

Pacte Vert pour l'Europe et réforme du Pacte de Stabilité

Mettre la gouvernance économique au diapason du Pacte Vert pour l'Europe et d'une transition juste : un impératif

La Commission européenne a initié [une réforme de la gouvernance économique](#) de l'Union et du pacte de Stabilité et va faire des propositions législatives durant le 1^{er} semestre de 2023. Cette réforme marquera-t-elle une bifurcation qui permettra de respecter les objectifs que s'est donnée l'Europe 2030 et accélérer la marche vers l'objectif zéro carbone en 2050 ?

Ne pas respecter les objectifs de 2030 aurait un coût immense pour l'Union et chacun de ses États membres: substantiel parce que chaque tonne de CO2 émise est une tonne de trop ; de politique interne parce que cela désespérerait encore plus les jeunes générations ; de politique externe parce que l'UE manquerait à ses propres engagements alors qu'elle est un moteur indispensable de la coopération internationale sur le climat ; économique parce que les incertitudes sur la crédibilité de la politique économique freineraient les investissements privés dans la transition; financier parce que le coût du désengagement du fossile augmente avec chaque retard.

Mesurons l'ampleur de l'inflexion nécessaire pour bifurquer ! En 2021, les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'Union européenne représentent encore 78% de leur niveau de 2005. Le Pacte Vert pour l'Europe a fixé comme objectif une réduction des émissions de GES d'ici 2030 de 55% par rapport au niveau de 2005. Pour respecter cet objectif, les émissions de GES devront diminuer de 2,5 à 3 fois plus vite qu'en moyenne annuelle des dix à 15 dernières années.

Une telle inflexion est possible. La réaction à la crise sanitaire et la crise de l'énergie dans laquelle l'Union est encore plongée devrait inspirer comment le faire. Depuis 2020 les règles budgétaires du Pacte de stabilité ont été suspendues. La politique budgétaire ne s'est pas affranchie de toute norme. Mais l'ordre relatif des priorités a été revu de façon à pouvoir répondre aux urgences sanitaires et maintenant énergétiques et à leurs conséquences économiques et sociales. Ceci a permis de préserver l'emploi et l'appareil productif.

Il s'agit maintenant de mener en priorité des politiques y compris budgétaires qui accélèrent décarbonisation de l'économie en transformant les modes de production et en incitant et aidant les ménages à restructurer leur consommation. Et ceci sans contribuer aux émissions globales de GES par nos importations. Les technologies matures ou presque disponibles dès maintenant sont nombreuses. Cependant, outre la taxation du carbone et la réduction des subventions aux énergies fossile, accélérer leur adoption nécessite des politiques publiques ciblées et des moyens budgétaires pour investir dans les infrastructures, soutenir les reconversions professionnelles et aider les acteurs privés à surmonter le coût en capital initial. Mentionnons comme domaine d'intervention avec des bénéfices énergétiques et environnementaux rapides l'isolation des bâtiments et la production de chaleur bas carbone (géothermie et solaire), le développement massif des énergies renouvelables pour la production d'électricité, le report des transports individuels et du fret vers le ferroviaire, la transformation des méthodes agricoles.



Les nouveaux défis pour la gouvernance économique

L'urgence climatique et sociale impose aux acteurs publics comme privés de prendre en compte une plus grande différenciation des objectifs. Ceci met la coordination européenne des politiques économiques et sociales nationales à la croisée de quatre processus :

- les règles du pacte de stabilité ;
- la gouvernance énergie climat ;
- l'agenda social ;
- et les règles prudentielles européennes qui devront inciter les banques et le secteur financier à désinvestir dans le bon ordre des activités dépendantes de l'énergie fossile. Ce point est particulièrement important parce qu'il conditionne la capacité des décideurs à gérer les risques de transition sans remettre en cause la stabilité financière. Les règles prudentielles sont en cours de révision par le législateur européen. [Une des questions majeures](#) est en effet la façon dont elles prendront en compte les risques climatiques.

En outre, il y a un besoin pressant pour les Etats membres d'améliorer leurs méthodes d'évaluations d'impact ex ante et ex post environnementales, comme signalé par [la Commission européenne](#). Il ne faut cependant pas tirer prétexte de faiblesses dans ce domaine pour retarder des politiques. Le principe de précaution et l'urgence imposent d'accepter d'apprendre en marchant.

Pour des programmes respectant la bonne hiérarchie de priorités

[Les principes récemment proposés par la Commission](#) pour réformer la gouvernance économique ouvrent des perspectives. Certes ils restent prisonniers des normes de déficit et d'endettement publics ancrées dans le Traité depuis trente ans. Mais un arbitrage entre rapidité de l'ajustement à ces normes et investissement deviendrait possible. Cet arbitrage serait concrétisé dans un programme budgétaire et de réformes d'une durée de quatre à sept ans. L'objectif serait « de renforcer la croissance, soutenir la viabilité des finances publiques et répondre aux différentes priorités de l'Union ». Ce programme serait le pilier de la nouvelle gouvernance. Il serait l'objet d'un dialogue entre les niveaux européen et nationaux.

Si le législateur européen suit la proposition de la Commission, des marges existeraient permettant de calibrer des politiques respectant les promesses climatiques et les engagements sociaux de l'Union tout en assurant un taux d'emploi élevé. Il serait cependant indispensable de veiller à ce que la législation à venir n'enferme pas le dialogue dans un cadre technique trop étroit. Ce serait le cas s'il était fait référence à un concept rigide d'investissement dans les seules infrastructures publiques alors que des interventions de nature différenciée sont nécessaires pour accélérer la transition. Ce serait aussi le cas s'il était encore fait appel à des variables non observables comme le PIB potentiel pour calibrer le montant des dépenses « autorisées » par le programme budgétaire. Le PIB potentiel est une variable centrale dans les règles actuelles et l'expérience acquise a montré qu'il n'était pas fiable. En tout état de cause, personne ne peut prédire quel sera l'effet des politiques de transition sur la croissance des activités mesurées par le PIB. Orienter les politiques budgétaires sur cet indicateur en espérant qu'une croissance « verte » sera au rendez-vous ne pourrait que produire des effets pervers.



Surveiller les déséquilibres environnementaux et sociaux et y réagir

Le deuxième volet de la proposition de la Commission ouvre aussi la discussion sur une option intéressante mais dont les termes doivent être clarifiés. Le point de départ est que l'impact économique, environnemental et social d'un programme budgétaire et de réformes sur 4 ou 7 ans est incertain. L'exécution peut soit ne pas produire les effets espérés, soit produire des effets collatéraux inattendus et dommageables. L'ordre de priorités à assigner aux différents objectifs possiblement contradictoires peut évoluer avec le temps. Une boucle de rétroaction est donc indispensable pour apporter en cours de route des corrections au plan original. La Commission fait une proposition à cet effet en s'appuyant sur une procédure de surveillance existante qui ne vise actuellement que les déséquilibres financiers (la Procédure des déséquilibres macroéconomiques). Mais la Commission reste dans le vague sur la façon d'en faire évoluer la substance pour tenir compte des nouveaux enjeux environnementaux et sociaux.

La bonne approche aurait deux dimensions :

- D'abord suivre systématiquement dans le cadre de la procédure les risques spécifiques liés à la transition, notamment l'exposition du secteur financier et bancaire aux énergies fossiles, l'impact sur les inégalités et l'emploi ou l'évolution des risques matériels qui pèsent sur les infrastructures économiques.
- Ensuite, reconnaître que des retards dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux ou sociaux sont en soi un risque macroéconomique majeur. De tels retards devraient déclencher la procédure avec comme objectif final la correction du programme budgétaire et des plans de réformes et d'investissement.

Les indicateurs du tableau de bord orientant la procédure devraient être adaptés en conséquence, en y incluant avec le même statut que les indicateurs financiers un indicateur d'émissions de gaz à effet de serre (maintenant disponible rapidement et trimestriellement) ainsi qu'en ajoutant un indicateur d'inégalité ainsi que de progrès dans l'adaptation au dérèglement climatique et de risques matériels résiduels.

La Commission ne nie pas les interactions entre politique économiques et budgétaires d'un côté, transition énergétique et les objectifs sociaux, de l'autre. Elle considère cependant que ces interactions peuvent être traitées de façon générale dans le cadre du Semestre Européen, les différents mécanismes de surveillance se complétant ([Annual Sustainable Growth Survey, 2023, P.16](#)). Il ne fait pas de doute que chaque mécanisme de surveillance a sa valeur propre et que leur représentation conjointe dans le Semestre Européen a été une avancée institutionnelle utile qui doit être préservée. Mais, cette approche resterait insuffisante, car trop générale. Elle ne met pas le focus sur les risques et déséquilibres économiques résultant de défaillances dans les résultats des politiques environnementales et sociales. Et surtout, elle ne crée pas de boucle suffisamment robuste entre de telles défaillances et les corrections à apporter aux programmes budgétaires et aux plans nationaux de réformes et d'investissements. Seule la prise en compte explicite des interactions entre l'économie, le financier, l'environnement et le social dans une procédure formelle intégrée le pourrait de façon cohérente.

Et le rappel inévitable pour l'Union monétaire : quelle que soit la qualité des futures règles budgétaires, la charge imposée à la coordination des politiques économiques et budgétaires nationales, y compris pour réduire l'inflation, sera excessive tant que la fiscalité ne pourra pas être plus facilement coordonnée en levant la règle de l'unanimité ; et, qu'il n'y aura pas de



successeur pérenne à la Facilité de relance et de résilience qui a été mise en place pour aider les États dans la crise du COVID, et qui est maintenant adaptée aux nouveaux besoins de la crise énergétique.



