



Institut Veblen pour les réformes économiques

Réussir le « Green Deal » : un programme social-écologique pour sortir l'Europe de la crise

Par Mathilde Dupré*, Julien Hallak** & Wojtek Kalinowski***

MARS 2020

PRESENTATION

La crise sanitaire et le ralentissement brutal de l'économie européenne rendent le Green Deal plus nécessaire que jamais, mais un Green Deal profondément repensé et renforcé. Lancé en décembre dernier par la Commission européenne, ce projet vise à mettre l'Europe sur la voie de la neutralité carbone et du développement soutenable. Si le débat se focalise aujourd'hui sur les mesures d'urgence et la sauvegarde de l'emploi, le Green Deal offre le meilleur cadre pour relier les réponses immédiates et les transformations à long terme, de façon à ce que les politiques de relance servent les objectifs de transition au lieu de leur nuire.

La poursuite des objectifs ambitieux du Green Deal pourrait marquer un tournant dans l'histoire européenne. Mais ce projet souffre de nombreuses faiblesses et incohérences ; pour y remédier, il doit offrir une vision approfondie de la soutenabilité tout en renforçant la démocratie et en luttant contre les inégalités. Et il ne pourra bien sûr être mis en œuvre qu'à la condition de mobiliser toutes les ressources disponibles et d'adapter l'ensemble des politiques et outils de gouvernance européens. Au moment où la crise oblige l'Union à élargir le champ du possible en matière de politique économique, le Green Deal doit pouvoir en bénéficier. Ce n'est qu'à ce prix qu'il deviendra un programme social-écologique à la hauteur du défi civilisationnel auquel notre continent fait face.

* Mathilde Dupré est co-directrice de l'Institut Veblen. Diplômée de Sciences-po Paris, avec un master en « Economie du développement international », ancienne chargée de plaidoyer du CCFD-Terre Solidaire sur la lutte contre l'évasion fiscale et la responsabilité sociétale des entreprises.

** Julien Hallak est chargé de mission à l'Institut Veblen. Diplômé d'un master d'économie internationale et du développement de l'Université Paris-Dauphine. Membre de l'équipe d'*Exploring Economics*.

*** Wojtek Kalinowski est co-directeur de l'Institut Veblen. Diplômé de l'Université d'Uppsala en Suède, de l'Université Paris-Sorbonne et de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales à Paris. Ancien journaliste à Alternatives Economiques et rédacteur en chef de la revue *La Vie des Idées*.

Nos publications récentes

NOTES & ETUDES

[La déréglementation en France et dans l'UE](#), David Powell, Morgane Piederriere, Mathilde Dupré, Sarah Bedford, Juliette Rousseau & Christiane Heisse, février 2020.

[Un drone monétaire pour remettre la politique monétaire au service de tous](#), par Emmanuel Carré, Jézabel Coupey-Soubeyran, Thomas Lebrun & Thomas Renault, janvier 2020

[Un accord perdant-perdant. Analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'UE et le Mercosur](#), novembre 2019, par Mathilde Dupré

[« Libra : risques de fragmentation monétaire et comment y répondre »](#), octobre 2019, par Nicolas Dufrêne

[Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale](#), octobre 2019, par Mathilde Dupré & Samuel Leré

[Accords de commerce : le débat est-il à la hauteur des enjeux ?](#), octobre 2019, par Julien Hallak

[Aligner la politique monétaire sur les objectifs climatiques de l'Union européenne](#), mars 2019, par Wojtek Kalinowski & Stanislas Jourdan

[Dix ans après la crise financière, comment enseigne-t-on la finance ?](#), décembre 2018, par Jézabel Coupey-Soubeyran, Laurence Scialom, Stéphanie Serve & Yamina Tadjeddine

LIVRES

[Pour une écologie numérique](#), par Eric Vidalenc, Les Petits Matins/Institut Veblen, 2019.

[Devoir de vigilance. Une victoire contre l'impunité des multinationales](#), par Olivier Petitjean, ECLM, octobre 2019.

REUSSIR LE « GREEN DEAL » : UN PROGRAMME SOCIAL-ÉCOLOGIQUE POUR SORTIR L'EUROPE DE LA CRISE

MATHILDE DUPRÉ, JULIEN HALLAK & WOJTEK KALINOWSKI

MARS 2020

Association à but non lucratif, l'Institut Veblen promeut les idées économiques et les politiques publiques qui font avancer la transition écologique. À travers nos publications et nos actions nous œuvrons pour une économie plus juste et respectueuse des limites physiques de la planète.

www.veblen-institute.org

Nous sommes soutenus dans notre mission par la Fondation Charles-Léopold Mayer.



www.fph.ch

RESUME DES PROPOSITIONS

1) Renforcer la démocratie européenne

- Démocratiser les processus de décision de l'UE
- Arrêter les programmes en faveur de la déréglementation
- Favoriser la participation des citoyens aux programmes du Green Deal

2) Lutter contre les inégalités sociales et territoriales

- Ajouter des objectifs sociaux au Green Deal (chômage, inégalités)
- Renforcer l'ambition et les moyens du « Mécanisme de transition juste »
- Déployer le Green Deal et les projets d'investissement à l'échelle des territoires

3) Fonder le Green Deal sur la soutenabilité forte

- Intégrer les limites planétaires et adopter les indicateurs (en prenant en compte la mesure de l'empreinte écologique réelle de l'UE)
- Mieux mesurer le découplage et tenir compte des effets rebond
- Focaliser davantage sur les modes de vie et non seulement sur les technologies

4) Revisiter l'ensemble des politiques européennes

- Adapter les règles de la concurrence : marchés publics et aides d'Etat
- Faire de la politique commerciale un levier de la transition
- Transformer les modèles agricoles et alimentaires

5) Réorienter massivement les flux financiers

- Aller au-delà de la finance verte et mettre le système financier au service de transition
- Développer une politique monétaire fondée sur conditionnalité écologique

6) Refonder la coordination macroéconomique au sein de l'UE

- Changer les règles de discipline budgétaire les investissements publics verts
- Réformer le semestre européen
- Créer un standard européen de budgétisation vert, renforcer le fléchage vert du budget

7) Adapter tous les instruments de mesure

- Comptabiliser les émissions importées
- Introduire une comptabilité nationale élargie
- Présenter un rapport annuel au Parlement européen

8) Augmenter les recettes propres de l'Union

- Développer de nouvelles taxes (écologiques, financière, foncière, sur la publicité)
- Lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction : les faiblesses du Green Deal et comment y remédier	6
Un diagnostic partiel de la crise	6
Une vision trop technique de la soutenabilité	7
Des moyens financiers insuffisants	8
Incohérences entre les différentes politiques européennes	10
Des incohérences au niveau des instruments de gouvernance	11
2. Les principaux éléments du Green Deal	11
2.1. Des mesures à fort potentiel mais qui restent trop vagues	11
Encadré 1. Un flou qui persiste dans les premiers textes publiés.....	13
2.2. Un Plan d'investissement sous-dimensionné.....	14
2.2.1. Une « additionnalité » incertaine.....	14
2.2.2. Des effets levier optimistes	15
2.2.3. Les autres mesures pour faciliter les financements publics et privés.....	15
3. Rendre la transition écologique démocratique et socialement juste	16
3.1. Renforcer la démocratie européenne	16
3.1.1. Démocratiser les processus de décision européens	16
3.1.2. Arrêter les programmes en faveur de la dérèglementation	17
3.1.3. Rapprocher le Green Deal des citoyens	18
3.2. Lutter contre les inégalités sociales	18
Encadré 2. Un « Fonds de transition juste » au périmètre limité	19
4. Adosser le Green Deal aux principes de l'économie écologique	20
4.1. Approfondir la notion de soutenabilité.....	20
4.1.1. Intégrer la notion des limites planétaires	20
4.1.2. Prendre en compte l'empreinte écologique réelle de l'UE	21
4.2. Faire évoluer les modes de consommation	21
4.2.1. Un découplage insuffisant pour tenir les objectifs du Green Deal	22
Encadré 3. Le pari du découplage	22
4.2.2. Focaliser les indicateurs et les objectifs sur les usages.....	24
Encadré 4. Le bilan écologique du « tout-numérique »	25
5. Aligner toutes les politiques européennes	26
5.1. Un marché commun qui intègre les objectifs écologiques et sociaux	26
5.1.1. Révision des lignes directrices concernant les aides d'État	27
5.1.2. Les règles des marchés publics.....	28

NOS PROPOSITIONS.....	28
5.2. Une politique commerciale au service de la transition.....	29
Encadré 5. Sortir du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE).....	31
NOS PROPOSITIONS	32
5.3. Une régulation financière au-delà de la « finance verte »	33
NOS PROPOSITIONS.....	34
5.4 Une politique monétaire fondée sur la conditionnalité écologique	36
NOS PROPOSITIONS.....	37
5.5. Une politique agricole commune soutenable	38
NOS PROPOSITIONS.....	39
6. Adapter les instruments de gouvernance	40
6.1. Refonder la coordination macroéconomique et fiscale.....	40
6.1.1. Réformer le semestre européen	40
6.1.2. Créer un standard européen de « budgétisation verte ».....	41
6.1.3. Renforcer le fléchage vert dans le budget de l'UE	41
6.1.4. Augmenter les recettes propres de l'UE	41
6.1.5. Modifier les règles de discipline budgétaire dès 2020.....	42
6.1.6. Lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale.....	42
6.2. Faire évoluer les instruments de mesure.....	43
6.2.1. Instaurer une comptabilité nationale élargie.....	43
6.2.3. Prendre en compte les impacts écologiques importés	43
6.2.3. Adopter un rapport annuel sur l'état social et environnemental de l'UE.....	43

1. INTRODUCTION : LES FAIBLESSES DU GREEN DEAL ET COMMENT Y REMEDIER

Dans son projet de « Pacte vert » européen (« Green Deal ») présenté le 11 décembre dernier, la nouvelle Commission européenne propose une feuille de route pour orienter l'économie européenne vers l'objectif de neutralité carbone en 2050 et, plus largement, vers le développement soutenable. Elle vise notamment à promouvoir une économie européenne « dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources¹ ». Si la plupart des éléments annoncés dans ce projet restent à préciser, il faut reconnaître l'ambition de la Commission de proposer un ensemble de mesures « profondément transformatrices » et de revoir dans ce but de nombreux textes législatifs et programmes européens. Ce projet pourrait ainsi marquer un tournant dans l'histoire des politiques environnementales européennes.

L'année 2020 ouvre une période de concertation et de préparation du contenu détaillé des propositions annoncées. Plus que jamais, la société civile européenne doit participer à ce débat essentiel pour accroître nos chances de relever les défis climatiques et environnementaux. Pour y contribuer, la présente note analyse les points forts et les points faibles du projet dans son état actuel et avance des pistes permettant d'atteindre les objectifs affichés par la Commission.

La politique climatique et environnementale de l'Union européenne s'est caractérisée jusqu'ici par un décalage important entre un niveau d'ambition relativement élevé et des progrès concrets bien plus timides ; à titre d'exemple, l'UE propose, dans le cadre du Green Deal, de revoir à la hausse ses objectifs climatiques à l'horizon de 2030 alors que sa trajectoire actuelle ne permet toujours pas d'atteindre les engagements déjà pris². Cet écart s'explique en partie par un manque de cohérence dans l'approche européenne des enjeux de soutenabilité : un diagnostic tronqué des crises actuelles, une vision parcellaire du défi écologique lui-même, des moyens d'action trop faibles et, surtout, des contradictions nombreuses entre les différentes politiques européennes. Si certaines d'entre elles orientent l'Europe vers la transition, d'autres dressent encore des obstacles sur le chemin quand elles n'orientent pas l'économie européenne dans la mauvaise direction.

Par rapport au projet précédent, « Une planète propre pour tous », présenté en 2018 par la Commission Juncker, le Green Deal de la Commission van der Leyen a le grand mérite de reconnaître ce problème de cohérence et de chercher des façons d'y remédier. L'analyse détaillée de la communication montre cependant qu'il n'y parvient pas jusqu'au bout, de sorte que des incohérences subsistent à plusieurs niveaux.

Un diagnostic partiel de la crise

Tout d'abord, il nous paraît difficile de faire avancer les objectifs environnementaux en séparant la crise, complètement ou presque, comme le Green Deal le fait, des enjeux sociaux et démocratiques, qui font partie du problème. Les sociétés européennes sont frappées par une triple crise : écologique, sociale et démocratique. Ces trois dimensions sont étroitement liées entre elles, et les solutions doivent les articuler dans une vision d'ensemble.

¹ Commission européenne (2020), «[The European Green Deal](#)», COM (2019) 640 final, p. 2.

² Agence européenne pour l'environnement (2019), «[État de l'environnement en Europe en 2020](#)»

Sur le plan social, la capacité de l'UE à répondre à la crise écologique dépendra directement de sa capacité à lutter aussi efficacement contre les inégalités, à réguler l'économie et à renforcer le pouvoir d'action des citoyens. C'est le seul moyen de garantir l'acceptabilité sociale de la transition écologique et de maximiser ses chances de réussite. Certes, le Green Deal introduit un « Fonds de transition juste » pour aider les territoires les plus exposés aux effets économiques de la transition, cependant les montants financiers proposés dans ce cadre restent insuffisants et devront être complétés par une politique d'investissement, elle-même beaucoup plus ambitieuse que celle annoncée dans le Plan d'investissement (voir le point suivant). Surtout, l'articulation des dimensions écologique et sociale ne se résume pas à la répartition des fonds entre un nombre limité de territoires, comme le fait le Fonds de transition juste : il faut, en même temps, augmenter la capacité des États membres à mener des politiques d'accompagnement à destination des populations les plus vulnérables.

Sur le plan démocratique, le Green Deal ne s'intéresse pas vraiment à la question de savoir comment impliquer les citoyens dans ce projet ou comment renforcer les capacités de nos démocraties à réguler efficacement la vie économique. La communication se borne à souligner l'importance de « la participation et l'engagement du grand public et de toutes les parties prenantes », passant sous silence non seulement la crise de confiance des citoyens envers les institutions européennes mais aussi, et surtout, les conflits qui risquent d'entourer la poursuite des objectifs du Green Deal.

En effet, les mesures susceptibles de faire avancer la transition écologique impliquent des changements des modes de vie pour l'ensemble des citoyens et heurtent de très nombreux intérêts économiques. Une politique de transition présuppose, par exemple, un encadrement beaucoup plus efficace des activités d'influence déployées par les secteurs économiques et des nouvelles formes de participation citoyenne, comme des consultations inspirées de la Convention citoyenne sur le climat, mise en place en France.

Une vision trop technique de la soutenabilité

Sur le plan strictement environnemental, la lecture approfondie du texte révèle deux problèmes. D'une part, la Commission semble consciente du fait que la crise écologique ne se résume pas au dérèglement climatique, et son projet embrasse d'autres enjeux environnementaux comme la perte de biodiversité ; pourtant, les réponses proposées, et surtout les objectifs précis, apparaissent encore très fortement centrés sur le climat.

Plus fondamentalement, bien qu'elle affirme avoir comme objectif une économie européenne « dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources³ », la Commission ne précise pas réellement comment parvenir à une telle dissociation et ce de façon durable. La Commission semble même croire que cette dissociation serait d'ores et déjà à l'œuvre grâce au progrès technique, au moins pour ce qui concerne les émissions des gaz à effet de serre ; nous montrerons plus loin que ce diagnostic est très discutable (voir l'encadré 3) et que d'autres efforts sont nécessaires sur ce point. Par ailleurs, la Commission ne présente aucun diagnostic équivalent pour la biodiversité ou les autres formes d'impact sur les ressources naturelles, malgré les objectifs globaux qu'elle affiche.

³ Commission européenne (2020), *op. cit.* p. 2.

Pour mener l'économie européenne vers cette dissociation ou découplage entre la croissance économique et la pression sur les ressources naturelles, nous pensons que le Green Deal devra focaliser bien davantage sur les modes de vie et de consommation, et renforcer les outils permettant de mesurer le progrès accompli dans ce domaine. Ces aspects sont présents dans le projet mais restent secondaires par rapport aux solutions purement techniques comme la décarbonisation des procédés industriels, l'économie circulaire ou le numérique. Or la soutenabilité se mesure à travers la demande finale et non à travers les gains d'efficacité (de matière ou d'énergie) par unité produite. Il s'agit donc de fonder le Green Deal sur des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer la « taille » de notre système économique compris comme un ensemble de flux de matière et d'énergie consommés dans le processus de production et de consommation⁴.

La section 4 ci-après propose de reformuler le diagnostic de la crise en s'appuyant sur les principes clés de l'économie écologique⁵ tels que les limites physiques, l'effet rebond, le découplage ou encore la soutenabilité forte. C'est en intégrant ces principes que le projet de la Commission sera en mesure de prendre en compte les interdépendances qui existent entre les systèmes techniques, les politiques publiques et les modes de consommation. Sans tenir compte de cette complexité, les politiques environnementales ne pourront produire les effets escomptés.

Des moyens financiers insuffisants

Le plan d'investissement qui accompagne le Green Deal annonce le chiffre « magique » de 1 000 milliards d'euros sur une période de dix ans ; mais il s'agit, en grande partie, de réallouer vers le Green Deal des dépenses déjà prévues plutôt que de mobiliser des moyens financiers supplémentaires (voir la section 2.2.). Il n'y a donc pas de réelle « additionnalité » des investissements. Et même en supposant une vraie additionnalité, la somme « magique » de 1 000 Mds€ reste bien en dessous des besoins. La Commission européenne le reconnaît elle-même en chiffrant, dans le même document, le besoin d'investissements annuels à 260 Mds d'euros, une estimation tirée du plus récent des scénarios EUCO⁶ utilisés par la Commission pour calculer les coûts des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques. Le scénario en question étant calibré pour atteindre l'objectif actuellement en vigueur (une réduction de GES de 40% entre 1990 et 2030), cette estimation devrait en toute logique être revue à la hausse pour tenir compte des ambitions de la nouvelle Commission van der Leyen, qui propose une réduction de 50% – voire de 55 % « si possible » – des émissions de GES européennes d'ici 2030.

Cependant, le vrai problème réside ailleurs, dans l'écart persistant entre les besoins d'investissements indiqués par les modèles et les investissements effectivement réalisés. Le montant de 260 Mds indiqué par la Commission représente les investissements annuels *supplémentaires* nécessaires pour atteindre les objectifs révisés à la hausse en 2018 en matière de réduction de la consommation d'énergie et d'énergies renouvelables.

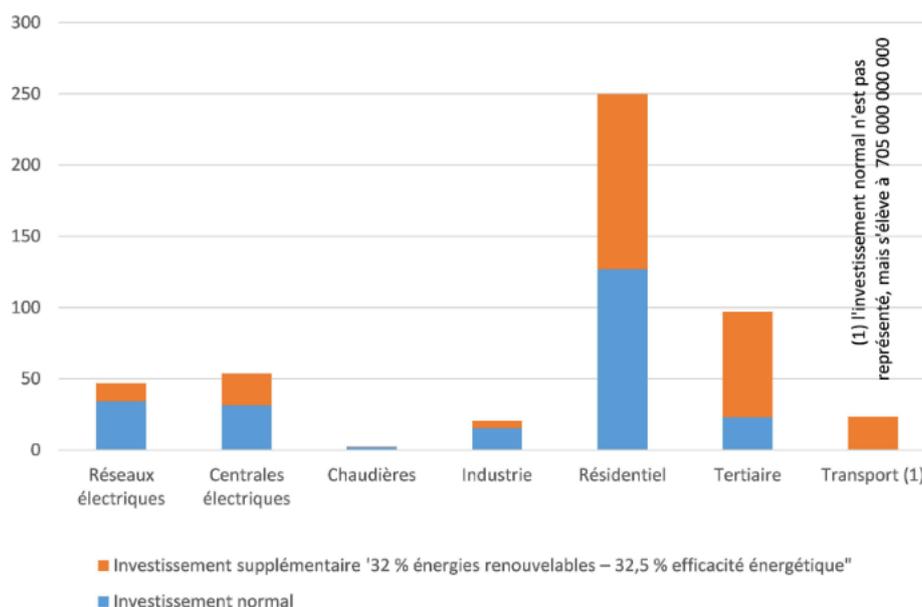
⁴ Herman Daly (2018), « Économie stationnaire », Petits Matins et Institut Veblen.

⁵ *Ibid.*

⁶ Plus précisément le scénario [EUCO3232.5](#) publié en 2019, dans une dernière mise à jour du « Scénario de Référence 2016 » développés pour la Commission par la société E3-Modelling. Le scénario initial de 2016 calculait les besoins d'investissement dans l'hypothèse où l'UE et les États-membres atteindraient en 2020 tous les objectifs fixés en 2014 (réduction des GES, réduction de la consommation d'énergie, part d'énergie renouvelables). Voir Commission européenne (2016), [“EU Reference Scenario 2016. Energy, transport and GHG emissions: trends to 2050”](#).

Il vient donc s'ajouter aux besoins d'investissements déjà identifiés par le passé – le graphique ci-après distingue ces deux catégories – mais qui restent en grande partie non satisfaits, notamment en matière des transports.

Estimation des volumes d'investissements annuels moyens nécessaires pour tenir les objectifs européens en matière de politique énergétique et climatique, 2021-2030, EU-28.



Source : [COM\(2019\) 285 final](#) (Graphique n° 5)

Le constat de sous-investissement n'est pas nouveau. Rappelons que les objectifs adoptés en 2014⁷ engageaient l'UE à réduire les émissions de GES d'au moins 40% d'ici à 2030 par rapport à 1990, à augmenter la part des énergies renouvelables pour atteindre au moins 27% de la consommation globale, et à réduire la consommation d'énergie primaire d'au moins 27% par rapport au niveau de 2007. Dès 2016, le « Scénario de référence⁸ » de la Commission indiquait cependant que l'UE n'allait pas atteindre ces objectifs faute d'investissements nécessaires : en poursuivant la tendance elle ne pouvait espérer qu'une réduction de 23,9% d'énergie primaire en 2030 par rapport à 2007, et ce mauvais résultat mettait naturellement en danger l'objectif de réduction des émissions. En réaction, la Commission a revu à la hausse l'objectif de réduction de la consommation d'énergie – porté à 32.5% en 2030 par la Directive 2018/2002 – ainsi que la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen en 2030 (Directive (2018/2001). L'étude d'impact réalisée dans ce contexte par les services de la Commission, portant sur les mesures d'efficacité énergétique et les transports, a estimé à 1036 Mds d'euros le volume

⁷ Définis par "[Le cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030](#)", adopté par l'UE lors du Conseil européen en octobre 2014.

⁸ Commission européenne (2016), "[EU Reference Scenario 2016. Energy, transport and GHG emissions: trends to 2050](#)".

d'investissements nécessaires pour atteindre les trois objectifs de 2014⁹. En relevant l'objectif de réduction de la consommation d'énergie primaire de 30% à 40%, ce montant s'élevait à 1 565 milliards d'euros par an selon la même étude, soit 8% du Pib européen et un plus d'un tiers des investissements privés et publics réalisés chaque année dans l'UE ; il paraît donc en théorie possible à atteindre.

Cependant, les investissements consacrés au climat n'ont jamais approché ce niveau : d'après la Banque européenne d'investissement, l'ensemble des montants publics et privés investis dans l'atténuation climatique en Europe s'élève à environ 200 Mds d'euro par an, soit 1,3% du Pib de l'UE¹⁰. Il faudrait donc augmenter massivement le volume d'investissements pour tenir les ambitions telles qu'elles ont été définies en 2018, alors que le Green Deal propose d'aller plus loin.

Ces exercices chiffrés peuvent donner le vertige mais ne signifient aucunement que la tâche serait impossible : au contraire, la même étude d'impact observe qu'« une augmentation initiale d'investissement dans l'amélioration de l'efficacité énergétique sera dans une large mesure compensée par la baisse des coûts opérationnels¹¹ ». En revanche, le caractère massif des investissements signifie que l'horizon de rentabilité est très long et exposé à de nombreuses incertitudes – à commencer par la fluctuation future des prix des énergies fossiles –, ce qui explique sans doute la faiblesse des investissements privés. Face aux incertitudes de cette ampleur, la seule voie accessible semble de mobiliser des investissements publics bien plus massifs que ceux prévus actuellement, et de changer rapidement la comptabilisation des investissements publics « verts » dans le cadre des règles de discipline budgétaires européennes (voir la section 6.1).

Par ailleurs, un Green Deal cohérent doit être capable de lier la politique d'investissement à celle de désinvestissement, en utilisant la régulation financière (voir la section 5.3) et la politique monétaire (voir la section 5.4) pour rendre plus coûteux les investissements nuisibles. Cela suppose aussi de mettre fin aux subventions aux énergies fossiles et aux autres secteurs d'activité nocifs pour le climat ainsi qu'aux mécanismes de protection des investissements dans ces secteurs (voir la section 5.2.).

Incohérences entre les différentes politiques européennes

Les objectifs climatiques et environnementaux affirmés dans le Green Deal doivent orienter l'ensemble des politiques dans les domaines où l'UE possède une compétence exclusive ou partagée : non seulement les transports ou l'énergie, par exemple, mais aussi les règles du marché commun, l'union monétaire ou la politique commerciale. Le fait de ne pas les mentionner, ou de façon lapidaire, pourrait laisser penser qu'elles sont neutres par rapport au Green Deal, ce qui est loin d'être le cas. L'agriculture offre à cet égard un cas intermédiaire : un programme « De la ferme à l'assiette » est évoqué dans le projet mais les mesures envisagées pour le moment restent en deçà des objectifs généraux affichés dans le cadre du Green Deal.

⁹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency, [COM\(2016\) 761 final](#), tableau 22, p. 66.

¹⁰ [Retooling Europe's Economy. EIB Investment Report 2018/2019](#), Key Findings. p. 12.

¹¹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, op. cit, p. 66. Voir aussi le tableau 23 sur la page 67.

Des incohérences au niveau des instruments de gouvernance

Comme dans le cas des politiques européennes, tous les outils de gouvernance dont l'UE dispose – le semestre européen, les études d'impacts ou le fléchage du budget communautaire – doivent concourir à orienter l'action de l'UE vers les objectifs du Green Deal. Le Green Deal annonce la réforme du semestre européen et ouvre le débat sur la place des « critères verts » dans les règles budgétaires (investissements verts). La Commission veut aussi examiner les méthodes de « budgétisation verte » (*Green Budgeting*) utilisées par les États membres et annonce certains textes législatifs. Toutes ces pistes doivent être poursuivies mais l'intégration des objectifs du Green Deal doit aller plus loin, jusqu'au renforcement des méthodologies d'évaluation sociale et environnementale, en passant par la comptabilité nationale élargie et l'inclusion de nouveaux indicateurs dans les évaluations menées régulièrement par la Commission européenne.

Maintenant que les contours du Green Deal ont été dévoilés, il faut les soumettre aux « tests de cohérence » et proposer des pistes pour l'améliorer – c'est l'objectif de la présente note.

2. LES PRINCIPAUX ELEMENTS DU GREEN DEAL

Les grandes lignes du Green Deal ont été définies dans trois documents fondamentaux : la communication de la Commission européenne sur le Green Deal, publiée le 11 décembre 2019, le Plan d'investissement et la proposition pour un « Mécanisme de transition juste » publiés le 14 janvier dernier. Depuis, la Commission a également publié une proposition de loi européenne sur le climat et un plan d'action pour l'économie circulaire (voir l'encadré 1).

2.1. Des mesures à fort potentiel mais qui restent trop vagues

Les mesures annoncées par la Commission restent très générales et feront l'objet de travaux législatifs et de consultations, dont le calendrier, présenté en annexe du Green Deal, s'étale sur les années 2020-2021¹². Par conséquent, la liste ci-après donne une idée du périmètre de ces travaux mais ne dit rien sur le niveau d'ambition dans chaque domaine et secteur.

Objectifs climatiques pour l'UE

- Proposition d'une « loi européenne sur le climat » réaffirmant l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050.
- Relèvement de l'objectif climatique, à l'horizon 2030, à « au moins 50 % » de réductions des gaz à effet de serre, à la place de l'objectif actuel de 40 %.
- Révision du partage des efforts climatiques entre États membres.

Prix carbone et normes environnementales

- Exploration d'un éventuel mécanisme d'ajustement du prix carbone aux frontières de l'UE pour certains secteurs.

¹² Voir l'[annexe](#) de la Communication de la Commission publiée le 11 décembre 2019.

- Révision de la directive sur la taxation de l'énergie, fixant les niveaux minima de taxation applicables aux produits utilisés comme carburant ou combustible et à la production d'électricité.
- Révision d'une série de normes et réglementations concernant l'utilisation des terres et des forêts, l'efficacité énergétique, les émissions CO₂ des véhicules ou encore les énergies renouvelables.
- Une éventuelle extension du Système communautaire d'échange de quotas carbone à de nouveaux secteurs tels que les bâtiments, le transport maritime ou le transport routier.

Politique énergétique

- Révision des plans nationaux énergie-climat en fonction des nouveaux objectifs de l'UE.
- Promotion d'une « vague de rénovation » dans le secteur BTP européen.
- Stratégie européenne pour l'intégration des réseaux d'énergie.
- Stratégie européenne pour le développement des éoliennes en mer.

Politique industrielle et économie circulaire

- Fin de l'utilisation du plastique à usage unique d'ici 2030.
- Plan d'action pour « décarboner » les secteurs les plus intensifs en énergie et notamment la sidérurgie à l'horizon de 2030.
- Nouveau plan d'action pour développer l'économie circulaire et le recyclage.
- Renforcement du Plan d'action sur les batteries.
- Proposition de loi pour la réduction des matériaux utilisés dans la production.

Mobilité soutenable

- Stratégie européenne pour une mobilité « multimodale, automatisée et connectée ».
- Soutien financier au déploiement des points de recharge électrique.
- Augmentation du fret ferroviaire dans le cadre du programme Réseau Transeuropéen de Transport.

La Politique agricole commune

- Affectation de 40 % « au moins » du budget de la PAC à l'action climatique.
- Affectation de 30 % au moins du budget du Fonds de la pêche maritime au climat.
- Présentation d'une stratégie « De la ferme à la table » au printemps 2020 qui couvrira « l'ensemble des stades de la chaîne alimentaire ».

- Intégration des objectifs du Green Deal dans les plans nationaux en faveur de l'agriculture. La Commission s'engage notamment à définir les mesures, « y compris d'ordre législatif », nécessaires pour réaliser une réduction dans l'utilisation des pesticides, des engrais et des antibiotiques.

Préservation et protection de la biodiversité

- Présentation d'une stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 prévue pour octobre 2020 et suivie de mesures spécifiques l'année suivante. « La Commission déterminera quelles mesures, y compris législatives, aideraient les États membres à améliorer les écosystèmes dégradés » : le texte évoque une possible augmentation des territoires terrestres et maritimes protégés par le réseau Natura 2000, une meilleure protection des zones déjà couvertes et des mesures pour accroître la biodiversité dans les zones urbaines. D'autres mesures pourraient viser les produits pharmaceutiques, chimiques et microplastiques.
- Présentation d'un plan d'action « zéro pollution » pour l'air, l'eau et les sols en 2021.
- « Examen » des risques posés par les perturbateurs endocriniens.
- Nouvelle stratégie pour protéger les forêts et augmenter la surface forestière.
- Mesures pour promouvoir « les produits importés et les chaînes de valeur qui n'impliquent pas la déforestation et la dégradation des forêts ».

Encadré 1. Un flou qui persiste dans les premiers textes publiés

La proposition de loi européenne sur le climat¹³, publiée le 4 mars 2020, acte le principe d'une révision de la trajectoire tous les cinq ans et d'un effort de mise en cohérence des politiques européennes. Mais elle ne fixe toujours pas d'objectif intermédiaire pour 2030, ni d'interdiction des subventions aux énergies fossiles. Son contenu est toutefois amené à évoluer lors de son examen par le Conseil et le Parlement européen.

Le plan d'action sur l'économie circulaire¹⁴, publié le 11 mars 2020, annonce, quant à lui, la préparation de nouvelles réglementations en 2021 pour rendre les produits plus durables (amélioration de leur durée de vie, lutte contre l'obsolescence et les produits à usage unique, interdiction de la destruction des biens durables invendus, encouragement des systèmes de produits-services, etc.). Il prévoit aussi de mettre en place des indicateurs pour mesurer et suivre l'évolution de l'« empreinte matérielle ». Mais le niveau général d'ambition du texte semble avoir été revu à la baisse. La Commission européenne a visiblement renoncé à fixer un objectif chiffré de réduction de cette empreinte matérielle comme initialement envisagé dans une première version du document qui avait fuité¹⁵.

¹³ Proposition de [règlement](#) établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, appelée loi européenne sur le climat, publiée le 4 mars 2020.

¹⁴ Commission européenne (2020), "[Circular economy action plan](#)".

¹⁵ Voir par exemple Euractiv (2020), "[EU's new circular economy plan aims to halve waste by 2030](#)" et Friends of the Earth (2020), "[Circular Economy plan: EU Commission burying its head in the sand](#)".

2.2. Un Plan d'investissement sous-dimensionné

Comme l'ont observé déjà de nombreux observateurs, le chiffre magique de 1 000 milliards d'euros annoncé dans le Plan d'investissement¹⁶ reste largement en deçà des besoins d'investissement dans la transition énergétique et écologique, y compris ceux chiffrés par la Commission elle-même. En effet, il s'agit d'un plan d'investissement étalé sur une période de dix ans (soit 100 Mds€ par an), alors que la Commission estime, dans le même document, les besoins annuels à quelque 260 Mds€¹⁷ pour atteindre les objectifs actuels de diminution de 40 % des émissions, de 32 % d'énergies renouvelables et d'au moins 32,5 % d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici 2030. En toute logique, cette dernière estimation devrait encore être revue à la hausse (quelque 300 Mds€ par an) avec le relèvement des objectifs climatiques annoncée par la nouvelle Commission, qui propose une baisse de 50 % (voire de 55 % « si possible ») des émissions de GES européennes d'ici 2030, au lieu des 40 % fixés actuellement. Rappelons cependant que même ce second chiffre semble très largement en deçà des estimations totales qui figurent dans l'étude d'impact réalisée par les services de la Commission en 2016 (voir l'introduction).

Ce premier constat n'est pas une critique vis-à-vis de la Commission, dont les moyens financiers propres restent, somme toute, limités : plus de la moitié des sommes mobilisées provient du budget de l'UE, qui s'élevait à 166 Mds € en 2019 et qui ne représente que 1 % du produit intérieur brut de l'UE. En revanche, ce constat offre une raison de plus pour renforcer l'action de l'Union là où elle est la plus efficace, à savoir par un alignement systématique de toutes les politiques européennes, toutes les réglementations et tous les outils de gouvernance sur l'objectif de la transition. C'est aussi une raison pour impliquer la Banque centrale européenne et la politique monétaire dans le financement du Green Deal (voir la section 5.4.), un des sujets dont la Commission ne parle pas.

2.2.1. Une « additionnalité » incertaine

Deuxième constat, ce chiffre de 1 000 Mds€ ne représente pas, réellement, des investissements additionnels ; il s'agit, en grande partie, de regrouper sous un label nouveau des engagements déjà pris. La moitié du financement vient du « verdissement » accru du budget communautaire : en relevant notamment de 20 % à 25 % la part du budget aux activités soutenant les objectifs climatiques et environnementaux, la Commission compte mobiliser 503 Mds€ sur la période 2020-2030¹⁸. Cet objectif de 25 % figurait déjà dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027¹⁹, dont les limites ont été soulignées : d'une part, de nombreuses dépenses réalisées dans ce cadre, pour utiles qu'elles soient, ne sont pas des investissements à proprement parler, d'autre part, la méthodologie utilisée par la Commission pour distinguer les dépenses qui contribuent aux objectifs climatiques et de celles qui n'y contribuent pas n'est pas fiable et doit être revue, notamment pour ce qui concerne les subventions agricoles. Or aucune révision n'a été annoncée à ce stade²⁰.

¹⁶ COM (2020) 21, publiée le 14 janvier 2020.

¹⁷ Page 1 du Plan d'investissement

¹⁸ Pour la prochaine période budgétaire (2020-2027), le budget de l'UE proposé par la Commission européenne s'élève à 1 279 Mds€.

¹⁹ Le cadre financier pluriannuel fixe les limites des budgets généraux annuels de l'Union européenne pour une période de cinq à sept ans.

²⁰ Voir à ce sujet Grégory Claeys, Simone Tagliapietra et George Zachmann (2019), "How to make the European Green Deal work", *Bruegel Policy Contribution*, n° 13.

2.2.2. Des effets levier optimistes

Troisième constat, le plan d'investissement mise plus ou moins implicitement sur plusieurs effets levier dont la réalisation ne va pas de soi. La décomposition du montant global selon les sources de financement indique, en effet, que la Commission mise sur plusieurs sources additionnelles pour doubler le montant offert par le « fléchage » du budget communautaire.

- Le premier effet levier repose sur des financements supplémentaires venant des États membres dans le cadre des programmes européens. Étant donné qu'une partie des fonds européens présuppose des cofinancements nationaux, la Commission estime que son objectif climatique de 25 % déclenchera à son tour des financements nationaux supplémentaires estimés à hauteur de 114 Mds d'euros sur la période. Or le projet ne prévoit aucune incitation pour les États à augmenter les montants globaux de leurs investissements, de sorte qu'on peut s'attendre à une redirection des flux existants plutôt qu'à l'« additionnalité » revendiquée dans le projet.
- Le deuxième effet levier escompté implique le secteur privé et s'appuie sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques créé par le Plan Juncker et rebaptisé « InvestEU ». Ce fonds offre des garanties publiques pour attirer les investisseurs privés vers les projets de transition : doté de 15 Mds€ de recettes propres de l'UE, le fonds permet à la BEI et à d'autres partenaires financiers de l'UE d'augmenter à leur tour leurs garanties de prêt, arrivant au final à quelque 47 Mds€ en garanties publiques offertes aux investissements dans des projets éligibles. Ces garanties sont ensuite censées mobiliser, via un nouvel effet levier, environ 650 Mds€ d'investissements privés, dont 279 Mds€ seraient fléchés sur les objectifs climatiques et environnementaux du Green Deal. Cependant, l'expérience du plan Juncker initial permet là aussi de douter de l'« additionnalité » réelle des projets financés dans ce cadre. Alors que la BEI a déjà relevé la part des financements dédiés au climat de 25 % à 50 %, on risque d'assister à nouveau à une comptabilisation d'engagements déjà pris²¹.
- Le Fonds de transition juste (voir l'encadré 2) introduit un troisième effet levier : à partir de 7,5 Mds€ investis par l'UE sur la période, la Commission espère réunir au moins 50 Mds€ via les cofinancements provenant là aussi des États membres, de la BEI et du fonds « InvestEU ».

Enfin, la Commission compte flécher sur le Green Deal une partie des recettes des émissions du Système européen des quotas négociables (ETS) soit 25 Mds€ sur la période. Ces recettes dépendront bien sûr de l'évolution du prix du carbone dans ce système.

2.2.3. Les autres mesures pour faciliter les financements publics et privés

Outre le montage financier à proprement parler, le Plan d'investissement propose également de revoir certains éléments de la législation européenne afin de faciliter le financement privé et d'offrir une assistance technique aux administrations publiques et aux porteurs de projets. Le premier volet comporte plusieurs éléments qui seront discutés dans les sections suivantes.

²¹ Grégory Claeys & Alvaro Leandro, [“Assessing the Juncker Plan after one year”](#), Bruegel, 17 mai 2016.

- Révision du Plan d'action pour la finance verte de 2018 : il s'agit notamment de la taxonomie verte, dont l'usage pourrait être élargi, mais aussi d'un standard d'émission des obligations vertes (voir la section 5.3.).
- Intégration des critères environnementaux dans le semestre européen (voir la section 6.1.1).
- Un standard européen pour le « budget vert » (voir la section 6.1.2).
- Définition des « critères verts » dans le code des marchés publics (voir la section 5.1.).
- Une révision des régulations européennes des aides d'État (voir la section 5.1.).

3. RENDRE LA TRANSITION DEMOCRATIQUE ET SOCIALEMENT JUSTE

La Commission ne semble pas avoir pris la mesure de l'ampleur de la crise sociale et de la défiance vis-à-vis des institutions européennes, dont les manifestations politiques sont pourtant partout visibles. Par conséquent, son projet n'est pas construit de manière équilibrée sur les trois piliers – environnemental, social et démocratique – alors que les trois sont essentiels pour sa réussite. Pour être efficace, le Green Deal devrait à la fois permettre de lutter contre les inégalités sociales et territoriales et de renforcer la capacité de nos démocraties à réguler efficacement la vie économique.

3.1. Renforcer la démocratie européenne

S'il compte sur « la participation et l'engagement du grand public et de toutes les parties prenantes », le Green Deal ne propose aucune mesure concrète pour impliquer les citoyens dans la mise en œuvre de ce projet. Étant donné l'ampleur des transformations envisagées, la réussite dépendra pourtant de la mobilisation politique en sa faveur, et plus généralement d'un renforcement de la capacité de nos démocraties de réguler l'économie et de préserver la cohésion sociale. En effet, les mesures susceptibles de faire avancer la transition écologique impliquent des changements des modes de vie pour l'ensemble des citoyens et heurtent de très nombreux intérêts économiques. Une politique de transition présuppose, par exemple, un encadrement beaucoup plus efficace des activités d'influence déployées par les secteurs économiques et des nouvelles formes de participation citoyenne, telles que des consultations inspirées de la Convention citoyenne sur le climat mise en place en France. Sans prétendre épuiser le sujet, nous proposons ci-après trois types de mesures qui vont dans le sens d'une régulation démocratique renforcée.

3.1.1. Démocratiser les processus de décision européens

Le déficit démocratique des processus de décision européens réside essentiellement dans les travaux de la Commission européenne, les activités du Conseil et la préparation des mesures d'application détaillées de la législation par des comités d'experts (la « comitologie » bruxelloise²²). Le poids démesuré des lobbies qui représentent les intérêts des principaux acteurs économiques tend à altérer le contenu des politiques publiques européennes. Et le manque de

²² CEO et Observatoire des Multinationales (2017), « Lobby Planet. Bruxelles », et CEO (2019), « États capturés : les gouvernements nationaux, défenseurs des intérêts privés au sein de l'UE ».

transparence d'un certain nombre d'étapes dans le processus de décision sape en profondeur la légitimité des institutions européennes et alimente la méfiance des citoyens. Les États membres, qui portent une partie de la responsabilité en la matière, aggravent souvent la situation en rejetant la faute sur la Commission européenne.

À cet égard, l'opacité et le manque de contrôle démocratique dans la conduite de la politique commerciale européenne, pointés du doigt par de très nombreuses parties prenantes (ONG, syndicats, consommateurs, PME, chercheurs, élus locaux, etc.), apparaissent emblématiques. L'accès très inégal des différentes parties prenantes aux équipes de négociation, très largement documenté par l'ONG CEO²³, se traduit par une inégale capacité d'influencer le contenu même des accords et favorise un phénomène de capture de la politique commerciale par les plus grandes entreprises multinationales. En effet, on associe en général les accords de commerce à la promotion du libre-échange, alors qu'il s'agit tout autant, voire parfois plus, d'accorder à certains acteurs économiques des droits particuliers ou des rentes économiques tirées des règles de protection des investissements et du privilège de juridiction, de l'allongement des droits de propriété intellectuelle, etc. (voir la section 5.2.).

Dans le contexte du Green Deal, l'Union européenne se doit d'apporter rapidement des réponses fortes à ces lacunes, au risque d'encourager la montée des mouvements anti-européens.

3.1.2. Arrêter les programmes en faveur de la dérèglementation

La réussite du Green Deal dépendra de la capacité de l'UE et des États membres d'adopter et de faire respecter des réglementations efficaces, que ce soit au niveau des normes de produits, des normes sociales ou de la protection de l'environnement. Cette capacité risque d'être entravée par d'autres objectifs affichés par cette même Commission européenne, et notamment celui d'« alléger » la réglementation et de « simplifier » les normes, dans le cadre du programme « Better regulation²⁴ ». À titre d'exemple, un Green Deal cohérent exige l'abandon des objectifs de « compensation réglementaire », c'est-à-dire du principe suivant lequel toute nouvelle réglementation doit être compensée par l'abrogation d'autres réglementations dont le « coût pour les entreprises » serait équivalent. De même, les États membres qui souhaitent mener une politique environnementale ou sociale plus ambitieuse que celle de l'UE doivent être en mesure de la faire réellement²⁵. Enfin, il importe de mettre fin aux attaques répétées à l'encontre du

²³ Les études menées par l'ONG CEO ont montré que les consultations menées par la Commission, que ce soit pour l'accord transatlantique (TAFTA), celui avec le Japon ou le Brexit, font la part belle aux représentants des plus grandes entreprises au détriment de tous les autres acteurs. 89 % des réunions organisées par la DG Commerce sur les négociations avec le Japon ont, par exemple, eu lieu avec des lobbyistes du secteur privé, tandis que seulement 4 % ont eu lieu avec des groupes d'intérêt public comme des ONG, des syndicats d'agriculteurs et des groupes de consommateurs. Voir par exemple CEO (2018), "JEFTA: An exclusive trade between EU negotiators and big business".

²⁴ Commission européenne (2019), "Main principles of the working methods".

²⁵ En pratique, le recours croissant à des directives d'harmonisation maximale et la lutte contre la prétendue « surtransposition » des directives européennes d'harmonisation minimale limitent les marges de manœuvre des États européens qui voudraient adopter des mesures plus ambitieuses que celles définies à 27. Voir notamment NEF, Institut Veblen et FNE (2020), [« La dérèglementation en France et dans l'UE. Les dangers de la soi-disant meilleure réglementation pour la transition écologique et sociale »](#) ; NEF and EEB (2020), [« Reprotecting Europe. The european Green Deal vs. the war on regulations »](#).

principe de précaution, notamment à travers la promotion du principe d'innovation poussé par les lobbies économiques et inscrit désormais dans le programme cadre de recherche Horizon 2020²⁶.

3.1.3. Rapprocher le Green Deal des citoyens

Enfin, une façon de rapprocher le Green Deal des citoyens d'Europe tout en renforçant sa légitimité consiste à le déployer autant que possible à l'échelle des territoires et des collectivités locales, car c'est souvent à cette échelle que l'on peut organiser la participation des citoyens et mettre en œuvre les solutions les plus adaptées. Le Green Deal offre en retour l'occasion de proposer des outils nouveaux pour s'attaquer aux inégalités régionales et aux disparités entre les métropoles et les zones périurbaines, qui n'ont jamais été aussi importantes et qui continuent de croître au sein des pays de l'OCDE²⁷. La section suivante propose plusieurs pistes d'action dans ce domaine.

3.2. Lutter contre les inégalités sociales

Le thème de la justice sociale apparaît certes à plusieurs reprises dans la Communication, notamment dans l'introduction, avec la notion de transition « juste et inclusive », mais cette préoccupation n'irrigue qu'à la marge les solutions envisagées. Le terme même d'« inégalités » n'est pas présent dans le texte²⁸ alors que les inégalités sociales recoupent de plus en plus les inégalités environnementales²⁹ ; ignorer ce lien risque de compromettre les objectifs mêmes du Green Deal. Au contraire, il faut prendre au sérieux la référence implicite au « New Deal » américain des années 1930, dont certains éléments pourraient inspirer la transition sociale et écologique d'aujourd'hui : en plus des emplois créés par la mise en place de l'État-providence et les travaux publics, les programmes lancés par l'administration Roosevelt ont aussi mobilisé les travailleurs pour réhabiliter les terres, lutter contre l'érosion des sols ou créer des parcs naturels. Aujourd'hui, cette expérience historique résonne dans les demandes citoyennes comme la campagne « One Million Climate Jobs³⁰ » lancée en 2014.

L'ambition sociale du Green Deal tel qu'il a été proposé par la Commission européenne se résume au « Fonds de transition juste » (voir l'encadré 2 ci-après) qui cible les régions les plus affectées par les objectifs climatiques. On n'y découvre aucune proposition pour lier le Green Deal à la lutte contre les inégalités ou contre le chômage (encourager la réduction et le partage du temps de travail, développer des expérimentations telles que les « territoires zéro chômeur » ou l'État employeur en dernier ressort, etc.), renforcer les dispositifs de protection sociale là où il est le plus faible (par exemple par la construction d'un niveau européen d'assurance-chômage) ou favoriser la mise en place et une convergence vers le haut des salaires minimums européens.

Si les politiques sociales et fiscales ne relèvent pas des compétences de l'UE, celle-ci possède d'autres outils pour relier l'écologie aux politiques de cohésion sociale. Le Mécanisme de transition pourrait notamment jouer un rôle fondamental. En l'état, il s'agit plutôt d'un dispositif « palliatif »,

²⁶ CEO (2018), [“The ‘innovation principle’ trap. Industries behind risky products push for backdoor to bypass EU safety rules”](#)

²⁷ Voir par exemple Bouba-Olga, O., & Grossetti, M. (2018), « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer ? » ; Austin, B., Glaeser, E., & Summers, L. H. (2018), « Saving the heartland: Place-based policies in 21st century America », *Brookings Papers on Economic Activity*, 8.

²⁸ E. Laurent (2020), « The European Green Deal. Bring back the new », *OFCE Policy brief*, 63.

²⁹ Piketty, T., & Chancel, L. (2015), « Carbon and inequality: from Kyoto to Paris ».

³⁰ <https://www.campaigncc.org>

destiné à aider un nombre limité de territoires dans lesquels l'emploi et le développement dépendent fortement des secteurs industriels les plus « carbonés » et en particulier liés aux énergies fossiles. Mais rien n'empêche de le transformer, dans une approche plus ambitieuse, pour protéger la biodiversité lors de l'aménagement du territoire, pour accélérer la transition vers l'agriculture de proximité, pour aider les collectivités à développer les énergies renouvelables, pour mettre en place les solutions de mobilité, etc. C'est aussi à cette échelle locale qu'opèrent la plupart des acteurs de l'économie sociale et solidaire, pour qui la rentabilité n'est pas l'objectif principal et qui concourent à renforcer le lien social et à canaliser les financements vers des projets à haute valeur ajoutée sociale et environnementale.

Le Green Deal pourrait soutenir cette transition des territoires de plusieurs façons.

- En accordant un rôle accru donné aux plans territoriaux nationaux prévus par le « Mécanisme de transition juste » (voir l'encadré 2 ci-après). Les projets financés dans ce cadre doivent être conçus à l'échelle des territoires et impliquer une série d'acteurs locaux publics et privés (les Contrats de transition écologique/CTE français offrent à cet égard une source d'inspiration).
- Par un programme européen accessible aux collectivités et financé par la BEI/BCE via l'émission des titres de dette spécifiques.
- Par une agence européenne de l'environnement aux compétences renforcées, déployée dans les États membres ou jouant le rôle d'interlocutrice directe des collectivités territoriales, offrant à la fois des financements et une assistance technique.

Encadré 2. Un « Fonds de transition juste » au périmètre limité

Le Mécanisme de transition juste est le principal outil proposé dans le cadre du Green Deal pour accompagner les secteurs et les régions affectés. La proposition de règlement publiée par la Commission précise qu'il s'agit d'aider les secteurs et régions qui dépendent le plus des sources d'énergies fossiles pour l'emploi ou le développement économique. Il s'agit en pratique de soutenir la « transition climatique » : le critère d'allocation des fonds est donné par les émissions territoriales des gaz à effet de serre et le niveau de développement économique des régions. Ce resserrement des objectifs autour du climat est compréhensible étant donné la faiblesse des moyens financiers mobilisés à ce stade, mais contraire à l'approche globale revendiquée par le Green Deal.

Sur le plan opérationnel, le Mécanisme de transition juste introduit une forte conditionnalité via un instrument nouveau, le « plan territorial de transition juste » élaboré par chaque État membre mais évalué et approuvé par la Commission européenne. Ces plans territoriaux devront respecter les engagements pris dans le cadre des Plans nationaux d'énergie et de climat, et soutenir l'objectif de neutralité carbone. Le choix des secteurs et des territoires fera l'objet d'une discussion entre la Commission et l'État membre dans le cadre du semestre européen. Dès 2021, chaque État membre devra ainsi présenter à la Commission un plan territorial précisant, pour chaque territoire concerné, le processus de transition d'ici 2030 et identifiant les principaux défis sociaux, économiques et environnementaux liés à la transition.

Sur le plan du financement, le « Mécanisme de transition juste » proposé par la Commission européenne comporte trois volets :

- Le Fonds de transition lui-même, doté de 7,5 Mds d'euros de subventions nouvelles dédiées à la « diversification économique » des territoires d'une part, à la formation et la requalification des travailleurs et des chercheurs d'emploi, d'autre part.

- Un programme spécifique au sein du fonds « Invest EU ». Comme expliqué dans la section 2.2., ce programme offrira des garanties de prêt pour attirer des investisseurs privés dans les projets éligibles (production d'énergie, infrastructures des transports, etc.). Étant donné qu'une partie du fonds est déjà dédiée aux objectifs climatiques et que la Commission ne veut pas ouvrir une nouvelle négociation sur la répartition des sommes, on peut néanmoins supposer qu'une fraction des opérations déjà engagées sera ainsi simplement re-labellisée « Transition juste ».
- Des lignes de crédit supplémentaires ouvertes par la Banque européenne d'investissement, offrant un effet de levier aux investissements publics (production d'énergie, infrastructures, développement de la cogénération, mesures d'efficacité énergétique comme l'isolation des bâtiments, etc.).

En plus de ces trois piliers, le plan d'action de la Commission prévoit de dédier une part du Fonds de cohésion et du Fonds européen du développement régional aux activités éligibles au programme « Transition juste ». Ces fonds structurels doivent apporter des montants entre 1,5 et 3 fois supérieurs à ceux du Fonds de transition lui-même.

4. ADOSSER LE GREEN DEAL AUX PRINCIPES DE L'ÉCONOMIE ÉCOLOGIQUE

La façon dont le Green Deal aborde la question de la soutenabilité environnementale mérite une discussion critique sur deux points au moins. D'une part, malgré une ambition affichée de couvrir l'ensemble des problèmes liés à la soutenabilité, le diagnostic et les solutions qui en découlent se focalisent trop fortement sur le dérèglement climatique. D'autre part, et de façon plus fondamentale encore, le Green Deal fait le pari implicite de la « croissance verte » (appelée « croissance durable » ou « croissance économique dissociée de l'utilisation des ressources » dans le texte de la Commission), fondé sur une analyse très partielle du découplage entre la croissance économique et la pression sur les ressources naturelles.

4.1. Approfondir la notion de soutenabilité

La crise environnementale ne se résume pas au dérèglement climatique. Le Green Deal le reconnaît explicitement en mentionnant d'autres enjeux comme la perte de biodiversité, et pourtant ses objectifs se focalisent fortement sur le climat. Mais l'objectif principal et transversal de neutralité carbone n'est pas accompagné d'objectifs aussi clairs en matière de protection de la biodiversité, d'épuisement ou de dégradation d'un certain nombre de ressources naturelles. Et la plupart des outils sont calibrés pour prendre en compte les enjeux climatiques mais pas les autres. À titre d'exemple, le Fonds de transition juste est en réalité un fonds de transition climatique juste.

4.1.1. Intégrer la notion des limites planétaires

Dans son diagnostic de la soutenabilité, la Commission pourrait s'inspirer davantage des sciences de la nature, qui ont introduit la notion des limites physiques planétaires pour signaler la fragilité des écosystèmes et des cycles biophysiques qui assurent la reproduction des ressources naturelles et dont nous dépendons pour notre survie même. Un modèle fréquemment cité dans ce contexte est celui des neuf limites planétaires élaboré par une équipe de chercheurs autour du climatologue Johan Rockström³¹. Il révèle que les limites planétaires sont déjà dépassées ou en passe de l'être

³¹ Le modèle le plus connu a été proposé par le climatologue suédois Johan Rockström et comporte neuf limites : changement climatique ; appauvrissement de la biodiversité ; utilisation de l'eau douce ; acidification des océans ; pollution chimique ; changement d'occupation des sols ; cycles de l'azote et du phosphore ; charge atmosphérique en

pour au moins quatre d'entre elles : le changement climatique, la biodiversité, les changements d'occupation des sols et les cycles de l'azote et du phosphore. L'avantage de ce modèle est de faire apparaître de nombreuses menaces contre la soutenabilité qui restent encore largement invisibles dans les calculs économiques et les études d'impact, y compris celles réalisées par la Commission européenne.

Le constat du dépassement des limites est aujourd'hui bien connu, y compris des représentants des institutions européennes. Ainsi, Hans Bruyninckx, directeur exécutif de l'Agence européenne pour l'environnement, constate-t-il que « l'environnement en Europe est sur le point de bascule. La prochaine décennie nous offre encore une certaine possibilité de renforcer les mesures de protection de la nature, d'atténuer les effets du changement climatique et de réduire considérablement notre consommation de ressources naturelles³² ». De la même façon, le récent rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques appelle la communauté internationale à accorder autant d'importance à la question de la biodiversité qu'à celle du changement climatique : « La nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine et le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier³³. » Mais ces constats ne sont pas réellement intégrés dans le Green Deal.

4.1.2. Prendre en compte l'empreinte écologique réelle de l'UE

Le projet de Green Deal se focalise sur les impacts écologiques générés par les activités de production sur le territoire européen et ne prend pas suffisamment en compte les impacts plus larges liés à la consommation de l'ensemble de ses habitants. En définissant son objectif de neutralité carbone, la Commission devrait s'intéresser non seulement aux émissions dues aux activités productives dans l'UE mais aussi aux émissions importées. Plus largement, les objectifs de soutenabilité doivent comptabiliser tous les impacts territoriaux et importés dus aux modes de vie des Européens, qu'il s'agisse de la déforestation, de l'épuisement des ressources ou de l'exportation des déchets vers des pays tiers. Ces points sont évoqués rapidement dans le texte mais de façon très vague. Sur tous ces sujets, la Commission devrait fixer des objectifs chiffrés, préciser comment ils se déclinent pour les impacts importés et exportés liés à sa consommation, et quels seront les outils de réduction et de suivi de ces impacts.

4.2. Faire évoluer les modes de consommation

Le Green Deal témoigne d'une vision trop technique des problèmes auxquels nous sommes confrontés, comme si le progrès technologique suffisait à lui seul à lever les contraintes liées aux limites planétaires. En intégrant la notion des limites planétaires évoquée plus haut, la Commission serait naturellement amenée à s'interroger sur les limites de la « croissance durable » pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle affiche, en particulier celui de la neutralité carbone. Sans nier l'importance du verdissement des procédés de production et des innovations techniques, la place donnée dans ce projet à l'économie circulaire ou à la numérisation, par exemple, paraît

aérosols ; appauvrissement de l'ozone. Voir par exemple W. Steffen, K. Richardson, J. Rockström, *et alli* (2015), "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, 13 février 2015.

³² Agence européenne de l'environnement (2019), *op. cit.*

³³ IPBES (2019), [Communiqué de presse](#) : « Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces "sans précédent" et qui s'accélère ».

excessive au vu de leur potentiel réel, finalement assez limité, dans la transition écologique. L'investissement dans l'offre (« décarbonisation » des procédés industriels) permet de réduire la pression sur les ressources à mode de vie constant mais ne résout pas le problème fondamental des limites physiques de la planète, et les gains d'efficacité ne nous dispensent pas de devoir chercher des solutions de sobriété écologique et d'adapter nos modes de vie. Or le projet comporte très peu d'objectifs concrets portant directement sur les usages et les modes de vie.

4.2.1. Un découplage insuffisant pour tenir les objectifs du Green Deal

La Commission part d'un diagnostic bien trop optimiste quant à nos capacités de « découpler » la croissance économique de la pression sur les ressources naturelles, y compris la capacité d'absorber la pollution et les déchets dus aux activités économiques. Ce débat est crucial car il en va du potentiel des techniques « vertes » de réduire les effets négatifs des activités économiques, et de les réduire jusqu'au point où ces dernières respectent les limites physiques discutées précédemment. Mais c'est aussi un débat difficile puisqu'il s'agit de lier les données monétaires (le plus souvent le PIB et sa croissance) à une multitude de données physiques : les émissions des gaz à effet de serre mais aussi l'utilisation des terres, la consommation de ressources non renouvelables, la production de déchets solides, la quantité d'énergie consommée, etc.

Pour chaque type de ressources, la recherche distingue le découplage relatif et le découplage absolu : dans le premier cas, la pression environnementale continue de suivre l'évolution du PIB mais augmente plus lentement que celui-ci ; dans le second cas, les deux courbes sont réellement décorrélées, de sorte que la pression sur les ressources peut baisser tandis que le PIB continue d'augmenter. Qu'il s'agisse de la consommation des ressources naturelles ou du respect de l'Accord de Paris sur le climat, un découplage relatif ne suffit pas : il faut parvenir à baisser significativement la pression sur les ressources. Or la recherche empirique montre que nous n'y parvenons pas, ou pas assez vite pour tenir les objectifs climatiques et environnementaux : on ne peut observer un réel découplage à la hauteur des défis.

Encadré 3. Le pari du découplage

Découplage entre le PIB et les émissions de GES

La Commission européenne limite la discussion au seul découplage entre l'évolution du PIB et celle des émissions de GES. Elle part du constat que, entre 1990 et 2018, l'UE a réduit de 23 % ses émissions de GES³⁴ tout en enregistrant une croissance 61 % du PIB. C'est pourquoi le Green Deal est aujourd'hui présenté comme une « nouvelle stratégie de croissance ». L'utilisation de ces données pour constater un découplage entre la croissance du PIB et celle de l'empreinte écologique pose néanmoins deux problèmes.

- Premièrement, le Green Deal affiche un objectif de réduction de GES qui concerne uniquement les émissions générées sur le sol européen. Cela n'a pas beaucoup de sens dans la mesure où la

³⁴ Les émissions de GES de l'UE sont calculées par l'Agence européenne pour l'environnement sur la base d'inventaires établis par les États membres, dont les méthodologies diffèrent (bien qu'elles soient considérées comme cohérentes). Conformément à la méthodologie de comptabilisation des émissions proposée par la CCNUCC à la suite du Protocole de Kyoto, ce chiffre donne les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire de l'ensemble des secteurs, sauf le transport maritime, avec exclusion du changement dans l'utilisation des terres et de la biomasse.

baisse des émissions des pays de l'OCDE est en grande partie attribuée à la délocalisation des activités économiques polluantes³⁵.

Avec la prise en compte des émissions importées, les différences peuvent être significatives. Selon une étude du CGDD et d'I4CE³⁶, on obtient par exemple une diminution de 22 % des émissions de CO₂ liées à la combustion d'énergie entre 1990 et 2016 en limitant le périmètre aux émissions dues aux activités sur le territoire de l'UE – en tenant compte des émissions importées, la baisse n'est plus que de 17 %. De même, Wood *et alli* (2019) produisent deux estimations de la réduction de l'ensemble des émissions GES réalisées par les 28 pays membre de l'UE entre 1995 et 2016 : cette réduction s'élève à 13 % lorsqu'on tient compte uniquement des émissions territoriales mais baisse à 8 % lorsque les émissions importées sont incluses dans le calcul.

Ce résultat n'est pas surprenant et reflète le statut d'importateur net d'émissions de l'UE³⁷ : un tiers de l'empreinte totale des émissions de GES de l'UE provient des émissions incorporées dans les importations, selon cette étude. Cette part est probablement amenée à augmenter encore avec le plan de digitalisation de l'économie européenne proposé par le Green Deal : les réductions territoriales réalisées grâce à la numérisation en Europe auront pour contrepartie l'augmentation des émissions due à l'intensification des activités industrielles et extractives à l'étranger.

▪ Deuxièmement, quel que soit le périmètre retenu, une telle trajectoire de réduction des émissions ne permet pas d'atteindre l'objectif actuel de - 40 % d'ici 2030, objectif lui-même insuffisant pour limiter la hausse des températures à 2 °C³⁸. A fortiori, le rythme actuel de réduction des émissions n'est absolument pas compatible avec les objectifs affichés par l'UE dans le Green Deal. À titre d'exemple, le cabinet de conseil Carbone 4 estime que, à partir du jeudi 5 mars, la France a émis tous les gaz à effet de serre qu'elle pourrait rejeter en une année si elle respectait aujourd'hui l'objectif de neutralité carbone qu'elle s'est fixé pour 2050³⁹. Pour le dire autrement, l'effort suggéré dans le Green Deal consisterait à passer d'un taux annuel de réduction des émissions qui a été de l'ordre de 0,7 % en moyenne pour l'UE sur la période 1990-2017 (à l'exception des années de la crise de 2008 et 2009) à 4,3 % par an à partir de 2020 et jusqu'en 2050⁴⁰.

Découplage entre le PIB et la consommation de matière

Le problème est encore plus aigu sur le plan de la consommation de matières et de ressources. La consommation intérieure de matière semble aussi indiquer une forme de découplage (- 7 % dans l'UE entre 2000 et 2018 quand le PIB augmentait de 30 %⁴¹). Mais l'indicateur d'empreinte matérielle, qui comptabilise l'ensemble de la matière consommée y compris indirectement à travers les biens manufacturés importés, témoigne au contraire d'une hausse continue entre 1990 et 2010⁴².

³⁵ *Ibid.*

³⁶ CGDD et I4CE (2020), « Datalab. Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde ».

³⁷ Wood, R., Neuhoﬀ, K., Moran, D., Simas, M., Grubb, M., & Stadler, K (2019): "The structure, drivers and policy implications of the European carbon footprint, Climate Policy".

³⁸ Voir Bilan énergétique mondial (2019) Enerdata.

³⁹ [Jour du dérèglement : à compter de jeudi 5 mars, la France a une dette](#) climatique, Le Monde, mercredi 4 mars 2020.

⁴⁰ E. Laurent (2020), *op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² T. O. Wiedmann, H. Schandl, M. Lenzen, D. Moran, S. Suh, J. West, and K. Kanemoto, (2015), "The material footprint of nations", PNAS mai 19, 2015 112 (20) 6271-6276 ; 1^{re} édition 3 septembre 2013.

Cette impasse s'explique par deux types de difficultés qui ne sont pas abordés, ou alors à la marge, dans le projet de la Commission.

D'une part, il s'agit des difficultés proprement techniques comme les limites bien connues du recyclage des plastiques ou des alliages métalliques : le potentiel de l'économie circulaire est en réalité limité⁴³. C'est donc sur une base scientifique extrêmement fragile que la Commission fonde son pari optimiste de la croissance verte, visible par exemple à travers l'importance donnée à l'économie circulaire ou au numérique⁴⁴.

D'autre part, le Green Deal ne mentionne même pas les effets rebond⁴⁵ qui peuvent réduire significativement, voire annuler, les économies d'énergie ou de matière réalisées grâce au progrès technique. On distingue souvent à cet égard deux grandes catégories d'effets rebond : les effets directs, où les gains d'efficacité provoquent une réduction du prix de la ressource et par conséquent une hausse de sa demande ; les effets indirects, où les mêmes gains d'efficacité accroissent le pouvoir d'achat, qui se reporte sur d'autres produits, dont l'impact environnemental peut être pire. Ces effets, et en particulier les effets indirects, sont très difficiles à identifier et intégrer dans une politique publique. Mais, en les ignorant complètement, le Green Deal nous entraîne dans la quête d'innovations techniques et numériques souvent inutiles, et dont l'impact environnemental s'avère finalement négatif⁴⁶.

4.2.2. Focaliser les indicateurs et les objectifs sur les usages

La soutenabilité environnementale se mesure d'abord et surtout à travers la consommation finale ; les indicateurs d'efficacité (quantité d'énergie primaire et de matière consommée par unité de production) ne sont que des indicateurs intermédiaires qui ne disent rien sur la « taille » globale de l'économie par rapport aux limites planétaires. Le focus sur la consommation débouche naturellement sur un choix d'indicateurs incluant la sobriété écologique, tels que :

- la durée de vie des produits pour les principales catégories ;
- la part des déplacements dans l'UE effectués en transports en commun ainsi qu'en transports doux dans les agglomérations ;
- la part de la consommation alimentaire assurée par l'agriculture durable ;
- des objectifs de réduction des émissions importées, etc.

Adossés à ce type d'indicateurs, les objectifs poursuivis devraient eux aussi viser la transformation de la demande finale, en :

- luttant contre l'obsolescence programmée des produits, avec normes de durée de vie des produits ;

⁴³ Arnsperger, C., & Bourg, D. (2016), « Vers une économie authentiquement circulaire », *Revue de l'OFCE*, (1), 91-125.

⁴⁴ Centre d'analyse Stratégique (2011), « Pour une consommation durable ».

⁴⁵ Ademe (2010), « [Les effets rebond des mesures d'efficacité énergétique : comment les atténuer ?](#) » *Ademe & vous - Stratégie et études*, n° 24

⁴⁶ Philippe Bihouix (2014), « L'Âge des low tech. Vers une civilisation techniquement soutenable : Vers une civilisation techniquement soutenable », Le Seuil et Eric Vidalenc (2019), « Pour une écologie numérique », Les Petits matins.

- relevant les normes pour des vastes catégories de produits de consommation courante, de sorte à bannir les modèles les plus polluants quand des alternatives existent (typiquement, des véhicules individuels les plus énergivores) ;
- augmentant la part du fret ferroviaire et fluvial dans les transports de marchandises ;
- modifiant les règles du marché commun permettant de soutenir la production locale lorsque le bilan social et environnemental plaide dans ce sens, et en réduisant la part des approvisionnements des chaînes de valeurs globalisées ;
- luttant contre l’artificialisation des sols, décliné dans les plans nationaux de protection de la biodiversité et limitant le recours à des banques de compensation.

Ce type d’objectifs et d’indicateurs n’apparaît qu’à la marge du Green Deal, alors qu’il devrait en constituer le socle. Et, de façon symptomatique, le plan d’action sur l’économie circulaire publié par la Commission le 11 mars renonce à énoncer des obligations et des objectifs chiffrés en matière de réduction de l’empreinte matérielle globale de l’UE⁴⁷.

Encadré 4. Le bilan écologique du « tout-numérique »

Si l’impact environnemental du numérique est brièvement mentionné dans le Green Deal, aucune mesure concrète n’est proposée pour le réduire ou au moins pour limiter sa croissance. La Commission voit dans la transition numérique surtout une source de gains de productivité et un accroissement de la compétitivité. Elle considère donc le numérique comme un élément central dans les solutions à apporter à la crise écologique⁴⁸, comme c’était déjà le cas de la stratégie présentée par la Commission Juncker en 2018. Des réseaux de transport et de distribution d’électricité à l’agriculture et à l’industrie, de la domotique aux villes connectées et aux transports automatisés, aucun domaine d’activité n’y échappe.

Si les gains d’efficacité énergétique permis par ces innovations peuvent être significatifs, ils ne doivent pas être un prétexte pour mener une digitalisation à tout-va de l’économie européenne. En effet, le chiffrage récent des coûts environnementaux du numérique à l’échelle mondiale, tous usages confondus, nous indique⁴⁹ :

- son caractère énergivore – il totalise 4,2 % de la consommation d’énergie primaire dans le monde en 2019. Une part qui pourrait être multipliée par 2,5 entre 2010 à 2025 ;
- son caractère émetteur – avec 3,8 % des émissions de GES et une part estimée à 5,5% en 2025;
- sa contribution à l’épuisement des ressources naturelles rares.

⁴⁷ Commission européenne (2020), “Circular Economy Action Plan - the European Green Deal”, 11 mars 2020.

⁴⁸ « Les technologies numériques s’avèrent d’une importance cruciale pour atteindre les objectifs fixés par le pacte vert en matière de développement durable, et ce dans une grande variété de secteurs » (p. 10).

⁴⁹ GreenIT (2019), « Empreinte environnementale du numérique mondial »

Ces chiffres nous invitent à nuancer la croyance dans la transition numérique comme étant la bonne solution en toute circonstance. D'une part, rien n'assure que les gains d'efficacité dépassent toujours les coûts environnementaux associés⁵⁰. D'autre part, la croissance spectaculaire de ce secteur (avec une multiplication par 48 du nombre d'objets connectés à l'échelle mondiale entre 2010 et 2025, selon les prévisions⁵¹) contraste fortement avec le tassement des gains d'efficacité énergétique et appelle à une véritable réflexion sur la sobriété des usages numériques. Au lieu d'accroître une compétition déjà forte pour les terres rares, le Green Deal pourrait inviter l'industrie européenne à une transformation vers un modèle low-tech, fondé sur des innovations simples et sobres et stimulé par une législation visant à allonger la durée de vie des produits et à lutter contre l'obsolescence programmée⁵².

5. ALIGNER TOUTES LES POLITIQUES EUROPEENNES

La Commission déclare à juste titre que « toutes les actions et politiques de l'UE devront contribuer à atteindre les objectifs du Green Deal pour l'Europe ». Pourtant, son projet effleure trop rapidement, quand il ne les passe pas sous silence, de nombreux domaines de compétence de l'UE et qui affectent les chances de réussite de la transition écologique. Pis encore, certaines politiques aggravent les crises auxquelles le Green Deal entend répondre et risquent de compromettre ses objectifs. Dans ce qui suit, nous nous limitons à relever les principaux domaines de compétence exclusive ou partagée de l'UE et qui ont été passés sous silence ou intégrés de façon trop partielle.

5.1. Un marché commun qui intègre les objectifs écologiques et sociaux

Pilier historique de la construction européenne, le marché commun institue une zone de libre circulation des capitaux, biens et services et, dans une moindre mesure, des personnes, dans le respect du principe de concurrence libre et non faussée et en favorisant « une allocation optimale des ressources » (art. 120 TFUE). Il donne à l'Union européenne deux puissants leviers pour mettre en œuvre la transition : la définition des standards (techniques, de sécurité, environnementaux, etc.) et la définition des règles de la concurrence qui encadrent non seulement les activités des entreprises européennes mais aussi les politiques sectorielles des États membres. Toutefois, cette construction reste incomplète, et de nombreux effets pervers – comme l'impact de la libre circulation des capitaux sur la concurrence fiscale au sein de l'UE⁵³ – fragilisent la capacité des États à mettre en œuvre des politiques sociales et environnementales ambitieuses.

Du point de vue de la poursuite des objectifs du Green Deal, un obstacle majeur concerne les règles de la concurrence qui régissent le marché unique. Ces règles souffrent du même problème que la

⁵⁰ Eric Vidalenc (2019), *op. cit.*

⁵¹ GreenIT (2019), *op. cit.*

⁵² Introduction du délit d'obsolescence programmée en 2015, victoire de l'association Halte à l'obsolescence programmée dans une plainte contre Apple le 7 février 2020, adoption le 11 février 2020 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qui aborde ces enjeux malgré un degré d'ambition limité.

⁵³ Voir M. P. Devereux, R. Griffith & A. Klemm (2002), "Corporate income tax reforms and international tax competition", *Economic policy*, 17(35), 449-495 et Henri Sterdyniak, « L'impôt sur les sociétés peut-il survivre à la mondialisation et à l'intégration européenne ? », *Revue de l'OFCE*, 2018/4 (n° 158), p. 359-382.

théorie économique qui les sous-tend⁵⁴, à savoir une définition à maints égards biaisée et incomplète de ce qui constitue une concurrence « non biaisée et loyale ». Malgré un débat fleuve sur les externalités négatives, la plupart des coûts sociaux et environnementaux n'apparaissent pas dans le calcul économique des entreprises et des consommateurs, pas plus que dans les études d'impact de la Commission, où l'effet sur le bien-être de tel ou tel règlement est mesuré essentiellement par le volume de consommation qui en résulte.

À cet égard, le Plan d'investissement du Green Deal ouvre au moins le débat sur deux chapitres clés du marché commun : les aides publiques et les marchés publics.

5.1.1. Révision des lignes directrices concernant les aides d'État

Les aides d'État liées à la protection de l'environnement et à l'efficacité énergétique représentent en 2017 environ 0,4 % du PIB européen selon la Commission européenne, un chiffre en constante augmentation et qu'il faut comparer avec le budget européen (environ 1 % du PIB de l'UE). C'est donc un levier d'action puissant même s'il demeure contraint par le cadre réglementaire global : pour qu'elles ne soient pas considérées comme une distorsion de concurrence, les États membres doivent convaincre la Commission que les aides publiques se limitent essentiellement à corriger une défaillance de marché. Autrement dit, l'intervention publique dans le secteur marchand est considérée comme sous-optimale a priori, et le cadre réglementaire cantonne le rôle de l'action publique à la transmission des « bonnes incitations » aux agents dans la mesure où le marché ne le ferait pas déjà.

À l'intérieur de ce cadre d'action restreint, les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour poursuivre des objectifs sociaux ou environnementaux, et cette marge de manœuvre a été progressivement élargie. Par exemple, la Commission a révisé en 2014 ses lignes directrices sur les aides d'État en matière de soutien aux énergies renouvelables et de protection de l'environnement. Entre 2014 et 2016, 95 % des aides d'État aux énergies renouvelables et 81 % des aides portant sur d'autres aspects, telles que l'aide aux PME, le développement régional ou la promotion de l'innovation, ont été validées par la Commission⁵⁵.

Le Plan d'investissement du Green Deal veut aller plus loin et annonce une révision des règles portant sur les aides d'État lorsqu'il s'agit de faciliter la mise en œuvre de politiques de transition par les États membres. En attendant cette révision prévue pour 2021, la Commission s'engage dès à présent à interpréter les règles en vigueur « avec flexibilité » pour les aides d'État dédiées aux objectifs suivants : « décarbonisation » des processus de production, rénovation des bâtiments, installation des réseaux de chaleur, fermeture des centrales électriques à charbon, aide à l'économie circulaire. Cet infléchissement en faveur de la transition écologique est bienvenu même s'il restreint le champ d'action à une liste limitative d'objectifs (l'action des États membres pourrait rester plus contrainte dans les domaines qui n'y figurent pas, tels que le développement des transports en commun ou le soutien à l'agriculture de proximité).

Au vu du faible pourcentage des aides d'État refusées et dans la mesure où des promesses de « flexibilité accrue » dans les critères d'admission ont déjà pu être formulées par le passé, on peut néanmoins s'interroger sur la portée réelle de ce nouvel engagement. Les principaux freins à l'action publique dans ce domaine ne se situent-ils plutôt en amont, sous la forme d'une

⁵⁴ Antonin Pottier (2016), « Comment les économistes réchauffent la planète », Seuil.

⁵⁵ P. Bougette & C. Charlier (2016), « La difficile conciliation entre politique de concurrence et politique industrielle : le soutien aux énergies renouvelables », *Revue économique*, 67, 185-199.

« autocensure réglementaire » qui limite le périmètre de l'utilisation de cet outil aux cas les moins risqués pour les États ? La recherche démontre en effet une forme d'autocensure résultant de la crainte d'une saisine de la Cour de justice européenne par une entreprise privée pour contester certaines politiques publiques, au motif qu'elles constitueraient une distorsion de concurrence⁵⁶. Sans compter que les recours par des investisseurs étrangers à des mécanismes d'arbitrage d'investissements prévus dans les accords de protection des investissements pourraient eux aussi se multiplier, comme en témoignent les cas récents à l'encontre de la révision de la politique de soutien aux énergies renouvelables en Espagne, après la crise financière⁵⁷.

5.1.2. Les règles des marchés publics

La Commission proposera d'introduire « des critères ou objectifs “verts” obligatoires minimaux » (p. 13 du Plan d'investissement) dans la régulation des marchés publics ; ces critères seraient applicables à la commande publique dans certains secteurs, pour accéder aux financements communautaires ou encore dans la législation définissant des normes de produits. « Ces critères a minima définiront de fait ce qu'est un “achat vert” et permettront la collecte des données des acheteurs publics ainsi que l'évaluation de l'impact des marchés publics verts », explique la Communication (p. 12). Cette mesure va dans le bon sens mais pourquoi limiter l'intégration de critères environnementaux obligatoires à certaines initiatives sectorielles au lieu de les inscrire dans le code des marchés publics en tant que tels ? Par ailleurs, la notion de « critères a minima » peut susciter de l'inquiétude : est-ce à dire que les critères plus ambitieux que le plancher ainsi défini pourraient être considérés comme une infraction aux règles de la concurrence ? Et, surtout, il reste à savoir si les critères « verts » seront réellement contraignants ; la Commission se contente pour l'instant d'« encourager » les autorités publiques nationales à les intégrer dans leurs réglementations internes.

Enfin, la Commission observe que, pour définir de façon crédible les « critères verts », les analyses de cycle de vie devraient être utilisées « là où c'est possible », mais se contente d'en appeler aux entreprises des secteurs concernés pour développer des méthodologies fiables dans ce domaine. C'est un cas particulier d'un problème général que nous discuterons dans la dernière section : un Green Deal cohérent nécessite une révision des outils de gouvernance et des outils de mesure d'impact.

NOS PROPOSITIONS

Pour aller plus loin, un « Buy Sustainable Act » à l'éuropéenne devrait encourager plus clairement les entreprises nationales et locales à transformer leurs modèles de production tout en promouvant l'emploi de proximité et les secteurs les plus en phase avec les objectifs climatiques et environnementaux. Au lieu de multiplier des exceptions aux effets incertains dans un cadre global hostile aux interventions publiques, un « Buy Sustainable Act » impliquerait une révision générale du droit des marchés publics avec les conditions suivantes.

– Un renforcement général des critères sociaux et environnementaux : la prise en compte de ces critères dans le choix du prestataire doit être systématique et obligatoire, et non volontaire.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Yamina Saheb (2020), « [Modernisation of the Energy Charter Treaty: A Global Tragedy at a High Cost for Taxpayers](#) », Openexp

– Une inversion de la hiérarchie des normes au sein du cadre réglementaire existant : les règles de la concurrence ne doivent plus empêcher les États ou collectivités d’adopter des normes plus exigeantes en matière de protection de l’environnement et de lutte contre le changement climatique.

– Une ouverture du même cadre réglementaire à d’autres critères que la protection de l’environnement, par exemple la responsabilité fiscale des entreprises, le taux recyclage des produits, le critère de contenu local (sur l’emploi, les fournisseurs, etc.).

Ces propositions présupposent une articulation avec celles portant sur la politique commerciale extérieure (voir la section suivante), car celle-ci limite la capacité de l’UE et des États membres de modifier les règles du marché intérieur. C’est pourquoi il faut proscrire tout engagement dans les accords de commerce qui empêcherait l’inclusion de critères additionnels de sélection des offres (responsabilité fiscale, critère de localisation, etc.) dans la directive européenne sur les marchés publics.

5.2. Une politique commerciale au service de la transition

La politique commerciale de l’UE tend à traiter la promotion des échanges et des investissements comme une fin en soi et à négliger la question des impacts générés par les activités concernées sur la société et la planète. Elle est perçue comme un outil de stimulation de l’économie visant en particulier à offrir aux entreprises européennes un relais de croissance sur des marchés tiers plus dynamiques. En l’absence d’un vrai découplage entre évolution du PIB et pression sur les ressources naturelles (voir l’encadré 3), cette approche contribue directement à l’augmentation des émissions de GES et des autres impacts environnementaux négatifs. Dans le cas de la France, le Rapport 2018 sur les indicateurs de richesse publié par le gouvernement fait état d’un doublement (+ 99 %) des émissions de carbone importées entre 1995 et 2016, alors que les émissions dues aux activités sur le territoire national ont diminué de 20 % pendant la même période (1995-2017). Cette croissance des émissions associées aux importations explique pourquoi l’empreinte carbone globale des Français a augmenté de 20 %. Selon le même rapport, « les économies des principaux pays exportateurs présentent généralement des intensités en GES plus élevées qu’en France ». On observe donc simplement un phénomène de localisation des opérations les plus émettrices de GES vers des paradis carbone⁵⁸ et non pas un véritable changement dans les modes de consommation et de production.

En intégrant insuffisamment la dimension écologique et sociale, les règles commerciales encouragent des modes de production et de consommation insoutenables, et favorisent le développement d’activités qui génèrent des dégâts environnementaux et des atteintes graves en matière de droits humains⁵⁹.

En dépit des objectifs de développement durable annoncés dans la stratégie « Le commerce pour tous » adoptée par la Commission européenne en 2015 et du bilan très positif dressé par l’équipe

⁵⁸ Par analogie aux paradis fiscaux, cette notion désigne les pays dans lesquels les insuffisances de la réglementation climatique pourraient attirer les activités les plus émettrices dans les chaînes de valeur internationales.

⁵⁹ Ainsi entre 2005 et 2013, plus de la moitié des entreprises cotées en Bourse au Royaume-Uni, en Allemagne et en France ont-elles été impliquées dans des controverses sur les droits humains ; Voir IPIS (2014), [“The Adverse Human Rights Risks and Impacts of European Companies: Getting a glimpse of the picture”](#)

sortante⁶⁰, la politique commerciale n'est donc pas compatible avec les engagements souscrits par l'Union européenne à l'échelle internationale en matière sociale et environnementale. Elle contribue notamment à dresser de nouveaux obstacles à l'encontre de la transition écologique et sociale en réduisant les marges de manœuvre des États dans de nombreux domaines. Or le renforcement des règles environnementales à l'intérieur du territoire européen ne pourra faire l'objet d'un pacte solide avec les producteurs qu'à la condition d'appliquer des exigences équivalentes aux produits importés dans l'UE.

La prise en compte de certains aspects de la politique commerciale dans le Green Deal constitue de ce point de vue un aveu implicite du manque de cohérence actuel. Mais le diagnostic est tronqué dans la mesure où l'exercice consiste essentiellement à favoriser les effets positifs des accords de commerce sur l'environnement sans chercher à en atténuer les effets négatifs. Et les propositions de la Commission européenne se limitent à deux mesures.

Pour commencer, la Commission propose de travailler sur un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs afin de réduire le risque de fuite de carbone, si les écarts entre les niveaux d'ambition des différents pays persistent. Cette proposition constitue un véritable serpent de mer dans le débat public. En France, elle est fortement portée par le gouvernement et elle a encore été relayée par l'ensemble des candidats aux dernières élections européennes. Elle est néanmoins loin de recueillir le soutien de l'ensemble des autres pays membres. Et la mise en œuvre de cet instrument ne va pas sans poser de nombreuses difficultés techniques (de mesure du contenu carbone des produits ciblés), juridiques (de compatibilité notamment avec les règles de l'OMC) et politiques (risque de mesures de rétorsion de la part des pays tiers). Sa principale utilité serait de créer les conditions nécessaires pour renforcer le niveau des contraintes qui pèsent sur les acteurs économiques pour atteindre de manière effective les objectifs de réduction des émissions. Un tel rehaussement supposerait notamment de réformer le Système communautaire d'échanges des quotas carbone pour mettre fin à la distribution de quotas gratuits et introduire d'autres mesures susceptibles de renforcer la hausse du prix du carbone entamée en 2018. Pour convaincre les pays tiers du bien-fondé de cet instrument, il conviendrait d'utiliser au moins une partie des recettes pour contribuer au financement d'initiatives de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. S'il voit le jour, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ne résoudra cependant pas l'ensemble des problèmes environnementaux et sociaux liés à la politique commerciale.

Par ailleurs, la Commission reprend à son compte la proposition portée par le gouvernement français de faire de l'Accord de Paris sur le climat un élément essentiel des futurs accords de commerce. La portée réelle d'une telle disposition pourrait cependant s'avérer très limitée ; l'arrêt de la Cour de Justice de l'UE sur l'accord UE/Singapour⁶¹ accorde déjà à l'UE le droit de suspendre un accord de commerce dans son ensemble en cas de non-respect du contenu du chapitre développement durable ou lorsqu'elle constate une violation massive des droits humains. En

⁶⁰ « Conformément à la stratégie de la Commission européenne sur le commerce pour tous, la politique commerciale de l'Union contribue déjà au développement durable au sein de l'UE et dans les pays tiers. Un commerce équitable et fondé sur des règles peut favoriser une adoption généralisée des technologies respectueuses du climat, faciliter la transition énergétique et aider à garantir la sécurité des approvisionnements en matières premières indispensables, y compris celles utilisées dans les technologies sobres en carbone », 28/11/2018 - COM (2018) 773 – Une planète propre pour tous – Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat.

⁶¹ Voir le paragraphe 161 de l'[avis 2/15](#), rendu le 16 mai 2017.

pratique, cette option n'a jamais été envisagée sérieusement, d'une part en raison des termes trop vagues des clauses sociales et environnementales, d'autre part parce que la suspension de tout un accord de commerce apparaît comme une sanction beaucoup trop radicale. Par ailleurs, la proposition de la Commission ne dit rien au sujet des pays qui restent formellement dans l'Accord de Paris mais qui ne le mettent pas en œuvre de façon effective. Enfin, la Commission propose de ne l'inscrire que dans des accords qualifiés de « globaux » (« *comprehensive* » en anglais) ce qui ne s'applique, par exemple, pas selon elle aux négociations commerciales sur les biens et les évaluations de conformité en cours avec les États-Unis. Et surtout, elle propose de ne commencer qu'avec les négociations qui démarreront en 2020. Toutes ces faiblesses ont poussé l'Institut Veblen et la Fondation Nicolas Hulot à proposer une solution plus efficace : insérer dans tous les accords de commerce en préparation des clauses spéciales détaillant les engagements à respecter de l'Accord de Paris (ou d'autres accords internationaux) et définissant les sanctions graduelles en fonction de la gravité des violations constatées, de façon à pouvoir procéder à un déclenchement presque automatique des sanctions sans dépendre uniquement de la volonté politique des États parties⁶².

Étant donné que les accords bilatéraux de commerce négociés actuellement fixent le cadre des échanges économiques pour les décennies à venir, l'heure n'est plus au simple verdissement progressif de tel ou tel chapitre alors qu'on continuerait de promouvoir les échanges de biens ou de services nocifs pour l'environnement. Il est urgent de transformer la politique commerciale de fond en comble, de la manière dont sont négociés les accords jusqu'à leur finalité, en passant par le choix des partenaires et les outils pour conditionner l'octroi d'avantages commerciaux au respect d'un socle minimum de règles sociales et environnementales. La conduite d'une telle réforme suppose de suspendre la ratification des accords finalisés récemment (CETA, accords avec le Japon, Singapour, le Vietnam ou le Mercosur) et de décréter un moratoire sur la vingtaine de négociations en cours (avec les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie, le Mexique, le Chili, la Tunisie, l'Ouzbékistan ou encore un accord de protection des investissements avec la Chine⁶³), pour ouvrir un processus de redéfinition complète de la politique commerciale.

Encadré 5. Sortir du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE)

Le TCE est un accord international entré en vigueur en 1998. Il regroupe aujourd'hui 53 membres allant de l'Europe occidentale au Japon, en passant par l'Asie centrale. L'UE en tant que telle et l'ensemble de ses États membres à l'exception de l'Italie en sont signataires.

Conçu à l'origine pour sécuriser l'approvisionnement énergétique de l'UE après la disparition du bloc soviétique, il vise à encourager et protéger les investissements et le commerce des matières, des produits et des équipements dans la production de l'énergie. Le traité offre surtout la possibilité aux investisseurs de ce secteur d'avoir recours aux tribunaux d'arbitrage pour contester les décisions des États qui nuisent à leurs intérêts. Ce mécanisme très favorable aux investisseurs les autorise à exiger des compensations, non seulement sur les investissements réalisés mais aussi sur les bénéfices futurs escomptés.

⁶² RAC France, FNH et Institut Veblen (2018), « [Intégrer l'Accord de Paris dans les accords commerciaux bilatéraux](#) »

⁶³ La liste détaillée des négociations en cours est disponible sur ce [lien](#).

Il s'agit de fait du traité qui a généré le plus de contentieux entre investisseurs et États, ainsi que certains des litiges les plus coûteux de l'histoire de l'arbitrage d'investissement. Quelque 130 affaires découlant des dispositions du TCE sont connues à ce jour, dont 67 toujours en cours et 83 correspondent à des différends entre des investisseurs et des pays de l'UE (soit 64 %). Parmi les litiges les plus emblématiques, on peut citer les deux plaintes de Vattenfall contre l'Allemagne (pour contester les règles environnementales imposées sur une centrale à charbon puis la décision de sortie du nucléaire), celle de Rockhopper Exploration contre l'Italie (suite à l'interdiction du forage offshore) ou la menace de plainte d'Uniper contre la fermeture d'une centrale à charbon aux Pays-Bas. Les pays les plus attaqués sont l'Espagne (48) et l'Italie (12) et les pays d'origine des investisseurs les plus actifs en matière de poursuites sont les Pays Bas (26), l'Allemagne (24) et le Luxembourg (23).

Dans un rapport publié en février 2020⁶⁴, Yamina Saheb, ancienne responsable de l'unité efficacité énergétique du secrétariat international du TCE et auteure du GIEC, dresse un bilan sévère de la mise en œuvre de ce traité, qu'elle juge tout simplement incompatible avec la lutte contre le changement climatique.

- Sur la base des investissements directs à l'étranger (IDE) cumulés dans les pays membres du TCE en janvier 2020, les actifs fossiles potentiellement échoués (« *stranded assets* ») protégés par le TCE depuis son entrée en vigueur seraient de l'ordre de 879 milliards d'euros (sans changement majeur du traité, ces actifs pourraient atteindre 2 150 milliards d'euros d'ici 2050).
- Sur la période 2013-2019, 61 % des investissements protégés par le TCE étaient dans le secteur des énergies fossiles.
- Les émissions cumulées correspondant aux investissements intra-européens protégés par le TCE sont estimées à 30 Gt, ce qui équivaut au budget carbone européen restant entre 2018 et 2050 pour éviter de dépasser les 1,5 °C.
- Mettre fin à tous les contrats existants dans les énergies fossiles et protégés par le TCE depuis son entrée en vigueur pourrait coûter aux contribuables au moins 523,5 milliards d'euros. L'absence de réforme du TCE pourrait augmenter ce coût jusqu'à hauteur de 1 300 milliards d'ici 2050 (dont 42 % seraient payés par des contribuables européens).

Sur la base de ce constat, Yamina Saheb recommande de mettre fin à la protection des investissements dans les énergies fossiles dans le cadre de ce traité ou, à défaut, d'envisager une sortie du traité accompagnée d'un accord abrogeant la clause crépusculaire (ou « *sunset clause* ») qui protège les investissements déjà réalisés pendant une période de vingt ans après le retrait unilatéral d'un pays signataire. Une telle sortie devrait si possible être coordonnée au moins entre les pays membres de l'UE et de l'AELE, qui représentent 80 % des IDE réalisés dans l'UE et qui sont couverts par le TCE.

NOS PROPOSITIONS⁶⁵

– **Démocratiser la politique commerciale** en garantissant la transparence et un réel contrôle démocratique tout au long des procédures de négociation et de la mise en œuvre des accords.

– « **Remette le commerce à sa place** », c'est-à-dire assumer le principe que la mise en place de règles multilatérales contraignantes en matière de lutte contre le changement climatique, de protection de la biodiversité ou de respect des droits humains par les entreprises puisse avoir un impact sur les flux commerciaux.

⁶⁴ Y. Saheb (2020), *op. cit.*

⁶⁵ Institut Veblen et FNH (2019), « [Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale](#) ».

- **Exiger le respect d'un socle minimal d'exigences environnementales et sociales** en contrepartie de l'accès au marché européen.
- **Promouvoir une réforme multilatérale et coopérative des règles de l'OMC** (souvent incorporées dans les accords bilatéraux) qui ont eu pour effet de limiter la capacité des États de conduire des politiques publiques ambitieuses en matière sociale ou environnementale (favoriser la traçabilité sociale et environnementale tout au long de la chaîne de valeur, redéfinir la notion de similarité des produits afin de rendre les procédés ou méthodes de production - PMP - non incorporés discriminants et mobilisables pour l'établissement d'un traitement différencié entre les produits, élargir les clauses d'exceptions générales existantes, protéger le principe de précaution, etc.).
- **Cibler de manière beaucoup plus précise les biens pour lesquels des préférences commerciales doivent être accordées**, en se basant sur la taxonomie « verte » (et si possible « brune ») ou d'autres référentiels techniques permettant de qualifier les impacts environnementaux, et lier l'octroi d'avantages commerciaux au respect des critères de durabilité des produits.
- **Intégrer des indicateurs comme le suivi des émissions importées et la protection de la biodiversité** pour évaluer la pertinence des différents accords de commerce envisagés et la qualité de leur mise en œuvre.
- **Mettre un terme à l'expansion de l'arbitrage d'investissement et supprimer les clauses relatives au mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États dans tous les accords de commerce ou de protection des investissements en vigueur.** L'UE pourrait commencer par mettre fin à la protection des investissements dans le secteur des énergies fossiles en sortant du Traité sur la Charte de l'énergie, qui a été le traité le plus utilisé dans des différends contre les États membres.
- **Utiliser la coopération réglementaire pour renforcer la protection de l'environnement et des droits humains**, et garantir un véritable contrôle démocratique de ce mécanisme.

5.3. Une régulation financière au-delà de la « finance verte »

La régulation bancaire et financière n'apparaît dans le Green Deal que sous l'angle très particulier des outils proposés pour développer la « finance verte », comme si le fonctionnement structurel du système financier dans son ensemble était neutre du point de vue des objectifs climatiques et environnementaux affichés par ce projet. Nous savons pourtant qu'il n'en est rien : ce que le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Mark Carney, appelait en 2015 « la tragédie des horizons⁶⁶ » signale un décalage persistant entre le temps long des investissements nécessaires et le temps court de la spéculation financière. Des réformes systémiques seraient nécessaires pour réduire le court-termisme d'une finance mondialisée et mal régulée, symbolisée par la croissance des fonds indiciels, le poids des méga-banques « *too big too fail* » ou du trading à haute fréquence. Au lieu de se demander quel type de régulation financière pourrait mieux servir les objectifs de la transition environnementale et sociale, le Green Deal se concentre sur les sources des financements prévues pour arriver au chiffre « magique » de 1 000 milliards d'euros (voir la section 2.2.).

⁶⁶ Dans un [discours](#) prononcé à Lloyd's à Londres, le 29 septembre 2015

Le Green Deal évoque la régulation financière uniquement pour suggérer de revoir les outils réglementaires qui figurent déjà dans le « Plan d'action pour la finance durable » adopté par la Commission précédente en mars 2018. Ces outils visent essentiellement à construire une chaîne d'information permettant de juger si un produit financier labellisé comme « vert » l'est réellement, laissant aux marchés le soin d'orienter les flux financiers en fonction des préférences des épargnants et des investisseurs. Il s'agit ainsi de la « taxonomie verte », des indices de performance « verts » et de l'intégration des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans le reporting des entreprises, dans les notations des agences de notations, dans les prospectus à destination des investisseurs ou encore dans le conseil financier proposé aux épargnants.

Les outils pour renforcer la transparence des marchés ne suffiront pas pour tenir les objectifs de l'Accord de Paris qui, malgré son focus étroit sur les enjeux climatiques, peut servir de repère en ce qu'il engage les pays signataires à rendre les flux financiers « compatibles avec une trajectoire menant à la baisse des émissions des gaz à effet de serre et un développement soutenable⁶⁷ ». Nous en sommes très loin. D'une part, les financements disponibles à la transition écologique et énergétique restent largement en deçà des sommes nécessaires (voir la section 2.2.). D'autre part, les financements des investissements polluants et des énergies fossiles ne tarissent pas depuis la signature de l'Accord de Paris.

NOS PROPOSITIONS

– **Refonder la régulation financière sur le principe d'incertitude radicale.** Au vu du caractère irréversible des changements liés au dérèglement climatique, nous préconisons de changer d'approche en matière de gestion des risques climatiques et environnementaux, à savoir une régulation financière fondée sur le principe de précaution⁶⁸. Ces risques sont systémiques par nature et exigent une approche nouvelle du risque, où la question n'est pas tant de savoir chiffrer la valeur financière à risque que de prendre conscience des risques à long terme pour l'économie et la société dans son ensemble, et d'agir en conséquence.

– **Introduire un « coussin climatique/écologique⁶⁹ » de fonds propres supplémentaires dans les exigences des fonds propres réglementaires au sein de l'UE.** Les dispositions macroprudentielles introduites dans les accords de Bâle 3 en 2010 ont introduit un coussin contracyclique pour ajuster l'exigence de fonds propres au cycle financier (dimension temporelle du risque systémique) et une surcharge systémique pour ajuster l'exigence de fonds propres à la dimension systémique de certains groupes bancaires (dimension transversale du risque systémique). En considérant le risque climatique comme une dimension supplémentaire du risque systémique, nous proposons la création d'un « coussin écologique », qui viendrait s'ajouter au ratio de fonds propres pondéré ou au ratio de levier (fonds propres/total des expositions) et qui évoluerait avec le degré d'alignement. Son « épaisseur » dépendrait de la distance du secteur financier aux objectifs fixés de décarbonisation des bilans bancaires. Le coussin serait au départ à son maximum (seuil que

⁶⁷ Article 2.1 alinéa C : « *Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.* »

⁶⁸ Hugues Chenet, Josh Ryan-Collins & Frank van Lerven (2019), "Climate-related financial policy in a world of radical uncertainty: Towards a precautionary approach", Institute for Innovation and Public Purpose, UCL working paper n°13

⁶⁹ Sur le plan technique, il paraît plus simple de commencer par la seule évaluation climatique pour appliquer les premières mesures dès 2020, sans attendre l'intégration des autres critères dans la méthodologie d'évaluation utilisée par les régulateurs et les superviseurs. Cette intégration est pourtant nécessaire.

devront fixer les autorités compétentes) et pourrait ensuite être diminué à mesure que l'on se rapproche des objectifs.

– **Introduire un ratio de levier climatique/écologique**⁷⁰. Sur la base des premiers travaux menés par certaines banques centrales européennes, il semble qu'il est d'ores et déjà possible d'utiliser la nomenclature européenne NACE à deux chiffres pour identifier les actifs les plus intensifs en émissions de gaz à effet de serre. Il paraît donc possible de découper le bilan des banques en classes de risque climatique, du « vert » au « brun », une option alternative pourrait consister à mettre en place un ratio de levier dont le seuil minimal serait ajusté aux classes de risque climatique. Cette exigence de fonds propres s'ajouterait à celles actuellement en vigueur et irait croissant avec le niveau d'exposition du bilan bancaire au risque climatique. Cette disposition serait plus modulaire que le coussin écologique, puisqu'elle pourrait varier significativement d'un établissement à l'autre en fonction de son degré d'exposition. Sa mise en place serait toutefois plus dépendante des avancées en matière de taxonomie.

– **Élargir le périmètre de la taxonomie verte pour en faire une « taxonomie brune et verte »**, c'est-à-dire un outil permettant aussi d'identifier les activités dont les impacts environnementaux sont négatifs. Cette extension pourrait être opérationnelle dès 2021 en s'inspirant des méthodologies utilisées par les premiers stress-tests systémiques des risques climatiques, développée ces dernières années par certaines banques centrales européennes.

– **Revoir les normes comptables IFRS pour identifier celles qui induisent des biais procycliques dans les stratégies d'investissement des banques et des sociétés d'assurance**. Par exemple, la recherche a mis en évidence l'impact négatif de la norme IFRS 9 ou, pour les sociétés d'assurance, des normes IAS 39 et IFRS 4, qui tendent à augmenter la volatilité des investissements⁷¹. Plus largement, il convient de réduire l'impact de la comptabilité à juste valeur sur la pondération des fonds propres là où celle-ci pénalise certains types d'actifs de long terme comme les actifs finançant les projets d'infrastructure⁷².

– **Renforcer la directive européenne sur le reporting non financier** pour exiger des grandes entreprises, des banques, des sociétés d'assurance et des investisseurs institutionnels de publier un bilan environnemental analysant les impacts et les risques environnementaux liés respectivement à leurs activités économiques et aux titres financiers détenus dans leurs portefeuilles. Pour les entreprises opérant dans les secteurs les plus polluants, les bilans annuels devraient notamment inclure des indicateurs de reconversion industrielle tels que la part des revenus provenant des différentes activités.

– **Renforcer la législation sur les Autorités de supervision européenne**, qui, en coopérant avec les autorités nationales compétentes, doivent valider l'attribution des labels de « finance verte » (comme Ecolabel) aux produits financiers, et valider les méthodologies utilisées dans ce domaine.

– **Renforcer la législation sur les agences de notation** pour rendre obligatoire l'inclusion systématique des notes environnementales dans toutes les notations.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Voir par exemple Sandra Rigot & Samira Demaria (2016), « [Normes comptables et prudentielles des intermédiaires financiers au regard de l'investissement à long terme](#) », Policy paper présenté aux 6^e états généraux de la recherche comptable, 12 décembre 2016.

⁷² À ce sujet, voir par exemple Dominique Plihon & Sandra Rigot (2018), « Pourquoi manque-t-on d'investisseurs à long terme ? », Centre d'Économie de Paris Nord (CNRS), *Revue d'économie financière*, n° 130, 2^e trimestre 2018.

– **Proposer un cadre réglementaire allégé pour soutenir les modes de gouvernance coopératifs et à lucrativité limitée**, qui reconnaissent explicitement d’autres objectifs que le rendement sur fonds propres (banques éthiques, fonds d’investissements solidaires, plateformes de financement dédiées aux projets d’économie sociale, etc.).

– **Augmenter la capacité de financement de la BEI via une coordination renforcée avec la Banque centrale européenne (voir la section suivante).**

5.4 Une politique monétaire fondée sur la conditionnalité écologique

Au moment même où la Commission européenne publiait sa Communication sur le Green Deal, la Banque centrale européenne (BCE) annonçait le lancement d’une révision de sa stratégie monétaire, en précisant que la « soutenabilité environnementale » fera partie des enjeux discutés dans ce cadre.

Le lien entre le Green Deal et la révision monétaire semble évident, et une implication active de la BCE dans la mise en œuvre du Green Deal est nécessaire, tant du point de vue du financement que du point de vue de la régulation financière. La Commission a donc manqué une bonne occasion de proposer sa vision de l’articulation entre le Green Deal et la politique monétaire, faisant comme si cette dernière était neutre du point de vue de la réussite du Green Deal, alors que la BCE elle-même est en train d’évoluer sur ce sujet.

L’indépendance statutaire de la BCE introduit certes une différence de taille entre la politique monétaire et les autres politiques analysées dans cette section, mais l’indépendance ne signifie pas l’absence de dialogue avec les autres institutions européennes, ni le refus d’une réflexion commune autour des défis à relever et des objectifs à poursuivre. Au contraire, l’article 127 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne stipule que, sans préjudice pour la stabilité des prix, la BCE doit soutenir les objectifs de l’Union européenne. Et le dialogue monétaire avec le Parlement européen montre qu’un échange constructif est tout à fait possible dans le cadre des traités actuels.

En tant qu’institution européenne, la BCE est légalement tenue de respecter l’Accord de Paris sur le climat. À l’état actuel, la contradiction entre sa politique et les objectifs climatiques de l’UE est flagrante : la BCE se contente de reproduire l’état actuel du marché quand d’autres politiques européennes visent à « décarboner » activement le tissu économique européen. Nous l’avons montré au sujet du programme d’achat d’obligations d’entreprise (CSPP), qui a surtout profité aux plus grandes entreprises opérant dans les secteurs les plus polluants⁷³. C’est le résultat du principe de « neutralité de marché » tel qu’il est défini et appliqué par les banques centrales, c’est-à-dire l’idée qu’une intervention monétaire ne doit pas avoir pour effet de modifier la structure de l’économie. Ce faisant, la BCE contribue à aggraver la crise écologique, par exemple à travers ses achats d’obligations d’entreprises, qui profitent surtout aux secteurs très émetteurs de gaz à effet de serre. Ce principe de « neutralité de marché » devrait être redéfini à l’aune du débat sur la crise climatique et environnementale : une politique monétaire qui ne tient pas compte des facteurs qui contribuent à cette crise est tout sauf neutre.

⁷³ Wojtek Kalinowski & Stanislas Jourdan (2019), « Aligner la politique monétaire sur les objectifs climatiques de l’Union européenne », Note de l’Institut Veblen.

Beaucoup d'éléments existent donc déjà pour permettre à l'UE de définir, dans le cadre des traités actuels, une politique monétaire soutenant activement le Green Deal. Une telle politique marquerait le début d'une coordination fiscale et monétaire au sein de la zone euro, voire à l'échelle de l'UE (via le refinancement de la BEI). Nous nous limitons ici à en rappeler les principes fondamentaux et à évoquer les premières pistes.

NOS PROPOSITIONS

– Renforcer les capacités de financement public à très long-terme (40 ans et plus), et à la hauteur des besoins d'investissement tels qu'ils ont été estimés par la Commission européenne elle-même, pour résoudre notamment le problème du sous-investissement chronique dans l'efficacité énergétique et les transports (voir la section 2.2). La BCE est la seule institution à en être capable via un refinancement ciblé, et elle peut le faire en ouvrant des programmes de refinancement spécifiques à la destination de la BEI et d'autres banques de développement publiques au sein de l'UE.

– Dans le cadre du refinancement ciblé de la BEI et des banques de développement nationales, prévoir des programmes spécifiques à destination du « Fonds de transition juste » (voir l'encadré 2) pour faciliter le financement de programmes préparés en commun par les collectivités territoriales et les autorités nationales dans le cadre des « Plans de transition territoriale » (voir la section 3.2.).

– Comme base des actions ciblées proposées dans les points suivants, la BCE doit intégrer et améliorer des méthodologies développées actuellement par la recherche et certaines banques centrales (stress-tests systémiques du risque climatique, évaluation d'impact environnemental, empreinte carbone, taxonomie verte et brune, etc.).

– S'appuyant sur les outils d'évaluation évoqués dans le point précédent, modifier les coûts de refinancement et modifier le profil rentabilité-risque des actifs selon leur note environnementale, via les deux volets de la politique monétaire que sont le refinancement et les achats d'actifs sur les marchés financiers

- Pour ce qui concerne le refinancement des banques (programmes comme LTRO, TLTRO, etc.).
 - Modifier les critères d'éligibilité et les décotes appliquées au collatéral éligible (Collateral Eligibility Framework) ;
 - Moduler les taux d'intérêts en fonction de l'impact environnemental des actifs déposés sur le bilan de la BCE ;
 - Créer des réserves obligatoires nouvelles selon le caractère plus ou moins « brun » du bilan des banques.
- Pour ce qui concerne les achats d'actifs sur les marchés secondaires.
 - Faire de la publication d'un bilan GES un critère d'éligibilité à part entière pour tout achat nouveau ou tout réinvestissement des recettes du programme CSPP (obligations d'entreprises), tout achat de titre devant être conditionné à la présence d'un bilan GES (pour les entreprises des secteurs les plus émetteurs, ces informations devraient inclure

des indicateurs de reconversion industrielle tels que la part des revenus provenant des différentes activités) ;

- Orienter le réinvestissement des recettes du CSPP pour baisser la part des secteurs les plus émetteurs de GES dans le portefeuille. Cette recomposition doit être progressive et tracer une trajectoire temporelle annonçant une sortie de ces secteurs.
- Pour ce qui concerne les notations des actifs, ne plus utiliser les services des agences de notation qui n'ont pas intégré et rendu transparente l'analyse non financière dans la notation des sociétés émettrices de titres.
- Rendre publiques toutes les études d'impact climatique/environnemental réalisées par ou pour le compte de la BCE et portant sur les opérations monétaires de celle-ci. Inclure une présentation de ces études dans le rapport annuel au Parlement européen.

5.5. Une politique agricole commune soutenable

La Commission européenne cible spécifiquement l'agriculture et l'alimentation comme un élément clé du Green Deal. L'agriculture est en effet responsable de 10,8 % des émissions de GES en Europe, selon l'Agence européenne pour l'environnement⁷⁴, et son modèle industriel dominant est une cause majeure de la crise environnementale. Le secteur agricole est en même temps très affecté par les conséquences de la crise, et les modes de production alternatifs – agroécologie, agriculture biologique... – constituent un vivier important de solutions. Sur ce plan, l'Europe possède aussi un instrument pour conduire le changement : la Politique agricole commune (PAC), qui représente 36 % du budget communautaire et dont l'ensemble des aides doivent soutenir les objectifs du Green Deal.

Ce débat sur la nécessaire réforme de la PAC est ancien mais n'avance que très lentement. Selon le collectif Pour une autre PAC⁷⁵, les tentatives précédentes n'ont pas permis de changer fondamentalement son rôle de soutien des grandes exploitations intensives et d'une surproduction destinée à inonder les marchés étrangers. La part du budget du pilier 1 de la PAC liée à des exigences environnementales a été évaluée comme très peu efficace.⁷⁶ Selon l'Agence européenne de l'environnement⁷⁷, entre 2005 et 2018, les émissions du secteur n'ont diminué que de 2 Mt CO₂ et les « pays membres ne prévoient aucun changement significatif des émissions au cours de la prochaine décennie ». Reste à savoir si le Green Deal pourra changer la donne à cet égard. La négociation sur la prochaine période budgétaire a été largement amorcée sous la précédente Commission⁷⁸ et le nouveau commissaire en charge du dossier, Janusz Wojciechowski, avait d'emblée exclu toute conditionnalité environnementale dans la distribution des aides directes du premier « pilier » de la PAC (qui représente environ 80 % des subventions distribuées aux agriculteurs⁷⁹).

⁷⁴ Agriculture Stratégies (2019), « [Le Green Deal européen, vers un retour des quotas laitiers ?](#) », et 10% en 2016 (hors utilisation d'énergie) selon CGDD et I4CE (2020), *op. cit.*

⁷⁵ <https://pouruneautrepac.eu>

⁷⁶ Pe'er G, Bonn A, Bruelheide H, et al. (2020), "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges People Nat", 2020;00:1–12, <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>

⁷⁷ EEA (2020), « [National action across all sectors needed to reach greenhouse gas Effort Sharing targets](#) ».

⁷⁸ Agriculture Stratégies (2019), « [Négociations de la PAC post 2020 : continuer ou repartir d'une page blanche ?](#) ».

⁷⁹ « Le "Green Deal" européen cherche encore sa cohérence », *Médiapart*, 27 novembre 2019.

Dans le cadre du Green Deal, la stratégie « De la ferme à la table » devra être présentée au printemps 2020, et la Commission annonce un report de la mise en œuvre de la nouvelle PAC à 2022. C'est une décision positive : la négociation en cours doit marquer une véritable pause pour donner le temps à la PAC d'intégrer les objectifs climatiques et environnementaux. À l'état actuel, beaucoup d'éléments restent cependant à préciser ou renforcer.

- Le Green Deal introduit un engagement de consacrer 40 % du budget global de la PAC à l'action en faveur du climat. D'évidence, cela ne suffira pour atteindre l'objectif général de neutralité carbone si les 60 % restants œuvrent dans le sens inverse.
- La Commission pointe la nécessité de réduire l'utilisation des pesticides chimiques et du recours aux engrais et aux antibiotiques mais semble avoir renoncé à un objectif chiffré en la matière.
- L'inclusion de l'agriculture de précision – fondée sur l'usage des données collectées à partir de matériels sur le champ (GPS, station météo connectée, etc.) ou par détection à distance (drones, satellites) – parmi les pratiques durables au même titre que l'agroécologie, l'agroforesterie et l'agriculture biologique, mérite au moins une discussion approfondie.
- Un autre point concerne le partage très inégal de la valeur ajoutée au sein des filières agricoles : la Commission reconnaît certes l'importance de l'enjeu mais n'avance aucune mesure pour augmenter celle des agriculteurs en amont de la chaîne.
- Enfin, le Green Deal insiste sur l'interdiction d'accès au marché européen pour les denrées alimentaires importées qui ne respectent pas les normes environnementales pertinentes dans l'UE, en écho aux débats qui ont eu lieu en France et dans d'autres pays membres au sujet des accords de commerce comme le CETA ou le Mercosur. Cependant, la Commission n'annonce aucun changement en la matière et ne semble donc pas avoir l'intention de promouvoir des clauses miroirs pour garantir aux producteurs et aux consommateurs européens un véritable rapprochement entre les normes de production et celles applicables aux produits importés. Pour l'instant, seule l'interdiction de l'utilisation d'hormones dans l'élevage fait l'objet d'une interdiction en miroir pour les produits importés mais ce n'est pas le cas des farines animales, de l'administration d'antibiotiques comme activateurs de croissance ou de l'usage de pesticides interdits⁸⁰.

NOS PROPOSITIONS

– Conditionner le « paiement vert » (30 % des aides directes versées au titre du « premier pilier » de la PAC) au bilan de durabilité réalisé au niveau des exploitations agricoles, en utilisant les méthodologies les plus rigoureuses en la matière⁸¹.

– Au-delà des « paiements verts », renforcer a minima la conditionnalité des aides directes à l'hectare du « premier pilier » (70 % du budget de la PAC), en réduisant progressivement les aides aux types d'exploitation qui contribuent le plus au dérèglement climatique et à l'effondrement de

⁸⁰ Sur l'usage d'antibiotiques comme activateurs de croissance, un règlement a été adopté par le Parlement européen en 2019 mais il n'est pas encore en application.

⁸¹ Pour un exemple d'une telle méthodologie, voir Frédéric Zahm *et alli* (2019), « [Évaluer la durabilité des exploitations agricoles. La méthode IDEA v4, un cadre conceptuel combinant dimensions et propriétés de la durabilité](#) », *Cahiers Agricultures*, n° 28/5.

la biodiversité. Pour aller plus loin, les aides à l'hectare, qui constituent une incitation à la croissance de la taille des exploitations, devraient être remplacées par d'autres instruments qui permettent de mieux tenir compte du bilan environnemental des exploitations⁸².

– Augmenter la part de la PAC dédiée à l'action climatique et environnementale dans le cadre du Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

– Pour mieux lutter contre les dégâts environnementaux provoqués par certaines activités agricoles, renforcer les taxes existantes et en créer de nouvelles. Par exemple, relever progressivement les taxes sur l'azote pour dissuader son usage intensif et introduire une taxe « surfertilisation » pour les exploitations les plus consommatrices d'azote (minéral et organique). Outre leur caractère dissuasif, ces mesures permettront d'augmenter la part globale de la PAC dédiée à l'action environnementale et augmentera les ressources propres de l'UE qui permettront de financer la transition agricole de la PAC.

– Introduire une taxe européenne foncière progressive, s'ajoutant aux taxes foncières existantes et prélevée par les autorités nationales.

– Revoir l'ensemble des indicateurs de suivi des résultats afin de s'assurer qu'ils s'appuient sur les meilleures données scientifiques disponibles et qu'ils sont conformes aux indicateurs des objectifs de développement durable (ODD), de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de l'Accord de Paris.

– Identifier et réduire les impacts internationaux de la PAC, en particulier dans les pays du Sud, afin d'éviter les fuites de carbone (et des autres impacts environnementaux), les effets négatifs liés à l'utilisation des terres et les distorsions du marché.

6. ADAPTER LES INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE

La Commission européenne ouvre la voie à la réforme des outils de gouvernance pour conduire la transition énergétique et écologique esquissée dans le Green Deal. Comme dans le cas des politiques européennes discutées dans la section précédente, nous pensons que cette démarche est nécessaire mais devrait aller plus loin ; au-delà du semestre européen, les objectifs du Green Deal doivent imprégner tous les aspects de la gouvernance, jusqu'au choix d'indicateurs et de méthodologies utilisées dans les évaluations d'impact. Nous relevons ci-après les principaux éléments qui devraient faire l'objet d'une révision générale à l'aune des objectifs politiques du Green Deal.

6.1. Refonder la coordination macroéconomique et fiscale

6.1.1. Réformer le semestre européen

Le semestre européen a été mis en place en 2010 pour renforcer la coordination des politiques fiscales et économiques au sein de l'UE. Actuellement, il couvre trois domaines de coordination : les réformes « structurelles », qui doivent être alignées sur la stratégie « Europe 2020 » ; les politiques fiscales, qui doivent respecter le Pacte de stabilité et de croissance ; enfin, la prévention des déséquilibres macroéconomiques au sein de l'Union européenne. Le Green Deal propose d'y

⁸² Pe'er G, Bonn A, Bruelheide H, et al. (2020), *op. cit.*

inclure des indicateurs environnementaux et sociaux : une mesure essentielle mais dont l'efficacité dépendra de la pertinence et de la nature des indicateurs choisis et de leur place dans le dispositif général du semestre européen. Dans la mesure où ce mécanisme de contrôle des exercices budgétaires nationaux deviendrait un outil de pilotage du Green Deal, les données environnementales et sociales devraient y figurer au même rang que les données économiques et inclure autant que possible les indicateurs mesurant l'évolution des usages et des modes de consommation (voir la section 4.2.).

Par ailleurs, pour rompre avec le caractère technocratique actuel du processus d'évaluation lui-même, il faut le rendre plus transparent et l'ouvrir à la participation de la société civile.

6.1.2. Créer un standard européen de « budgétisation verte »

La « budgétisation verte » est d'ores et déjà pratiquée par plusieurs États membres de l'UE. Le Green Deal propose d'élaborer un standard européen dans ce domaine pour mutualiser les bonnes pratiques. La Commission devrait viser non seulement un standard pour définir les « bonnes pratiques », incluant l'identification des dépenses brunes (qui contribuent au dérèglement climatique et à l'effondrement de la biodiversité) mais également une feuille de route pour augmenter progressivement la part « verte » des budgets nationaux et baisser la part « brune ».

6.1.3. Renforcer le fléchage vert dans le budget de l'UE

Le budget de l'Union européenne constitue un levier clé dans la mise en œuvre opérationnelle du Green Deal. Pourtant les objectifs annoncés restent timides : en matière de dépenses, la Commission propose de porter à 25 % « la part consacrée à l'intégration des questions climatiques dans tous les programmes de l'UE ». Par ailleurs, dans ses propositions relatives à la politique agricole commune pour la période 2021-2027, la Commission indique qu'au moins 40 % du budget global de la PAC et au moins 30 % au Fonds pour la pêche maritime « contribueront à l'action en faveur du climat ».

En appliquant réellement la notion du « serment vert » (l'objectif de « ne pas nuire ») qu'elle introduit dans sa communication, la Commission devrait mener un exercice complet de révision des dépenses communautaires afin d'identifier, et de chercher à réduire, celles qui nuisent à l'environnement. L'ensemble des fonds européens devrait être soumis à des règles de conditionnalité environnementale appliquées de façon systématique.

6.1.4. Augmenter les recettes propres de l'UE

L'augmentation du budget de l'Union européenne est à peine évoquée dans le Green Deal. Elle est pourtant plus que nécessaire pour financer la transition écologique et sociale. Pour augmenter les recettes, la Commission propose une taxe sur les déchets d'emballages en plastique non recyclé et l'utilisation de 20 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas du Système européen d'échange de quotas d'émission. Les deux propositions sont intéressantes mais paraissent bien limitées par rapport aux besoins de financements identifiés.

Pour dépasser la règle de l'unanimité en matière fiscale, les pays les plus engagés pourraient commencer par mettre en œuvre de nouveaux outils dans le cadre d'une coopération renforcée, comme cela avait été envisagé pour la taxe sur les transactions financières (TTF). Au-delà de cette TTF nécessaire, d'autres propositions pourraient être nécessaires, et notamment :

- une taxe européenne sur la publicité ;
- une taxe européenne foncière progressive, s'ajoutant aux taxes foncières existantes et prélevée par les autorités nationales ;
- une taxe « surfertilisation » sur les exploitations agricoles les plus intensives en azote.

Un autre point en débat concerne le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; la Commission se garde bien à ce stade de mentionner l'usage qui pourrait être fait des recettes. Si l'Union européenne veut être crédible vis-à-vis de ses partenaires commerciaux internationaux, une partie de ces revenus devrait être affectée au soutien d'initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement.

6.1.5. Modifier les règles de discipline budgétaire dès 2020

Pour renforcer la capacité de financement des États membres, la Commission entrouvre la porte à une discussion sur la comptabilisation des investissements publics verts dans le cadre des règles budgétaires. Ce débat est évidemment essentiel pour savoir comment traiter les investissements soutenable dans le cadre des règles fiscales de l'UE, mais le niveau d'ambition reste au demeurant faible, et la Commission rappelle qu'il faut préserver « les garde-fous contre les risques en matière de soutenabilité de la dette ».

Face à l'urgence de la crise sanitaire et économique actuelle, les chefs d'Etat de l'UE et la Commission viennent de prouver qu'ils peuvent agir vite en annonçant, le 10 mars dernier, un assouplissement provisoire des règles budgétaires et des aides d'Etat aux entreprises. Cependant, le Green Deal a besoin d'une révision structurelle et ciblée sur les objectifs de transition, et non seulement des mesures d'urgence destinées à atténuer les effets immédiats de la crise. Pour le moment, cette révision reste reléguée au rang des « étapes ultérieures » du Green Deal ; la Commission européenne renvoie à un débat plus large sur l'amélioration de la gouvernance budgétaire en Europe. Le processus envisagé risque de reporter à plus tard ce débat crucial et de faire perdre du temps aux États membres qui pourraient profiter dès aujourd'hui de la possibilité d'emprunter dans des conditions extrêmement favorables pour réaliser de tels investissements.

6.1.6. Lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale

Dans l'Union européenne, les pertes annuelles de recettes fiscales résultant des stratégies des entreprises multinationales pour transférer artificiellement leurs bénéfices sont estimées de manière très prudente entre 50 et 70 milliards d'euros⁸³. Dans ce domaine, le Conseil bloque les propositions défendues par le Parlement européen pour exiger la transparence complète pays par pays des activités des entreprises⁸⁴. C'est la raison pour laquelle le texte proposé par la Commission européenne après le scandale des Panama Papers de 2016 n'a toujours pas été adopté. Il apparaît pourtant indispensable d'exiger enfin un reporting public pays par pays de la part des entreprises multinationales, à l'instar de celui auquel sont soumis les banques européennes depuis 2013. Par ailleurs, l'Union européenne devrait travailler d'urgence sur des règles communes de calcul de l'assiette fiscale des entreprises pour mettre fin à la compétition

⁸³ A. Cobham et P. Janský (2017), "[Global Distribution of Revenue Loss From Tax Avoidance: Re-Estimation And Country Results](#)", WIDER Working Paper 2017/55 Helsinki: UNU-WIDER.

⁸⁴ Eurodad et Financial Transparency Coalition (2019), "EU Country by country reporting. Overview of the political process and existing country by country reporting", Briefing paper.

fiscale entre les États membres et sur une convergence progressive des taux d'imposition sur les sociétés pour éviter qu'ils ne tombent encore plus bas. Enfin, l'UE devrait mener une action beaucoup plus déterminée à l'encontre des paradis fiscaux en son sein. En contrepartie de l'augmentation des recettes fiscales, les pays membres seraient peut-être plus enclins à augmenter leur contribution au budget européen.

6.2. Faire évoluer les instruments de mesure

Un facteur aggravant les incohérences de la politique environnementale européenne tient aux outils d'évaluation et notamment au choix des indicateurs. L'exemple de la politique commerciale montre un déséquilibre entre la place centrale accordée aux indicateurs économiques et les autres indicateurs dans les études d'impact réalisés par la Commission européenne⁸⁵. Mais le problème est plus général : tous les outils de mesure de l'UE doivent intégrer le principe de « soutenabilité forte », selon lequel les dimensions économique, environnementale et sociale du bien-être sont complémentaires et non pas substituables.

6.2.1. Instaurer une comptabilité nationale élargie

Pour alimenter le semestre européen en données fiables en matière de protection de la biodiversité et de pression sur les ressources naturelles, l'UE devrait initier la mise en place d'un standard européen de comptabilité nationale élargie, c'est-à-dire une comptabilité nationale multicritères permettant de mesurer l'état des ressources physiques dans chaque pays membre, avec des normes standardisées et obligatoires au niveau de l'UE, et son intégration dans les plans nationaux de protection de la biodiversité.

6.2.3. Prendre en compte les impacts écologiques importés

Les objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre doivent porter non seulement sur les émissions territoriales mais aussi sur les émissions importées, sinon le respect des engagements territoriaux risque de se traduire par un déplacement des activités industrielles polluantes vers les pays tiers. La mesure des émissions importées doit en outre être améliorée en prenant en compte les différences de technologies dans les pays tiers et les émissions liées à l'utilisation des terres et aux changements dans l'utilisation des terres.

De manière plus générale, l'ensemble des impacts écologiques importés (déforestation, épuisement des ressources, etc.) devraient être mesurés et pris en compte de manière plus rigoureuse afin de les réduire également.

6.2.3. Adopter un rapport annuel sur l'état social et environnemental de l'UE

Le suivi des politiques environnementales au sein de l'UE repose actuellement sur l'audit biennuel mené par la Commission européenne (Environmental Implementation Review)⁸⁶. Cette revue devrait devenir annuelle et déboucher chaque année sur un rapport du Parlement européen sur l'état social et environnemental de l'UE, à l'instar du rapport annuel sur les indicateurs de richesse publié par le gouvernement français, qui contient aussi des sections sur la pauvreté, les inégalités de revenus, l'espérance de vie, etc.

⁸⁵ S. Delpuech (2017), « Évaluer le CETA. « Oui mais comment ? Une évaluation des évaluations des accords de commerce », Note Veblen.

⁸⁶ [COM\(2016\) 316 final](#)