire à des décisions inadaptées qui nuiraient à l'efficacité des mesures. Des études d'impacts alternatives et complémentaires nous paraissent indispensables.

L'étude d'impact accompagnant le Projet de Loi sur la transition énergétique présente plusieurs faiblesses². Les contraintes de financement des agents économiques (ménages, entreprises et Etat) ne sont pas prises en compte. Le scénario économique de référence n'est pour sa part pas suffisamment explicité. Au total, la vraisemblance des résultats est peu établie.

Selon l'étude d'impact, la mise en œuvre de la Loi sur la transition énergétique aurait un effet positif durable sur le PIB

Selon l'étude d'impact présentée à l'appui du Projet de Loi, les effets macroéconomiques des mesures introduites pour modifier le modèle énergétique français seraient nettement favorables. La

mise en œuvre des mesures proposées dans le Projet de Loi aurait, selon les auteurs de l'étude, un effet positif sur le niveau d'activité économique dès 2020 : le PIB serait ainsi supérieur de +0,8 % au niveau qui aurait été le sien en l'absence de mise en œuvre de la Loi sur la transition énergétique. Cet effet serait durable et même croissant dans le temps (+1,5 % en 2030). Un effet positif serait observé sur l'emploi (+103 000 postes supplémentaires créés en 2020 ; +220 000 en 2030). En outre, les mesures permettraient de diminuer la facture énergétique de la France (-7 % en 2030 par rapport à 2012). Le solde de la balance commerciale serait inchangé en 2020 puis se dégraderait légèrement en 2030 (-0,1 %) du fait d'une croissance plus forte des importations associée à une consommation des ménages plus dynamique. Cette étude présente cependant des faiblesses majeures qui mettent en question sa validité.

¹ L'étude d'impact est disponible sur le site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2188-ei.asp>

² Pour la méthodologie des études d'impact, à laquelle nous nous référons ici, voir Coe-Rexecode, « Une grille d'analyse des évaluations des impacts macroéconomiques de la transition énergétique », document de travail n°48, <http://www.coe-rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Documents-de-travail/Impacts-economiques-de-la-transition-energetique-une-grille-d-analyse>

L'étude d'impact ignore les contraintes de financement publiques et privées

Le Projet de Loi de Programmation de la transition énergétique introduit de nombreuses mesures d'accompagnement qui reposent principalement sur des incitations financières. Certaines mesures concernent les ménages, comme par exemple, un allègement fiscal de 30 % prévu pour les travaux de rénovation énergétique (réforme du CIDD), la simplification de l'éco-PTZ, la mobilisation du tiers financement pour avancer le coût des travaux de rénovation engagés par les ménages, ou encore la création d'un chèque énergie pour les ménages modestes (en remplacement des tarifs sociaux existants sur le gaz et l'électricité). Les entreprises pourraient également bénéficier d'un accès facilité au financement de leur activité et de l'innovation dans le cadre du Programme des investissements d'avenir, du Crédit d'impôt recherche ou de BPI France. Enfin, les initiatives ambitieuses des collectivités territoriales seraient soutenues financièrement par un fonds spécial d'1,5 milliard d'euros ou via des prêts de long terme de la Caisse des dépôts et consignations.

Se pose alors la question de l'effet de la mise en œuvre de la transition énergétique sur les finances publiques de l'Etat. Aucune précision n'est apportée dans l'étude d'impact sur la manière dont seraient financées ces mesures (déficit public, recettes fiscales spécifiques ?). En outre, l'étude d'impact accompagnant le projet de Loi ne précise pas l'évolution du déficit public dans le scénario retenu. Or, les mesures d'accompagnement proposées, notamment celles qui concernent les ménages, affecteraient le niveau des recettes publiques (en négatif), et augmenteraient le niveau du déficit public, déjà actuellement excessif.

Le traitement des contraintes de financement des agents économiques n'est pas non plus précisé dans l'étude d'impact. Cette question est pourtant essentielle car les contraintes de liquidité ou de

solvabilité limitent la capacité d'endettement des agents (ménages, entreprises, administrations publiques). L'investissement « additionnel » dans la transition énergétique peut certes se substituer « en tout ou partie » à des investissements qui auraient eu lieu en l'absence de mesures nouvelles de transition énergétique, mais il faudrait alors minorer d'autant les effets à attendre de la transition énergétique. Ce phénomène d'éviction est vrai pour tous les agents : ménages, entreprises et Etat.

Il est possible de comprendre les mécanismes à l'œuvre en analysant le modèle qui a été utilisé pour effectuer l'évaluation de l'impact macroéconomique. Le modèle utilisé est le modèle ThreeMe, un modèle macroéconométrique néo-keynésien développé conjointement par l'Ademe et l'OFCE³. Ce modèle introduit explicitement les mécanismes de crédit d'impôt dans les équations de dépenses de l'Etat et dans les choix d'investissement des ménages. Plus précisément, il suppose que les investissements (par exemple de rénovation énergétique) ne sont pas uniquement financés par l'épargne mais aussi grâce au crédit bancaire. Le document technique associé aux visions à 2030 et 2050 de l'ADEME précise⁴ : « La hausse des investissements de rénovation énergétique des ménages ne débouche pas sur une baisse équivalente de leurs dépenses par ailleurs. Celles-ci diminuent d'un montant égal à la hausse des annuités de la dette induite par les travaux moins la baisse des factures énergétiques obtenues ».

Ainsi, le modèle ThreeMe suppose-t-il que les ménages vont investir dans des mesures de rénovation énergétique qui seront financées par des prêts. Le remboursement de l'emprunt ne pèsera pas sur la consommation des ménages car ces derniers vont voir leur facture énergétique diminuer grâce aux travaux de rénovation entrepris. En revanche, cela signifie que le taux d'épargne diminue. De même, les entreprises vont financer les investissements nécessaires par le crédit bancaire et/ou par l'épargne. Cela ne devrait pas affecter leurs déci-

³ Voir le document de travail n° 48 op. cit.

⁴ Voir le Rapport du groupe de travail n° 4 du Conseil national de la transition énergétique « Quels coûts, quels bénéfices et quel financement de la transition énergétique ? ».



sions d'investissement par le même raisonnement que celui appliqué aux ménages.

Enfin, le crédit peut jouer un rôle fondamental. Dans les modèles néo-keynésiens comme ThreeMe, le taux d'intérêt est généralement exogène et déterminé par une règle de Taylor indépendante des marchés financiers. Il est en effet supposé dans ces modèles que l'Etat et les agents privés trouvent en toutes circonstances les moyens de se financer. En général, ces modèles négligent les phénomènes de retour financier, comme par exemple une hausse des taux d'intérêt qui proviendrait d'une hausse excessive de l'endettement. Le risque est alors de mettre en œuvre des scénarios « non financés » et par conséquent non réalistes.

Les coûts du financement de la transition énergétique seraient importants

Le coût de la mise en œuvre de la transition énergétique n'est pas chiffré dans l'étude d'impact. On peut s'en faire une idée à partir de l'estimation des besoins d'investissements relatifs à la transition énergétique réalisée par l'Ademe dans le cadre du Débat national sur la transition énergétique. Selon ces travaux, il faudrait mobiliser entre 10 et 30 milliards d'euros supplémentaires chaque année par rapport au niveau actuel des investissements énergétiques (37 milliards d'euros en 2012), selon le scénario et le mix énergétique retenus⁵. Il serait nécessaire de disposer des trajectoires de taux d'épargne et de déficit public pour évaluer la pertinence et le réalisme du scénario de transition énergétique proposé. Or ces éléments n'apparaissent pas dans l'étude d'impact du Projet de Loi qui est donc incomplète.

Un seul modèle a été utilisé et il paraît inadéquat pour l'objet analysé

Il aurait été indispensable de faire réaliser une évaluation semblable par un modèle de nature différente, comme par exemple un modèle d'équi-

libre général. L'évaluation des impacts macroéconomiques du scénario de transition énergétique proposé par le gouvernement a été effectuée, comme nous l'avons dit, à partir d'un seul modèle, un modèle macroéconométrique de nature néo-keynésienne. Ce type de modèle, fréquemment utilisé en France, n'est pas le standard international et il est peu adapté à l'évaluation des effets de long terme.

L'évaluation associée au Projet de Loi est succincte et le scénario de référence n'est que brièvement décrit. Les éléments du scénario de référence indiqués dans l'étude d'impact portent sur les aspects énergétiques. Le scénario macroéconomique (croissance du PIB, taux d'inflation, taux de chômage, évolution du progrès technique, etc.) n'est pas précisé alors qu'il s'agit de l'élément-clé du scénario de référence. En effet, l'effet des mesures de transition énergétique considérées ici est évalué en écart au scénario de référence. Or, les effets de mêmes mesures peuvent être différents selon le scénario macroéconomique retenu. Par exemple, des mesures de politique économique n'ont pas la même vraisemblance ni le même impact si l'économie est par ailleurs en croissance soutenue (ce qui dégage des marges de manœuvre) et si l'économie est comme actuellement (et comme certains l'annoncent pour une longue période) en croissance faible, voire en stagnation.

En outre, les propriétés variantielles du modèle ne sont pas explicitées. En effet, il n'existe pas de variantes publiques du modèle ThreeMe qui permettraient d'apprécier les mécanismes macroéconomiques du modèle à paramètres énergétiques inchangés. ThreeMe a été utilisé dans le cadre de plusieurs évaluations économiques de différents scénarios de transition énergétique (notamment les visions à 2030 et 2050 de l'ADEME) mais ces scénarios modifient plusieurs paramètres-clés du scénario de référence simultanément de sorte qu'il est impossible à partir de ces études publiques de bien appréhender les mécanismes macroéconomiques sous-jacents du modèle.

*
* *

⁵ ADEME (2013), « L'évaluation macroéconomique des visions énergétiques 2030-2050 de l'ADEME », Document technique..

Propos d'actualité

En conclusion, bien que des investissements conséquents soient nécessaires, il est supposé que cela ne pèserait pas sur la consommation des ménages et sur l'investissement des entreprises d'après le modèle ThreeMe et qu'il n'y aurait pas d'effet d'éviction. **Cette hypothèse sur le caractère « additionnel » des investissements liés à la transition énergétique paraît hasardeuse et pourrait conduire à une surestimation des impacts macroéconomiques propres aux mesures de transition énergétique.** Ce manque de précision et l'absence de transparence sur l'évaluation de l'impact macroéconomique du Projet de Loi sur la transition

énergétique ne permettent pas d'évaluer pleinement le scénario énergétique proposé par le gouvernement qui paraît ainsi peu convaincant.

Or, sur la base de cette étude d'impact pourraient être prises des décisions inefficaces (au sens où elles ne permettraient pas d'atteindre l'objectif souhaité) car confrontées à un environnement économique différent (e.g. un problème d'accès au financement). Cela doit être évité autant que possible et il paraît nécessaire que des études d'impact alternatives et complémentaires soient réalisées afin de ne pas décourager la transition énergétique. ■