

# Adapter la gouvernance budgétaire aux impératifs écologiques <sup>(1)</sup>

Par Alain GRANDJEAN

Co-fondateur et associé de Carbone 4 et président de la Fondation Nicolas Hulot

La crise de la Covid-19 a mis entre parenthèses les règles budgétaires en Europe et a autorisé des plans de relance significatifs, dont une partie a été affectée à la lutte contre le changement climatique. Celui-ci nous impose néanmoins des dépenses publiques lourdes et récurrentes, sur une décennie ou plus, qui ne sont pas compatibles avec un retour rapide au respect des règles antérieures, un retour dangereux par ailleurs au plan macroéconomique. Pour autant, une coopération budgétaire et monétaire structurée est indispensable au sein de l'Union européenne, sous peine de dérives économiques, politiques et sociales. Il nous faut donc adapter ces règles, définies il y a plus de trente ans, pour relever ce défi, tout en limitant la crise sociale inévitable à court terme, et en évitant une crise des dettes publiques. Cet article propose des pistes pour répondre à ces enjeux-clefs pour l'avenir de l'Europe et sa capacité à faire face aux multiples crises à laquelle elle a à faire face.

La Commission européenne, en lançant son Pacte vert pour l'Europe (European Green Deal) en décembre 2019, a renforcé l'ambition climatique de l'Union européenne (UE), une ambition confirmée par le Conseil européen en décembre 2020 qui s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau en 1990.

La crise de la Covid nous a montré que nous n'étions pas préparés pour affronter une crise sanitaire. Mais chaque été, depuis plusieurs années, les cyclones, canicules, incendies dévastateurs et inondations nous rappellent aussi combien la lutte pour atténuer le changement climatique <sup>(2)</sup> et limiter ses impacts est vitale. Nous savons que c'est aussi une lutte pour le mieux-être de tous, à commencer pour la qualité de l'air. Nous affranchir du charbon, du pétrole et à terme du gaz fossile est impératif si nous voulons préserver notre santé, la capacité d'agir des futures générations et construire une société résiliente. Nous devons aussi faire face à une érosion silencieuse, mais bien réelle, et documentée de nos écosystèmes et de la biodiversité <sup>(3)</sup> dont nous dépendons au premier rang.

Pour ce faire, nos politiques publiques doivent être réorientées en profondeur. Dans son rapport 2019 <sup>(4)</sup>, le Haut

Conseil pour le climat a insisté sur la nécessité de mettre en cohérence l'ensemble des actions, de natures variées, à mener dans tous les secteurs d'activité.

Nous allons ici nous concentrer sur la nécessité de faire évoluer les règles budgétaires européennes pour qu'il devienne possible de financer des dépenses et des investissements publics massifs.

## La nécessité d'investissements massifs

En effet, assumer nos ambitions climatiques et plus généralement écologiques, c'est s'engager dans une transformation majeure de nos modes de production et de consommation, ce qui implique un plan massif d'investissements. Une étude récente <sup>(5)</sup> a montré qu'en France, les individus peuvent espérer réduire de 25 à 30 % leurs émissions personnelles de GES s'ils sont très « vertueux ». Aller au-delà nécessite de transformer notre urbanisme et nos habitations, nos moyens de transport, nos équipements de chauffage, notre agriculture, nos usines pour qu'ils soient tous moins consommateurs d'une énergie, qui doit être elle aussi décarbonée.

Des investissements publics et privés massifs sont donc nécessaires. Les montants qui permettraient d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques sont estimés

(1) Cet article a bénéficié des remarques et suggestions d'Olivier Bodin, que je remercie tout en gardant l'entière responsabilité de la teneur de cet article.

(2) Voir les rapports de l'IPCC : <https://www.ipcc.ch/>

(3) Voir les rapports de l'IPBES : <https://www.ipbes.net/>

(4) Voir : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-2019/>

(5) <http://www.carbone4.com/publication-faire-sa-part/>



Le Pont Morandi (du nom de son concepteur), à Gênes, qui s'est effondré le 14 août 2018.

« Le dramatique accident qu'a été l'effondrement du pont de Gênes en 2018 aura eu au moins le mérite d'interpeller l'opinion sur le fait que nous devons impérativement sortir de la logique qui a conduit à réduire l'investissement public. »

entre 2 et 5 % du PIB européen<sup>(6)</sup>. La France, quant à elle, s'est engagée dans la voie de la neutralité carbone à l'horizon 2050. Elle a adopté en 2015 une loi de transition énergétique et, par décret, une stratégie nationale bas-carbone (SNBC). À horizon 2050, ses émissions annuelles de GES devront se limiter à environ 80 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>eq alors qu'elles s'élevaient en 2018 à près de 450 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>eq<sup>(7)</sup>. Elles sont issues majoritairement de quatre secteurs<sup>(8)</sup> : les transports (31 %), le bâtiment (19 %), l'agriculture (19 %) et l'industrie (18 %). C'est donc là que l'effort doit porter en priorité.

Les budgets publics doivent être mobilisés à la fois pour aider l'investissement privé et soutenir très directement l'investissement public, que ce soit au niveau national, régional ou infra-régional.

Les opérations de rénovation dans le logement social doivent être accélérées et amplifiées. Elles sont moins dif-

ficiles à réaliser que dans un secteur privé diffus, car elles sont pilotables par un petit nombre d'acteurs motivés par le fait que la performance énergétique du parc réduit les impayés en minorant la facture de chauffage. Le parc tertiaire public<sup>(9)</sup> doit également être rénové au plan énergétique.

La profonde mutation des transports à entreprendre nécessite aussi des investissements publics importants. Il faut développer des pistes cyclables et des voies affectées aux bus et aux trams, installer des bornes de recharge (même si une partie sera le fait du secteur privé), accroître l'offre de transport ferroviaire voyageur, moderniser le fret ferroviaire... Au total, les montants nécessaires à l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques français ont été estimés par le *think tank* I4CE, sur la base de la première version de la SNBC<sup>(10)</sup>, entre 55 et 85 milliards d'euros par an (2,5 à 4 % du PIB) pour la période 2019-2023. Or, fin 2017, ces investissements ne s'élevaient qu'à 31 milliards d'euros répartis à parts égales entre les ménages, les entreprises et les acteurs publics<sup>(11)</sup>. À ce jour, nous sommes encore loin du compte !

(6) La Cour des comptes européenne a estimé en 2018 les investissements annuels nécessaires à 1 115 milliards d'euros sur la période 2021-2030, dont un besoin minimal de 300 à 400 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an pour financer la transition écologique en Europe : [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17\\_01/LR\\_ENERGY\\_AND\\_CLIMATE\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_FR.pdf)

(7) Voir le rapport du Haut Conseil pour le climat, 2019, cité en note de bas de page 4.

(8) Au niveau mondial, la production d'énergie est un secteur déterminant. Mais pour la France, la production énergétique est majoritairement faite hors de son territoire, sauf pour l'électricité qui est, elle, peu carbonée.

(9) [https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique\\_0.pdf](https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf)

(10) La deuxième version a revu à la baisse les ambitions climatiques fixées dans le premier budget carbone et ne donne donc pas une idée fiable des investissements à réaliser.

(11) Source : édition 2018 du Panorama des financements climats – I4CE.

## La nécessaire révision des règles du Pacte de stabilité et de croissance

Malgré le chemin tracé par le plan Juncker<sup>(12)</sup>, les investissements publics restent très insuffisants en Europe. Le dramatique accident qu'a été l'effondrement du pont de Gênes en 2018 aura eu au moins le mérite d'interpeller l'opinion sur le fait que nous devons impérativement sortir de la logique qui a conduit à réduire l'investissement public.

En ayant pleinement pris conscience, le gouvernement français a engagé le plan « France Relance », doté de 100 milliards d'euros sur deux ans, en écho au plan de relance européen de 750 milliards d'euros, adopté en décembre 2020 par le Conseil européen. Sur ce montant de 100 milliards d'euros, plus de 30 milliards seraient consacrés à la transition énergétique<sup>(13)</sup>. Mais ces besoins d'investissement sont permanents et se prolongeront bien au-delà de la fin espérée de la crise de la Covid et du quinquennat. Dans la zone euro, malgré leur reprise en Allemagne, les investissements publics nets ne s'élevaient qu'à 0,5 % du PIB en 2019, après avoir fluctué autour de zéro pendant des années. Ils n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant la crise (1 %). Ils restent négatifs en Italie et en Espagne, ce qui va encore aggraver la disparité entre les pays du Sud et du Nord.

Les dettes publiques vont s'accroître partout en Europe. Pour la France, elle pourrait atteindre 120 % du PIB fin 2020. Quand la clause de circonstances exceptionnelles, ouverte du fait de la crise de la Covid, sera désactivée, l'application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) devrait conduire à exiger des pays européens une trajectoire de réduction de leur déficit public et de désendettement totalement impossible à respecter. Le dispositif exceptionnel en cours de mise en œuvre pour faire face à la crise actuelle doit donc s'accompagner de la révision des règles du PSC, déjà largement critiquées, y compris par le Conseil budgétaire européen<sup>(14)</sup>. Comme l'a dit Paolo Gentiloni, commissaire européen chargé de l'économie : « Il est bien évident qu'en 2022, nous nous retrouverons encore avec une dette publique de 102 à 104 % en moyenne dans la zone euro. Et avec une moyenne de l'OCDE d'environ 130 % (...) Une discussion sur les nouvelles règles fiscales sera donc nécessaire, ainsi qu'une phase de transition pour y parvenir. Ce ne sera pas une discussion facile entre les pays de l'UE, mais elle est nécessaire : nous ne sommes plus dans les conditions de l'époque du traité de Maastricht »<sup>(15)</sup>.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité d'une coordination des politiques budgétaires nationales, mais

d'en adapter les principes aux nouvelles circonstances et priorités.

Il faut premièrement que les États membres disposent de toute la flexibilité nécessaire pour financer les politiques et investissements destinés à soutenir les activités et emplois s'inscrivant en cohérence avec les objectifs du Pacte vert pour l'Europe. La règle comptable actuelle met au même plan, contre toute rationalité, dépenses courantes et dépenses d'investissement<sup>(16)</sup>. La clause de flexibilité de l'actuel Pacte de stabilité et de croissance ne répond pas à cette exigence : elle est très limitée et favorise toutes les dépenses qui renforcent le potentiel de croissance indépendamment de leur impact sur les objectifs écologiques ou sociaux<sup>(17)</sup>. Plus que jamais, ce que l'on finance est au moins aussi important que le montant des fonds qui y est consacré.

Deuxièmement, il faut revoir la doctrine sur la dette publique. La métrique inscrite dans le Traité, qui fixe pour objectif à chaque pays le même niveau de dette (60 % de son PIB), n'a aucun fondement solide, si ce n'est l'objectif très politique de fournir un prétexte et une légitimité apparente à la limitation des dépenses publiques. Les critères pertinents à adopter sont la charge d'intérêt et les bénéfices économiques, environnementaux et sociaux attendus des dépenses publiques. Se concentrant sur la question de la dette, l'économiste Olivier Blanchard plaide ainsi pour l'abandon de règles numériques rigides<sup>(18)</sup> : « Nous avons peu d'indices sur les bons niveaux d'endettement, sauf pour dire que des niveaux d'endettement plus élevés sont plus dangereux que des niveaux d'endettement plus faibles ». Il se prononce en faveur d'une gouvernance qui laisserait toute sa place à un jugement circonstancié. Un accord préalable sur des « standards » et sur une ou des méthodes d'évaluation des risques et opportunités créerait les conditions nécessaires pour dégager au niveau européen un consensus sur l'orientation à donner aux politiques budgétaires. Actuellement, en raison du niveau historiquement bas des taux, la charge d'intérêt pesant sur la dette publique ne cesse de diminuer en pourcentage du PIB dans tous les pays de la zone euro, et ce malgré la hausse du niveau de la dette. Ne pas profiter de cette opportunité unique pour accélérer la lutte contre le réchauffement climatique serait la vraie irresponsabilité.

Troisièmement, face à la multiplication des sources d'incertitude liées à la détérioration de l'environnement et exacerbées par la globalisation, sans compter les effets rémanents de la crise de la Covid, les politiques budgétaires doivent contribuer à stabiliser les anticipations et les fluctuations économiques en résultant. Cela peut se faire par un renforcement des stabilisateurs automatiques sociaux, par une mise en œuvre régulière de programmes d'investissement en matière de transition écologique et

(12) Le plan Juncker, lancé en 2015, a mobilisé 315 milliards d'euros d'investissements (privés et publics) de 2015 à 2018, un objectif porté à 500 milliards d'euros au titre de l'année 2020.

(13) Voir l'analyse de ce plan faite par le Haut conseil pour le climat : [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/hcc\\_rapport\\_reuver\\_plan\\_de\\_relance.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/hcc_rapport_reuver_plan_de_relance.pdf)

(14) Voir la synthèse de cette critique : <https://alaingrandjean.fr/2019/09/30/note-de-lecture-evaluation-regles-budgetaires-europeennes-conseil-budgetaire-europeen/>

(15) Dans une interview donnée à *La Repubblica*, le 29 décembre 2020.

(16) Voir sur ce sujet : GRANDJEAN Alain & PUISIEUX Kevin, *Agir sans attendre*, Éditions Les Liens qui libèrent, 2019.

(17) Nous savons pourtant que la croissance n'est pas une condition nécessaire pour engager la transition écologique, et qu'elle peut même y faire obstacle. Voir, par exemple, le livre d'Eloi Laurent, *Sortir de la croissance, mode d'emploi*, Éditions Les Liens qui libèrent, 2019.

(18) Voir : [https://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2020/10/9100\\_Redesigning-EU-Fiscal-Rules.pdf](https://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2020/10/9100_Redesigning-EU-Fiscal-Rules.pdf)

par un allongement des échéances moyennes de la dette rendu possible par le niveau bas des taux d'intérêt actuels.

Quatrièmement, il ne faut pas hésiter à repenser la relation entre la politique budgétaire et la politique monétaire. Après le « quoi qu'il en coûte » de Mario Draghi et les achats massifs de titres de la dette publique par la BCE pour permettre aux États de réagir face à la pandémie, la coordination nécessaire des politiques budgétaires et monétaires n'est plus un tabou. Sur le long terme, une telle coordination est aussi souhaitée par les autorités monétaires et de régulation prudentielle, tant les risques climatiques sont aujourd'hui reconnus par les banques centrales comme faisant peser un risque systémique sur le système bancaire et financier <sup>(19)</sup>.

## Réviser les traités européens ?

La révision proposée des règles budgétaires ne suffira cependant pas à nous affranchir de l'épée de Damoclès que représente le niveau élevé de la dette publique. La nouvelle configuration dans laquelle nous nous trouvons doit nous inciter à envisager une modification des traités permettant de lever, sur la base d'un accord entre l'Eurogroupe et la BCE et dans certaines circonstances, l'interdiction d'un accès direct des Trésors publics nationaux aux financements la Banque centrale au moins en partie et sous certaines conditions. Un tel accès direct <sup>(20)</sup> à la

Banque centrale a en effet le grand mérite de limiter le recours par les États au marché pour assurer leur financement ; cet accès réduit le coût de la dette, ainsi que tout risque que ce coût augmente du fait d'attaques spéculatives <sup>(21)</sup>. Il s'agit d'une rupture avec l'un des principes sous-tendant la construction économique et juridique de l'Euro, selon lequel les États devraient se soumettre à la discipline de marché, et donc se financer sur le marché de la dette <sup>(22)</sup>. Mais l'on peut constater que depuis que les opérations de *Quantitative easing* initiées par Mario Draghi ont pris une ampleur considérable, les acteurs de marché ont compris que la BCE était prête à acheter toutes les dettes publiques émises. De ce fait, la « sanction du marché » n'existe plus. Autant dès lors aligner les politiques monétaires et budgétaires pour qu'elles permettent de financer les investissements nécessaires. Mais cela ne peut se faire sans révision des traités, sous peine de batailles juridiques dont on a vu qu'elles ne pouvaient être exclues.

La crise écologique et l'urgence à y faire face et à s'y adapter, ne nous obligent-elles pas à réviser nos dogmes qui reposent sur une conception de l'économie aujourd'hui largement dépassée <sup>(23)</sup> ?

(19) Voir le discours prononcé par Mark Carney (gouverneur de la Banque d'Angleterre, président du Conseil de stabilité financière) à la Lloyd's le 29 septembre 2015. Lire le rapport de Patrick Bolton *et al.*, *Breaking the tragedy of the horizon – Climate change and financial stability; The green swan, Central banking and financial stability in the age of climate change*, Bank for International Settlements & Banque de France (janvier 2020). Voir également le site du NGFS (Network for Greening the Financial System) qui regroupe 42 banques centrales et superviseurs financiers pour réfléchir aux risques financiers liés au climat.

(20) L'accès direct du Trésor britannique à la Bank of England a fait l'objet d'un accord écrit et public entre les deux institutions. Il est cependant temporaire et ne remet pas en cause la « normalité », à savoir un financement obligatoire du déficit. Voir : <https://www.latribune.fr/economie/international/coronavirus-la-banque-d-angleterre-va-financer-directement-les-depenses-du-royaume-uni-844793.html>

(21) Voir GRANDJEAN Alain & DUFRÈNE Nicolas, *Une monnaie écologique*, Odile Jacob, 2020.

(22) Voir LEMOINE Benjamin (2016), *L'ordre de la dette*, La Découverte.

(23) Voir par exemple Eloi Laurent, « La transition juste, nouvel âge de l'économie et de l'environnement », *Revue de l'OFCE*, 165 (2020/1) (<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-165OFCE.pdf>) et Gaël Giraud, *L'Illusion financière*, Éditions de l'Atelier, 2014.