

Commission Système financier et financement de l'économie (14 novembre 2024)

SYNTHÈSE

Les efforts nécessaires à faire pour atténuer le réchauffement climatique sont bien connus et les émissions de gaz à effet de serre sont de mieux en mieux estimées. La question du financement des dépenses et des effets des réglementations ou des variations de prix reste à explorer. La commission s'est intéressée au suivi statistique des dépenses en faveur de la transition environnementale, mais aussi aux données qui permettent de connaître leur répartition à un niveau plus fin selon les catégories d'acteurs, en particulier les ménages.

Le service statistique ministériel du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (Sdes) effectue un suivi annuel des dépenses environnementales depuis 60 ans. Celui-ci s'est progressivement structuré dans le cadre réglementaire européen du système des comptes économiques de l'environnement. Les nomenclatures européennes distinguent actuellement deux types de dépenses qui vont être fusionnées : les dépenses liées aux activités de protection de l'environnement ventilées dans 9 domaines et celles de gestion des ressources naturelles, dont la mesure s'est développée récemment. Celles-ci répondent à une attente forte et le cadre de mesure est en construction. Les derniers comptes permettent d'estimer qu'environ 60 milliards de dépenses sont désormais alloués chaque année à la protection de l'environnement, essentiellement pour la gestion des déchets et des eaux usées, un tiers étant consacré à l'investissement. Ces données sont issues d'un travail de consolidation de nombreuses sources de nature différente : bases de données publiques, rapports d'activité de différents organismes, enquêtes. Des retraitements sont effectués pour éviter les doubles comptes, et la notion de surcoût (coût supplémentaire par rapport à la dépense alternative, non verte) permet d'isoler la dimension proprement environnementale des dépenses. Le cadre réglementaire s'enrichit régulièrement : comptes de subventions et d'autres transferts à partir de 2025, des investissements en faveur de l'atténuation du changement climatique à partir de 2026. L'agrégat de ces dépenses est en cours de construction, qu'il s'agisse de la production d'énergies renouvelables ou de la maîtrise de l'énergie. Leur constitution tardive est essentiellement imputable aux choix européens et aux contraintes de ressources qui conduisent à donner la priorité aux obligations réglementaires. Ces comptes ne sont pas destinés à estimer des besoins en emploi dans les différentes filières, mais il existe des comptes d'éco-activités en parallèle des comptes de dépenses.

L'enquête nationale Antipol menée par l'Insee est utilisée pour les comptes des dépenses environnementales ; elle ne relève pas d'une obligation réglementaire mais intègre le cadre existant via sa coordination avec le Sdes. Elle vise à rendre compte des montants et de la description des investissements et des études mises en place par les établissements industriels de plus de 12 salariés et leur nature, ventilées en 12 grands domaines, avec un focus triennal sur les dépenses courantes. Il existe depuis 2021 un module portant sur les investissements visant à réduire les coûts énergétiques, les motivations à investir et les aides publiques reçues. Les questions portant sur la protection de l'air et sur les gaz à effet de serre ont été fusionnées pour s'adapter aux capacités de réponse des entreprises. Les dépenses fluctuent avec la conjoncture ; leur augmentation récente est liée à l'élargissement du champ, mais il est difficile de reconstituer des séries à champ constant. Il n'est pour l'instant pas prévu d'étendre l'enquête aux TPE-PME, mais un point pourrait être fait à propos du tertiaire, en partenariat avec le Sdes.

L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) publie depuis 10 ans un panorama des financements climat, et est actuellement engagé dans une démarche de qualité auprès de l'Autorité de la statistique publique. Ce travail assemble différentes sources sectorielles, en cherchant à maintenir des séries longues et à rendre compte d'évolutions réelles tout en intégrant des évolutions méthodologiques. Les données d'I4CE sont traitées pour éviter des doubles comptes, mais aussi faire des focus par type de financeur avec la totalité des dépenses. Il permet – après avoir défini et explicité un périmètre documenté – de comparer les investissements effectués (100 milliards d'euros) et les besoins (80 milliards supplémentaires à l'horizon 2030) au regard de la stratégie nationale bas carbone. Il semble essentiel pour mener une réflexion économique de se concentrer sur la mesure du coût de l'action climat et non seulement des investissements effectués, en rendant compte de la répartition entre les investissements rentables et ceux qui n'apportent pas de gains individuels malgré un gain climatique. Depuis 5 ans, des données ont été développées dans des domaines jusque-là peu couverts, mais elles restent à consolider, et des évolutions institutionnelles ont conduit à stimuler la centralisation des données pour mener des politiques macroéconomiques et sectorielle, et à réfléchir à la cohérence des politiques fiscales et réglementaires et des dépenses publiques. Au-delà d'une synthèse descriptive, I4CE souhaite faire ressortir des indicateurs pratiques pertinents pour l'action publique : la répartition public(central/collectivités) / privé(ménages entreprises), projets rentables ou porteurs de dépenses nettes. L'horizon de ce travail est de tout rapporter aux financements effectués par les ménages (en tant que contribuables, consommateurs, investisseurs, épargnants). Plus que de données, le besoin d'I4CE est celui d'un cadre interprétatif solide pour se comparer à des objectifs stratégiques.

I4CE est utilisateur de données dans le cadre d'un travail sur l'accès financier et pratique des ménages à des solutions de transition, afin d'identifier les ménages qui devraient faire l'objet de politiques publiques ciblés. Dans un premier temps, les dispositifs d'aides en fonction des revenus des ménages et les restes à charge dans le domaine du logement et de la mobilité individuelle ont été analysés. Par la suite, différentes caractéristiques sociodémographiques des ménages autre que leur revenu (taux d'épargne, d'endettement, âge, accès aux infrastructures de transports, aux artisans qualifiés pour la rénovation...) ont été pris en compte. De grands résultats peuvent être retenus : les aides sont plus concentrées sur les ménages modestes et des classes moyennes et les dépenses de transition permettent de faire des économies conséquentes ; en revanche, de nombreux ménages n'ont pas accès aux solutions de transition et il y a des disparités territoriales importantes. Enfin, il manque encore des données pour faire une évaluation exhaustive : aucune vision globale des dispositifs mis en place par les collectivités locales n'existe, et il a été nécessaire de passer par un bureau d'étude pour développer un indicateur de qualité d'accès aux services via les transports en commun, et une base de données commune croisant des informations logement, mobilité, localisation et revenus des ménages permettrait de décloisonner l'analyse. Les consommations qui sont prises en compte sont des estimations théoriques et non observées. Il est possible que les économies théoriques soient inférieures aux économies réelles, mais les estimations diffèrent selon les interlocuteurs. La structure du ménage peut aussi constituer un facteur important à prendre en compte. Enfin, l'étude se concentre sur l'accès au financement mais pas sur la volonté de réaliser ces dépenses, laissant de côté une partie des déterminants de l'investissement.

Le bureau de la transition énergétique et solidaire du service de l'économie verte et solidaire du Commissariat général au développement durable fait des études économiques fondées principalement sur la modélisation dans un objectif de conception des politiques publiques et d'observation de leurs effets redistributifs, par exemple les aides mises en place à la suite de l'augmentation du coût de l'énergie ou la fiscalité énergétique. Il produit aussi une estimation de la précarité énergétique grâce à un modèle de microsimulation. Il développe par ailleurs un modèle de tarification effective du carbone, ainsi des modèles macroéconomiques et technico-économique de la transition bas-carbone. Les parcs de logements et de véhicules sont très bien couverts par les données disponibles. En revanche, estimer finement la facture énergétique au niveau du ménage nécessite un travail statistique combinant plusieurs sources, dont des enquêtes spécialisées dans le logement et les transports. Les informations pourraient dans le futur être améliorées par la transmission au service statistique public des consommations réelles issues des compteurs d'électricité et de gaz des ménages. Enfin, la mesure au niveau du ménage de l'ensemble des dépenses en faveur de la transition bas-carbone est beaucoup moins développée, faute de connecter au niveau individuel, dans les domaines du logement et des transports, les données physiques, socioéconomiques et les aides reçues pour mener des analyses transversales.