



DES RÈGLES SYMÉTRIQUES EUROPÉENNES

Concilier soutenabilités économique et climatique grâce à
la création de nouvelles règles

Cyprien Batut, Jonas Kaiser, Max Krahé et Clara Leonard





SOMMAIRE

Synthèse	3
1. Que sont les règles symétriques ?	5
1.1. Pourquoi avons-nous besoin de règles symétriques ?.....	5
1.2. Le fondement juridique des règles climatiques	8
1.3. La logique des règles symétriques	10
1.3.1. La logique du Pacte de Stabilité et de Croissance	10
1.3.2. Quelle serait la logique des règles climatiques ?.....	11
2. Négocier les règles symétriques.....	13
2.1. Les objectifs de la négociation	14
2.1.1. Estimer les besoins	14
2.1.2. Quelle répartition ?	15
2.2. Les règles à négocier	15
2.2.1. Obligations de résultat.....	16
2.2.1. Obligations de moyens	16
2.3. Comment faire respecter les règles climatiques	17
2.3.1. S'appuyer sur des pénalités financières.....	17
2.3.2. S'appuyer sur la conditionnalité et la suspension de fonds	17
2.3.3. Quelle gouvernance ?	18
Conclusion.....	18



SYNTHESE

Les pays européens font face à une double menace budgétaire et climatique. Ils sont en retard sur leurs engagements de réduction des émissions, mais l'accumulation des crises a aussi laissé un niveau de dette publique plus élevé en héritage. Les nouvelles règles budgétaires européennes ont pour objectif d'améliorer leur soutenabilité budgétaire des pays européens, mais avec quelle conséquence pour la lutte contre le changement climatique ? Les États membres pourraient être obligés de réduire leurs investissements dans la décarbonation de leurs économies alors même que les années à venir sont particulièrement critiques si nous voulons atteindre nos objectifs climatiques.

Dans cette note, nous rappelons que les objectifs de réduction d'émissions ne sont pas moins une exigence juridique européenne que ceux de réduction des dettes. Les règles budgétaires européennes sont plus restrictives que les engagements européens en matière de réduction des émissions, car ces derniers ne sont pas associés à des sanctions explicites et à des procédures de suivi aussi strictes que le cadre budgétaire à l'échelle européenne. Il existe ainsi une hiérarchisation implicite entre les objectifs de réduction des émissions et de réduction des dettes, en faveur des seconds.

Alors que les négociations sur le Pacte de Stabilité et de Croissance viennent de se terminer, cette note franco-allemande défend donc le lancement d'un nouveau cycle de négociation afin de rétablir un équilibre des objectifs. Le but de cette négociation serait de mettre en place des règles climatiques, complémentaires aux règles budgétaires européennes. Le coût économique d'un défaut climatique et la présence d'externalité entre générations, mais aussi entre États membres, fait que ces règles climatiques sont tout aussi légitimes que les règles budgétaires existantes.

À quoi pourraient ressembler les règles climatiques ? Les règles climatiques pourraient créer des obligations de résultat. Des trajectoires de réduction des émissions seraient fixées et les États membres devraient publier des plans objectivant la manière dont ils souhaitent investir pour atteindre leurs cibles de réductions à long terme. Elles pourraient également créer des obligations de moyen en instaurant des règles d'investissement dans la décarbonation des économies, par exemple en fixant un minimum du PIB devant être investi chaque année.

Mais la forme même des règles doit aussi prendre en compte leur crédibilité et leur acceptabilité. Nous explorons ainsi plusieurs mécanismes qui permettraient de s'assurer que celles-ci soient respectées : soit des sanctions financières sur le modèle du Pacte de Stabilité et Croissance, soit le non-versement de fonds européens pour le climat. La création de règles climatiques symétriques passe également par la refondation de la gouvernance européenne du

carbone et l'implication des Institutions Fiscales Indépendantes comme le HCFP pour évaluer les plans d'actions des États membres.

Cette note est le premier volet d'un diptyque. Nous considérons que l'Europe ne doit pas simplement adopter une logique punitive (les règles), mais également se donner les moyens de ses ambitions en créant un Fonds Européen pour le Climat qui lui permettra de les respecter (voir la deuxième note de ce dossier consacré aux élections européennes).

Pour que ces règles soient réalistes, ces négociations doivent donc en même temps porter sur deux volets : le montant total des ressources à mobiliser dans l'Union européenne, leur origine et leur répartition ; la définition de règles climatiques crédibles qui pourraient être acceptées par les États membres. Amorcer ces négociations permettra d'affronter réellement l'une des questions les plus épineuses de la politique économique aujourd'hui : comment résoudre le dilemme entre épuisement planétaire et budgétaire ?



Alors que les négociations sur le nouveau Pacte de stabilité et de croissance viennent de se terminer, il est temps s'accorder sur des règles complémentaires qui porteraient cette fois-ci sur nos objectifs de réduction des émissions. Nous défendons dans cette note le lancement d'un nouveau cycle de négociations pour établir des règles climatiques européennes symétriques. Ces règles rendraient l'injonction au respect de la soutenabilité climatique aussi exigeante que celle qui porte sur la soutenabilité budgétaire, tout en reflétant un accord sur les moyens pour y parvenir.

1. Que sont les règles symétriques ?

1.1. Pourquoi avons-nous besoin de règles symétriques ?

Les pays européens sont confrontés à une double menace, leurs soutenabilités climatique et budgétaire sont en péril :

- Sur le plan climatique, la plupart de leurs engagements et objectifs d'investissements ne sont pas conformes aux cibles fixées lors de la Conférence de Paris sur le climat de 2015. Selon le *Climate Action Tracker*, même en respectant ses engagements, l'Union européenne (UE) émettra collectivement environ 350 Mt de CO₂ de trop en 2030 par rapport à une trajectoire idéale pour limiter le réchauffement climatique à 1,5° (voir Figure 1.a).
- Sur le plan budgétaire, la dette publique des pays européens augmente depuis 2008 (voir Figure 1.b) en raison d'une conjonction de crises. Les deux dernières, la crise du Covid et la crise en Ukraine, semblent avoir eu un effet durable sur la marge de manœuvre budgétaire des pays européens, mettant fin à une décennie de coûts de financement faibles.

Ces deux menaces simultanées créent un dilemme. D'une part, pour réduire le réchauffement climatique, les pays européens devront intensifier leurs investissements pour décarboner leurs économies. En 2020, la Commission européenne [estimait](#) que les pays européens devaient investir 413 milliards d'euros supplémentaires chaque année (soit 2,6 % du PIB européen¹) simplement pour atteindre leurs objectifs de 2030. D'autre part, pour équilibrer leurs budgets dans les années à venir, de nombreux pays européens devront rester prudents. Les estimations montrent que, pour respecter les nouvelles règles budgétaires, la plupart des pays européens pourraient se retrouver à devoir améliorer leur solde primaire structurel de plus de 0,4 point de PIB chaque année². Le dilemme est alors que les pays européens auront moins de marges pour investir dans la décarbonisation de leur économie ; d'autant plus que les politiques budgétaires

¹ En euros 2022.

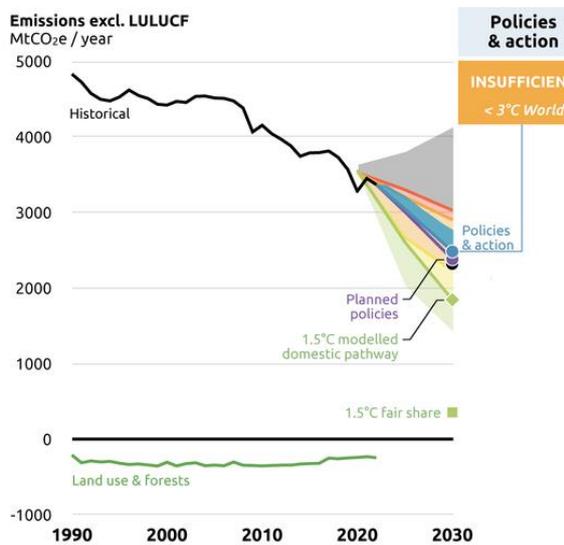
² Selon l'estimation de Darvas Z., Welsau L. & Zettelmeyer J. (2023). [A quantitative evaluation of the European Commission's fiscal governance proposal](#), *Bruegel Working Paper*, 16.

restrictives ont un biais contre l'investissement (Novelli & Barcia, 2021¹), qui est plus facile à réduire que les dépenses courantes.

Figure 1 – Soutenabilités climatique et économique

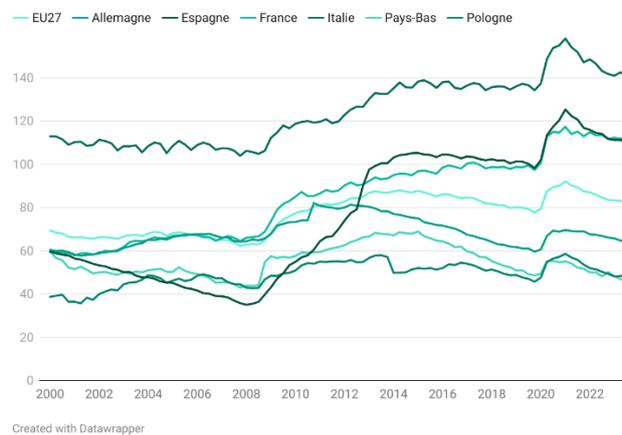
a) Notre budget carbone se vide rapidement

Evolution des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'UE entre 1990 et 2030 selon différents scénarios d'investissements et leur relation avec l'intensité du réchauffement climatique en 2100



b) Notre espace budgétaire est limité

Evolution de la dette gouvernementale trimestrielle en pourcentage du PIB entre 2000 et 2024



Source : Climate Action Tracker et Eurostat.

Les nouvelles règles budgétaires européennes devraient permettre aux pays européens d'améliorer leur soutenabilité budgétaire à court terme, mais à quel prix ? Le but initial des nouvelles règles était de définir des trajectoires d'ajustement sur mesure pour chaque État membre grâce à des analyses de soutenabilité de la dette (*Debt sustainability analysis* ou DSA) ; ces règles se voulaient ainsi plus flexibles que les précédentes, qui reposaient sur des critères numériques stricts (voir [notre analyse sur le sujet](#)). Cependant, au cours des négociations, ces règles ont été durcies en raison de l'inclusion de multiples « garde-fous » exigeant des ajustements minimaux du déficit et de la dette. Ce cadre budgétaire est biaisé contre les investissements publics comme choix d'outil de financement de la transition : les dépenses climatiques augmentent le ratio dette sur PIB alors que les réglementations climatiques ne le font pas, et les taxes climatiques le diminuent. Or, comme l'ont montré les bouleversements récents – des Gilets Jaunes en France au BBB aux Pays-Bas – les taxes, la réduction d'autres investissements pour financer la transition, ou les réglementations ne peuvent pas être notre seul moyen de décarboner notre économie. L'acceptabilité de ces mesures

¹ Novelli, A. C., & Barcia, G. (2021). *Sovereign risk, public investment and the fiscal policy stance*. *Journal of Macroeconomics*, 67(103263).

de transition doit également être considérée. Les électeurs (y compris parmi les libéraux, les électeurs de centre droit et d'extrême droite) ont exprimé une préférence pour l'investissement public plutôt que pour la réglementation ou la tarification du carbone¹. **Bien que les subventions ne soient évidemment pas le seul moyen de réaliser la transition, le risque est qu'une focalisation exclusive sur la soutenabilité budgétaire retarde la transition et augmente le risque d'une transition désordonnée lorsque la pression environnementale se fera sentir.**

Les années à venir sont particulièrement critiques si nous voulons atteindre nos objectifs climatiques et empêcher une transition désordonnée. Investir tôt et augmenter progressivement la charge est préférable à laisser cette responsabilité aux décideurs futurs. Une transition retardée et désordonnée aurait un impact positif sur la croissance et la soutenabilité budgétaire des pays européens à court terme, mais sera plus douloureuse par la suite. La Bundesbank a estimé qu'attendre 2030 pour décarboner l'économie européenne entraînerait une croissance économique plus importante à court terme, mais causerait un déclin de l'économie à plus long terme par rapport à une alternative où nous investissons dès maintenant (voir Figure 2)². La Banque de France trouve des résultats très similaires en France³ : le PIB sera inférieur de 2 points en 2050 si nous commençons à décarboner seulement en 2030.

Par conséquent, à plus long terme, les soutenabilités environnementale et budgétaire se soutiennent mutuellement. Cela milite en faveur de règles « symétriques » qui garantiraient que la soutenabilité environnementale est prise en compte et serait un contrepoids aux règles budgétaires. L'objectif de ces règles ne serait pas de contourner les règles budgétaires, mais de s'assurer qu'elles ne se fassent pas au détriment de la soutenabilité environnementale. Ce faisant, elles ciblent un autre type de dette, la dette climatique, que les pays accumulent lorsqu'ils échouent à décarboner efficacement leur économie. Une augmentation temporaire des investissements n'est pas nécessairement une menace pour la soutenabilité budgétaire si elle ne fait pas exploser la dette (Blanchard, 2023)⁴. **Réformer les règles budgétaires européennes pour laisser une place aux investissements verts alors qu'un accord vient seulement d'être trouvé après de nombreux mois de négociation est impossible à court terme.** Cela signifie que nous devons exploiter au maximum les marges existantes, notamment la possibilité d'étendre la période d'ajustement à sept ans, mais aussi que nous devons créer de nouvelles règles symétriques et ouvrir un nouveau cycle de négociations.

¹ Abou-Chadi, T., Jansen, J., Kollberg, M., & Redeker, N. (2024). [Debunking the Backlash-Uncovering European Voters' Climate Preferences](#). Jacques Delors Institute Policy Brief.

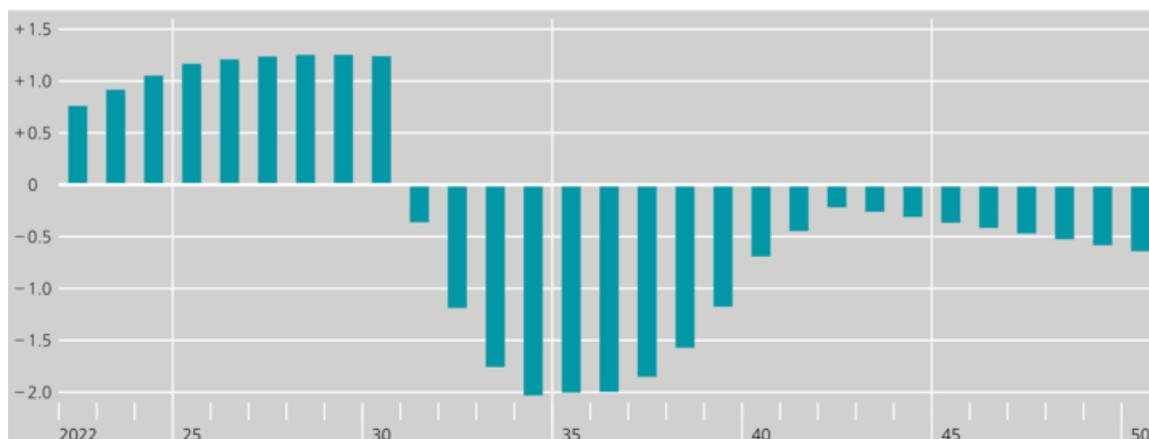
² Deutsche Bundesbank (2023). [The Environmental Multi-Sector DSGE model EMuSe: A technical documentation](#).

³ de Gaye A. & Lisack N. (2022). « Too little, too late » : Impact d'une transition climatique désordonnée, *Bloc-note Eco de la Banque de France* – Billet n°255.

⁴ Blanchard, O. (2023). [If markets are right about long real rates, public debt ratios will increase for some time. We must make sure that they do not explode](#). *PIIE Realtime Economics*.

Figure 2 – Une transition désordonnée n'est pas souhaitable

Différence dans la valeur ajoutée brute réelle exprimée par rapport à la ligne de base entre une transition désordonnée et une transition ordonnée, en points de pourcentage



Source : Calculs de la Bundesbank basés sur le modèle DSGE EMuSe et les scénarios de transition fournis par le *Network for Greening the Financial System*

1.2. Le fondement juridique des règles climatiques

La mise en œuvre de règles climatiques n'est pas seulement une nécessité pour mieux orienter nos politiques économiques vers les objectifs de décarbonisation, mais aussi parce qu'elle reflète une exigence juridique européenne.

La question de la soutenabilité environnementale a occupé une part importante de l'élaboration des politiques de l'Union européenne (UE). Les articles 11 et 191 à 193 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) définissent les compétences étendues de l'UE dans tous les domaines de la politique environnementale, comme la pollution de l'eau et de l'air ou la gestion des déchets¹. La politique de l'UE en matière d'environnement est guidée par quatre principes spécifiés dans le TFUE, à savoir la précaution, la prévention, la rectification de la pollution à la source, ainsi que le principe du « pollueur-payeur ». La capacité d'action de l'UE est limitée par le principe de subsidiarité et la nécessité d'un accord unanime au Conseil sur certains sujets, y compris ceux impliquant la politique budgétaire, ce qui souligne le lien étroit entre la soutenabilité budgétaire et environnementale.

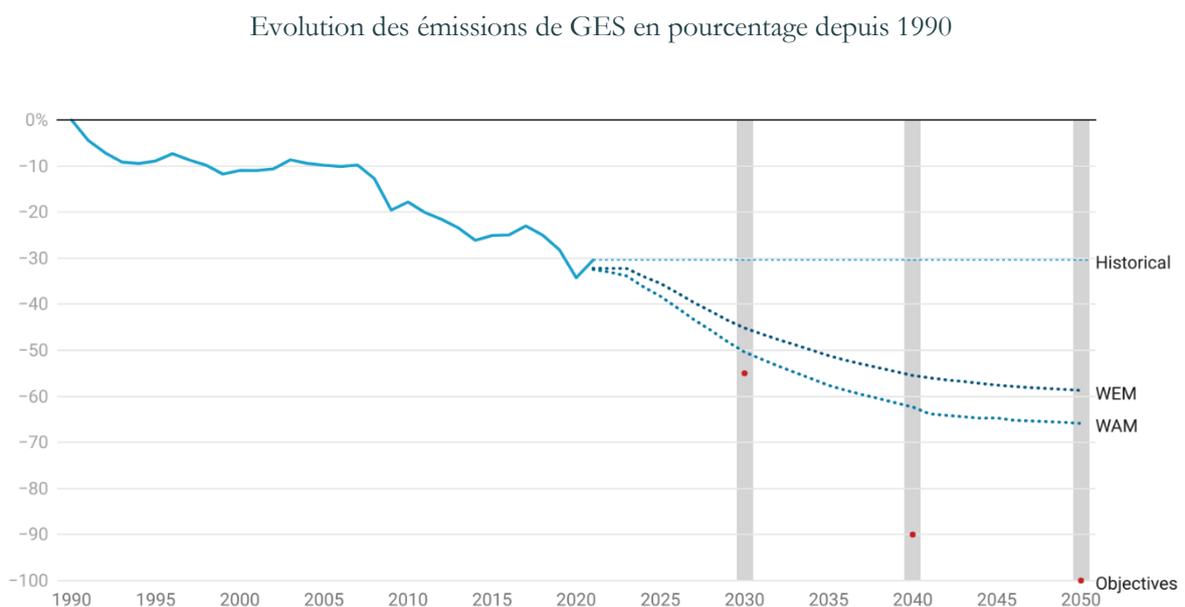
La lutte contre le changement climatique est un objectif explicite de la politique environnementale de l'UE, énoncé dans l'article 191 du TFUE. De plus, l'UE a ratifié l'Accord de Paris avec pour objectif de maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, et de poursuivre les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5°C. Une coordination à l'échelle de l'UE est nécessaire, car une action nationale est peu susceptible d'atteindre des résultats optimaux pour une crise climatique

¹ Article 191 paragraphe 2.

qui n'a pas de frontières. De plus, une action collective au niveau de l'UE permet de mieux coordonner les effets des politiques climatiques globales sur la croissance, le travail et l'équité. Si l'UE parle d'une seule voix, cela peut également rendre la diplomatie climatique plus efficace sur la scène internationale.

Conformément à ces objectifs et engagements, l'UE a adopté la Loi européenne sur le climat, entrée en vigueur en juillet 2021. La Loi européenne sur le climat est un élément clé du Pacte vert européen et elle réaffirme l'obligation légale de l'UE d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Elle inclut également un objectif intermédiaire de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990. Pour compléter cet objectif, la Commission en a proposé un autre en février 2024 : une réduction de 90 % des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2040 par rapport aux niveaux de 1990. Cependant, cet objectif n'est pas encore contraignant. Il appartiendra à la prochaine Commission de faire une proposition législative après les élections européennes. Il devra ensuite être adopté par les États membres (à l'unanimité) et le Parlement européen.

Figure 3 – Les émissions de gaz à effet de serre (GES) historiques et projetées et leurs relations avec les objectifs climatiques dans l'Union Européenne



Note : WEM signifie « with existing measures » (avec les mesures existantes) et décrit la trajectoire projetée des émissions si aucun changement de politique supplémentaire n'est effectué. WAM signifie « with additional measures » (avec des mesures supplémentaires) et correspond à un scénario où les États membres adoptent des politiques supplémentaires pour réduire leurs émissions. Les points rouges représentent les objectifs d'émissions de l'UE.

Source : Agence Européenne de l'Environnement.

Malgré les objectifs contraignants de réduction des émissions, l'UE est loin de les atteindre. La Figure 3 montre les émissions historiques et projetées de gaz à effet de serre dans l'Union pour un scénario avec les mesures existantes (*with existing measures* ou WEM) et si des mesures politiques supplémentaires pour réduire les émissions sont mises en œuvre (*with additional*

measures ou WAM). Il ressort que, malgré une tendance à la baisse, les projections d'émissions, même dans un scénario avec des mesures supplémentaires, manquent largement les objectifs contraignants de 2030 et 2050, ainsi que l'objectif proposé pour 2040. Cependant, il n'existe actuellement aucun mécanisme de sanction explicite dans la législation climatique de l'UE, ce qui met en péril sa crédibilité.

Toutes les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE sont réglementées d'une manière ou d'une autre. Environ 40 % des émissions sont couvertes par le Système d'Échange de Quotas d'Émission (SEQE) et les 60 % restants par le Règlement sur la Répartition de l'Effort (RRE). Dans le cas du SEQE, l'UE limite la quantité de certificats mis aux enchères sur le marché du carbone en fonction des objectifs de réduction pour 2030. Le RRE définit des budgets carbone annuels pour chaque État membre, qui sont différenciés selon leur PIB par habitant¹. La Commission a prévu des contrôles de conformité pour 2027 et 2032. Si un État membre dépasse ces allocations annuelles juridiquement contraignantes, il peut être pénalisé par des réductions d'émissions supplémentaires lors de la période suivante.

La soutenabilité environnementale n'est pas simplement un objectif secondaire, mais un objectif clé de l'Union européenne. À ce jour, il existe des objectifs de réduction des émissions ambitieux et juridiquement contraignants à différents niveaux. Cependant, l'UE est loin de les atteindre et ne se donne pas, ainsi qu'aux États membres, les moyens nécessaires pour changer cette situation. De plus, alors qu'une violation des règles budgétaires a de graves conséquences, il n'existe pas de sanctions financières explicites et directes pour le non-respect des objectifs d'émission, ce qui limite fortement leur crédibilité par rapport aux exigences budgétaires strictes.

1.3. La logique des règles symétriques

1.3.1. La logique du Pacte de Stabilité et de Croissance

Arguments théoriques et empiriques

Les raisons d'être des règles budgétaires ont été présentées dans le rapport Delors : sans règles, la discipline de marché fonctionne seulement « dans une certaine mesure ». Selon le rapport, l'accès à un grand marché de capitaux « peut même faciliter pendant un certain temps le financement de déséquilibres économiques » ; et, dans un second temps, plutôt que de conduire à une adaptation progressive des coûts d'emprunt, la perception des marchés peut évoluer brusquement, et « résulter en la fermeture de l'accès au financement de marché ».

Les règles budgétaires peuvent également se justifier par la nécessité d'équilibrer les incitations contradictoires entre les États membres. Certains pays pourraient être tentés de maintenir des déficits trop importants, car une partie du coût de ces déficits (via une inflation plus élevée, qui pousse la banque centrale à augmenter les taux d'intérêt) est supportée par d'autres États

¹ [Regulation \(EU\) 2021/1119](#) et [Regulation \(EU\) 2023/857](#)

membres. Certains pays pourraient aussi être tentés de maintenir des déficits trop faibles, car, dans une économie intégrée, ils préféreraient que les autres pays enregistrent des déficits ; ils profiteraient ainsi de la demande supplémentaire créée sans avoir à se soucier du remboursement de la dette, qui figure dans le bilan d'un autre pays.

Un dernier argument théorique pourrait être avancé : la politique budgétaire crée « un problème de ressources communes » (Geneva Report 13, 8). Les individus ou groupes qui bénéficient le plus de chaque euro supplémentaire dépensé par les autorités publiques ne sont pas les mêmes que ceux qui supportent le coût supplémentaire nécessaire pour le financer. Cela implique deux choses. Tout d'abord, ceux qui en bénéficient ont intérêt à plaider pour une augmentation des dépenses, sachant que le fardeau financier retombe sur d'autres. Sur le plan des revenus, les électeurs préféreraient laisser les autres (souvent les générations futures) payer les dépenses dont ils bénéficient aujourd'hui. L'aspect intergénérationnel est souvent invoqué comme justification centrale du PSC : « pour éviter que le processus politique ne favorise une consommation supplémentaire aujourd'hui au détriment de la richesse future, ce qui implique qu'il y aura moins de consommation pour les générations futures. » (*ibid.*, 9). De la même manière, en cas de réduction de la dette et d'ajustement budgétaire, les citoyens préféreraient que d'autres payent le coût de l'ajustement. Les règles budgétaires peuvent donc être comprises comme une obligation de résultats, par opposition aux approches procédurales, qui se concentrent sur les processus de décision et visent à internaliser les externalités liées au problème des ressources communes pour les décideurs. Elles définissent des objectifs spécifiques que les responsables politiques doivent atteindre pour être conformes aux règles.

Résoudre les contradictions de politique économique : éviter une politique monétaire inefficace

Cependant, pour comprendre les règles budgétaires, il est également nécessaire de les replacer dans leur contexte spécifique. Concernant les règles budgétaires, alors que l'Union européenne se préparait au passage à l'euro, il y avait des inquiétudes croissantes concernant une détérioration des finances publiques (Kopits & Symansky, 1998¹). De nombreux pays étaient proches ou au-dessus de l'objectif d'un ratio dette/PIB de 60 %. Ensuite, depuis la deuxième moitié des années 1970 (voir Buti & Van den Noord, 2004² pour une revue de littérature), le rôle de la politique budgétaire comme outil de stabilisation keynésien avait été remis en question (par exemple Barro 1974³), et sa responsabilité potentielle dans l'inflation avait été soulignée (Sargent & Wallace 1981⁴ ou la théorie fiscale du niveau des prix). Le contexte est important et appelle aujourd'hui à la mise en place de règles climatiques ; celles-ci doivent être examinées cette fois-ci à l'aune de

¹ Kopits G. & Symansky S. (1998). [Rationale and Institutions](#), In: *Fiscal Policy Rules*, IMF.

² Buti, M. & van den Noord P. (2004). [Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion, and Political Incentives](#), *European Economy Economics Papers*, 206, European Commission.

³ Barro, R. J. (1974). [Are Government Bonds Net Wealth?](#) *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095–1117.

⁴ Sargent T.J. & Wallace N. (1981). [Some Unpleasant Monetarist Arithmetic](#), *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 5.

l'accélération du réchauffement climatique et des objectifs de réduction des émissions (comme montré dans les parties 1.1 et 1.2).

Enfin, en théorie, les règles budgétaires visaient à résoudre des dilemmes politiques et à combiner différents objectifs. La résolution du Conseil accompagnant le Pacte affirmait qu'il renforcerait « les conditions de stabilité des prix », mais également permettrait « une croissance durable propice à la création d'emplois ». Mais en réalité, il s'agissait d'éviter des conflits institutionnels potentiels, d'assurer l'efficacité de la politique monétaire et d'éviter les effets de contagion. Les décideurs politiques européens se sont de plus en plus inquiétés du risque de domination budgétaire : la BCE avait été créée avec une « règle » claire (son mandat de maintenir la stabilité des prix à 2 %), mais les institutions budgétaires n'étaient soumises à aucune règle ; ils s'inquiétaient donc que celles-ci finissent par menacer cet objectif de stabilité des prix. Il s'agissait donc de préserver le rôle de la banque centrale en tant que garante de la stabilité des prix et de « faire de la discipline budgétaire une caractéristique permanente de l'UEM » (Buti & Van den Noord, 2004). **C'est ce qui a abouti au « consensus Bruxelles-Francfort » : la politique budgétaire soutient l'objectif de la banque centrale. Les règles budgétaires ont donc permis une hiérarchisation des objectifs.**

Le besoin de hiérarchiser les différents objectifs est aujourd'hui encore plus prégnant qu'auparavant. La politique budgétaire est actuellement soumise à des règles claires, qui sont plus contraignantes pour les autorités nationales que le respect des objectifs de réduction des émissions. Il s'agit donc d'une hiérarchisation implicite des objectifs entre soutenabilité budgétaire et climatique.

1.3.2. Quelle serait la logique des règles climatiques ?

Le raisonnement derrière l'établissement de règles budgétaires peut être appliqué aux règles climatiques ; les arguments théoriques en leur faveur sont même plus forts. Ces deux types de règles visent à résoudre deux problèmes du même type : éviter un problème de ressources communes et résoudre les contradictions politiques.

Il y a un problème de « ressources communes » dans le cas du climat, car ceux qui profitent du bénéfice marginal des émissions de CO₂ (à travers leur consommation ou leur production) ne sont pas les mêmes que ceux qui en supportent le coût (en termes de coût économique et de bien-être) :

- Tout d'abord, il y a une redistribution intergénérationnelle qui est encore plus forte que pour les règles budgétaires, car le coût de la faillite climatique est plus élevé que le coût d'un défaut économique. On observe même que certaines catégories socioprofessionnelles ne sont pas rationnelles : elles résistent à la mutation vers des pratiques plus vertes, alors que le réchauffement climatique est le plus susceptible de menacer l'avenir de leur profession.
- Il y a aussi un effet important sur les inégalités car les revenus les plus faibles sont ceux qui sont les plus exposés au changement climatique. Selon [l'Insee](#), en France, les zones les plus exposées aux chaleurs anormales abritent également près de 1,2 million de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, souvent dans des logements mal isolés. Ces zones sont également

caractérisées par un grand nombre d'emplois dans la construction et l'agriculture, qui sont particulièrement difficiles à pourvoir lorsque les températures sont anormales. C'est pourquoi la mise en place de règles climatiques est également essentielle pour assurer une transition juste.

Au lieu de pousser pour un déficit plus élevé, le « problème de bien commun climatique » est cette fois que certains acteurs poussent pour un « déficit carbone » plus élevé, c'est-à-dire le droit de maintenir ou d'étendre les activités polluantes. Cela peut prendre deux formes :

- Du côté des « revenus », cela conduit certains groupes d'intérêt, qui bénéficient économiquement ou en termes de style de vie des activités polluantes, à faire pression pour continuer à prospérer dans les activités « brunes ». Par exemple, ExxonMobil est connu pour avoir financé des recherches et des organisations qui remettent en question la science du changement climatique dès les années 1970 et s'opposent aux efforts réglementaires visant à réduire les émissions.
- Une autre illustration du problème est lorsque des populations résistent à l'adaptation au changement climatique parce qu'elle a un coût pour elles, en termes de bien-être ou de pouvoir d'achat. Dans ce cas, elles estiment que le coût de l'adaptation est trop élevé pour elles et appellent à un ralentissement des politiques de transition ; cela peut être alimenté par des mouvements politiques qui tentent de gagner des voix en profitant de la colère populaire. Cela a été récemment souligné comme le *greenblaming* par le *think tank* Construire l'écologie (voir [Greenblaming, la construction de l'épouvantail écologique, 2024](#)) et illustré par de nombreux mouvements citoyens (Gilets jaunes, agriculteurs français, BBB aux Pays-Bas).

Il existe une issue à ces problèmes, mais elle a un coût économique qui ne peut être ignoré. Concernant les secteurs « bruns », cela peut se faire par la réglementation, les investissements publics pour les décarboner ou les prêts garantis pour faciliter l'adaptation de l'industrie. En ce qui concerne la colère populaire, afin d'éviter une hausse des inégalités (réelles ou perçues) et l'émergence de mouvements sociaux, les politiques vertes doivent être rendues acceptables¹, par exemple grâce au soutien de l'État aux personnes qui perdent leur emploi (voir la proposition de l'Institut Avant-garde d'une assurance salariale, note n° 5 de ce dossier). Cette conclusion pourrait mener à en déduire qu'il existerait un dilemme entre la soutenabilité économique et climatique.

Cependant, l'établissement de règles climatiques obligerait à résoudre ces différents problèmes en imposant à la fois la nécessité de respecter les objectifs d'émission et de nous donner les moyens de le faire, mais d'une manière qui tiendrait également compte de la soutenabilité économique. Le risque actuel est que, sans aucune règle climatique ancrant une stratégie concrète de décarbonation, les objectifs de réduction des émissions juridiquement contraignants deviennent impossibles à atteindre. Avec de nouvelles règles budgétaires très

¹ Voir Viennot M. (2023). [La protection sociale a-t-elle besoin de la croissance ?](#), *L'Économie politique*, 2(98), 55-64.

contraignantes et les fonds *NextGeneration EU* qui ne sont que temporaires (voir la deuxième note de nos publications sur les élections européennes), nous pourrions nous retrouver dans une situation où la soutenabilité économique est la priorité, et soutenue à court terme, mais la soutenabilité climatique est sacrifiée. À plus long terme, cela pourrait même finir par menacer la soutenabilité économique de l'UE en raison du coût d'un changement climatique plus prononcé.

Il est essentiel d'avoir un débat ouvert sur l'ampleur de la facture et sa répartition. Cela nous permettra d'éviter d'adopter une stratégie de financement chaotique et non coordonnée qui est dommageable sur le plan économique, climatique et politique.

2. Négocier les règles symétriques

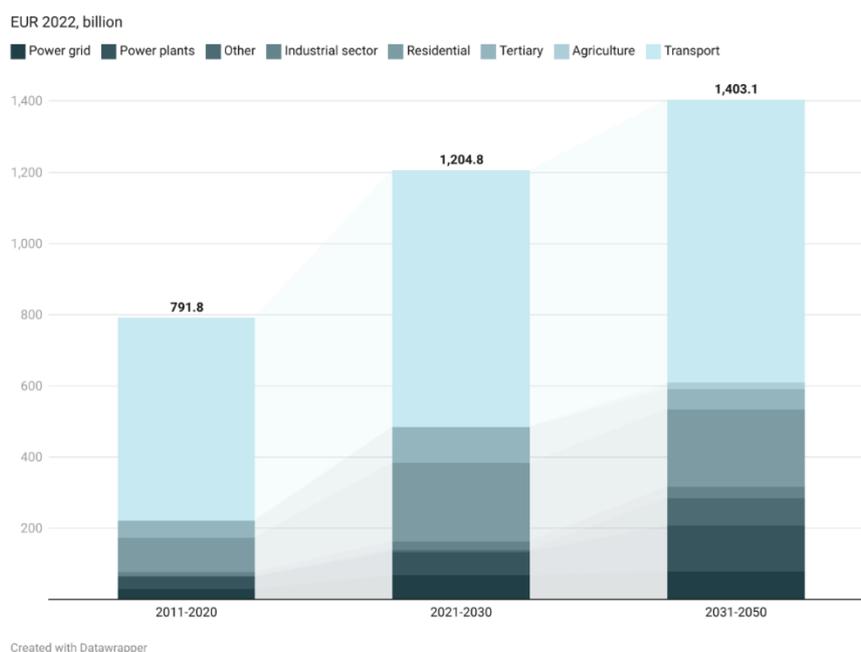
L'objectif des négociations ne serait pas de créer des règles sans penser aux moyens de les atteindre, pour éviter de tomber dans les travers des règles budgétaires : suspensions régulières et, en fin de compte, inapplicabilité. Les négociations devront aborder deux aspects : (i) les ressources pour la transition (ii) le respect des objectifs.

2.1. Les objectifs de la négociation

2.1.1. Estimer les besoins

Le premier objectif des négociations sur les règles climatiques sera de s'accorder sur la taille de l'enveloppe totale nécessaire pour financer la transition écologique dans l'UE.

Figure 4 – Besoins d'investissement annuels en Union européenne, en milliards d'euros 2022



Source : Commission européenne.

Les évaluations disponibles sur les besoins d'investissements supplémentaires de l'Union indiquent qu'ils sont substantiels, mais pas inatteignables, entre 2 et 3 % du PIB annuellement jusqu'en 2050 (voir Figure 4). Bien qu'il y ait un débat sur la méthodologie appropriée, il existe un consensus scientifique sur la taille approximative des besoins d'investissement supplémentaires. Pour une revue des études qui estiment ces besoins, voir la note n°2 de ce dossier.

2.1.2. Quelle répartition ?

Une fois un accord trouvé sur le montant total des ressources qui doivent être mobilisées dans l'UE, la question de leur origine et de leur destination constitue un deuxième objectif de négociation. Le défi est de créer et de distribuer les fonds de manière efficace et équitable parmi les acteurs économiques à différents niveaux géographiques.

La question de la manière de dépenser les ressources a fait l'objet de plusieurs analyses détaillées examinant les besoins dans différents (sous-) secteurs. La transformation du système énergétique (production d'énergie renouvelable et réseau électrique), des bâtiments (rénovations pour l'efficacité énergétique) et des transports (électrification de la flotte de véhicules) représente la part la plus importante des besoins en investissement, comme le montrent les données de la Commission dans la Figure 4.

Du côté du financement, il faut débattre de la part de la facture de la transition verte qui devrait être attribuée au niveau de l'UE et celle qui incombe aux États membres (voir note n°2 consacrée au fonds climat). Suivant le principe de subsidiarité, la responsabilité budgétaire au niveau de l'UE ne devrait s'appliquer qu'aux investissements qui sont mieux réalisés au niveau de l'Union.

L'effort doit également être réparti entre le secteur public et le secteur privé. Dans les années 2010, les dépenses publiques représentaient 15 % de tous les investissements dans l'économie de l'UE et un peu plus pour les investissements liés au climat ([Commission Européenne, 2023](#)). Cependant, le ratio entre les investissements publics et privés nécessaires dépend fortement de facteurs tels que l'industrie, la géographie ou la technologie. Étant donné le besoin d'accélérer la transition et la situation géopolitique incertaine, les investissements publics pourraient devoir être intensifiés pour assurer la compétitivité et la résilience de l'économie de l'UE.

2.2. Les règles à négocier

En pratique, les règles budgétaires ont été mal appliquées. Historiquement, leur objectif était de promouvoir la responsabilité budgétaire en Europe dans un contexte où il existe des externalités entre les États membres en raison de la possible propagation des crises fiscales ou parce que cela pourrait conduire la BCE à monétiser la dette et à l'inflation. Depuis la mise en œuvre du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), elles ont été violées à plusieurs reprises par les États membres et n'ont pas empêché les crises budgétaires (Blanchard, Leandro & Zettlemeyer, 2021¹). De plus,

¹ Blanchard O.n Leandro A. & Zettlemeyer J. (2021). [Comment réformer la discipline budgétaire européenne ?](#), *Commentaire*, 2021/2 (174), 295-308.

même si de nombreux économistes sont convaincus de l'efficacité des règles budgétaires en général pour réduire les déficits (voir la revue des preuves empiriques dans Brändle & Elsener, 2023¹), ils s'inquiètent également qu'elles puissent être biaisées contre les investissements publics (Blanchard & Giavazzi, 2004²; Bome, 2019³). La négociation de nouvelles règles budgétaires, commencée en 2021, devait les rendre plus adaptables aux spécificités de chaque pays, notamment grâce à l'analyse de la soutenabilité de la dette, et en renforçant leur appropriation par les États membres. Cependant, les nouvelles règles budgétaires ne semblent pas susceptibles d'atteindre ces objectifs, en partie parce qu'elles sont trop complexes pour être même entièrement comprises par les experts et toujours rigides⁴. **Cependant, la force des règles budgétaires, et leur aspect le plus problématique est qu'elles créent une force de rappel ancrant une doctrine d'austérité.**

Comme mentionné précédemment, nous devrions envisager de nouvelles règles en plus des règles budgétaires actuelles, malgré leurs inconvénients. Les règles budgétaires actuelles sont le résultat de longues négociations, et il serait irréaliste de penser à les changer prochainement. Si, comme le souligne Poterba (1997)⁵, les institutions budgétaires peuvent agir comme une contrainte sur le comportement des acteurs politiques, alors elles peuvent également être utilisées pour garantir que les règles budgétaires ne se fassent pas au détriment des investissements verts. Ces règles supplémentaires pourraient prendre différentes formes.

2.2.1. Obligations de résultat

Les règles climatiques pourraient créer des obligations de résultat. Tout comme les règles budgétaires imposent une certaine trajectoire budgétaire aux États membres, les règles climatiques pourraient, par exemple, imposer une trajectoire d'émissions de carbone aux États membres, avec la mise en œuvre de plans d'ajustement s'ils s'écartent de cette trajectoire à long terme. Le fait que, depuis 2018 et la réglementation RRE, les réglementations européennes se soient mises à prévoir des objectifs de réduction différenciés pour chaque État membre permettrait de créer des budgets carbone et des trajectoires de réduction appropriées.

2.2.2. Obligations de moyens

Les règles climatiques pourraient créer des obligations de moyens. Pour garantir que les investissements verts soient réalisés, des règles pourraient être utilisées pour fixer des trajectoires d'investissement dans les secteurs de décarbonation non couverts par le SEQE. Par exemple, nous pourrions imaginer une règle qui ressemblerait à la « règle des 2 % », encourageant les États

¹ Brändle, T., & Elsener, M. (2023). [Do fiscal rules matter? A survey on recent evidence](#), *WWZ Working Paper*, No. 2023/07.

² Blanchard, O. & F. Giavazzi. (2004). [Improving the SGP through a proper accounting of public investment](#), *CEPR*.

³ Bome, P.R.D. (2019). [Fiscal rules and the intergenerational welfare effects of public investment](#), *Economic Modelling*, Vol. 81, pp. 455–470.

⁴ Discours de Philippa Sigl-Glückner at the European Parliamentary week 2023 – Plenary session: Review of the EU economic governance framework – exchange of views, at February 28th 2023.

⁵ Poterba, J. M. (1996). [Do Budget Rules Work?](#) *NBER Working Paper*, w5550.

membres à investir, afin qu'une moyenne de 2 % de leur PIB soit investie (financement public et privé) dans la transition jusqu'en 2050. Ces règles auraient l'avantage de reconnaître le faible contrôle des États membres sur les émissions à court terme, mais leur capacité à effectuer ou non des actions favorisant la transition¹.

La règle verte idéale pourrait même combiner les deux caractéristiques en adjoignant une approche de budget carbone à une règle évolutive qui impose un niveau d'investissement (évolutif en % du PIB) lorsque la trajectoire carbone est trop éloignée de l'objectif.

Cependant, la question du calibrage des règles climatiques est une affaire trop sérieuse pour être laissée aux mains des économistes seuls ; il faut tenir compte des facteurs qui ont fait échouer les règles budgétaires en Europe : leur rigidité excessive et leur manque de crédibilité. Cela implique de faire la flexibilité et de l'appropriation de ces règles par ces pays une priorité. Au minimum, une structure similaire au groupe de travail sur les *output gap* pourrait être mise en place pour faire évoluer ces règles dans le temps, et la concertation sera clé pour les déterminer.

2.3. Comment faire respecter les règles climatiques

Pour garantir l'application des règles climatiques, deux types de mécanismes pourraient être envisagés :

- i) un basé sur le Pacte de Stabilité et de Croissance : menacer les États membres qui ne respectent pas les règles d'une amende ;
- ii) un basé sur le Fonds de Développement Régional ou le Fonds de Cohésion en suspendant l'accès aux fonds en cas de non-respect.

Si les règles sont crédibles, il pourrait également y avoir un effet de stigmatisation lié au non-respect qui encouragerait les États membres à s'y conformer.

2.3.1. S'appuyer sur des pénalités financières

Dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance, les pays peuvent être soumis à une Procédure de Déficit Excessif (PDE), qui peut en définitive conduire à des amendes si le pays ne prend pas de mesures efficaces pour corriger le déficit. Les amendes peuvent aller jusqu'à 0,5 % du PIB du pays. Cependant, en pratique, les amendes et les sanctions financières dans le cadre du PSC ont été utilisées avec parcimonie. L'UE a souvent préféré utiliser la menace de sanctions comme un moyen de dissuasion, plutôt que d'imposer réellement des amendes aux États membres. De plus, lors de crises économiques significatives, comme la crise financière de 2008 et la pandémie de COVID-19, l'UE a choisi de suspendre temporairement les règles budgétaires.

¹ Les règles d'investissement peuvent prendre de nombreuses formes, allant de règles simples exigeant un niveau donné d'investissements publics à une administration plus directe de ce que ces investissements devraient être. Les règles pourraient être ventilées par secteur, précises quant à un partage particulier du fardeau entre les secteurs public et privé, ou elles pourraient rester agnostiques quant à la forme que ces investissements devraient prendre.

Si cette mise en œuvre rare des amendes reflète la préférence de l'UE pour la négociation et les plans d'action correctifs plutôt que pour les mesures punitives, il pourrait également être considéré que, en dehors des phases de crise, l'orientation générale des règles les ramène toujours à l'austérité comme politique « normale ». Comme mentionné, cela crée donc un biais en faveur de l'austérité, même si les amendes ne sont pas appliquées.

2.3.2. S'appuyer sur la conditionnalité et la suspension de fonds

Une autre manière pour l'UE d'assurer le respect des règles et réglementations est à travers le Fonds de Cohésion, qui vise à promouvoir le développement à travers l'Union en réduisant les disparités entre les différentes régions. Le mécanisme de mise en œuvre a été la rétention des fonds en cas de violation des valeurs fondamentales de l'Union. Un exemple notable est celui de la Hongrie et de la Pologne. Ces dernières années, les institutions de l'UE ont exprimé des inquiétudes concernant l'État de droit dans ces deux pays, arguant que les actions gouvernementales dans ces pays menacent les principes démocratiques et l'État de droit. En 2020, l'UE a ainsi introduit un nouveau mécanisme qui lie le déboursement des fonds de l'UE au respect de l'État de droit. **En utilisant le même principe, la rétention des fonds climatiques européens (voir note n°2) pourrait servir de modèle de mécanisme de mise en œuvre pour les réformes climatiques.**

Cela a-t-il fonctionné ? Le gouvernement hongrois a réalisé plusieurs ajustements juridiques et politiques dans le but de se conformer aux demandes de l'UE. Par exemple, en réponse à la menace d'une suspension de 7,5 milliards d'euros de fonds de l'UE, la Hongrie a accepté un ensemble de 17 mesures de réformes anticorruption. La Pologne a également adopté une nouvelle loi pour améliorer la responsabilité judiciaire, dans le but de libérer 35 milliards d'euros de fonds de l'UE (fonds de relance Covid) gelés en raison de préoccupations sur les réformes judiciaires. Ces exemples montrent que le contrôle par l'UE de ressources financières significatives lui donne un levier de négociation. Il convient de noter que la Hongrie et la Pologne se sont fortement opposées à ce mécanisme, arguant qu'il porte atteinte à leur souveraineté nationale, et se sont engagées dans des batailles juridiques et politiques. Cependant, il pourrait être considéré que ces tensions sont liées à la nature très politique de ces réformes. Cela pourrait donc servir de système de mise en œuvre encore meilleur pour les règles climatiques.

De plus, ce mécanisme pourrait être mis en place pour des règles climatiques, car cela serait directement lié à des fonds spécifiques, dont l'utilisation serait cohérente avec les conditions de violation. En effet, la négociation pour des règles symétriques aboutirait idéalement à la définition d'un paquet de financement au niveau européen (voir partie 2.1).

2.3.3. Quelle gouvernance ?

Un dernier mécanisme pour s'assurer du respect des règles pourrait consister à demander aux pays de présenter à la Commission des plans de réforme et d'investissement qu'ils devraient respecter pour atteindre leurs objectifs d'émission. Ce document ressemblerait au PSTAB (programme de stabilité), qui serait examiné par la Commission européenne. Nous pourrions également mettre en place des institutions climatiques indépendantes (similaires aux Institutions Fiscales Indépendantes,

comme le HCFP en France), qui évalueraient ces programmes, les surveilleraient et auraient un rôle consultatif. En définitive, étant donné l'incertitude qui entoure l'estimation de l'effet des politiques de transition, les sanctions financières seraient davantage basées sur le non-respect de ce plan que sur le non-respect des objectifs d'émission.

Conclusion

Aujourd'hui, un choix implicite a été fait en faveur de la soutenabilité budgétaire plutôt que de la soutenabilité climatique, concevoir des règles symétriques permettrait de faire évoluer cette hiérarchisation. Cependant, alors que nous amorçons la mise en œuvre de politiques européennes durables, il est impératif de tirer des leçons des erreurs passées, en particulier celles commises sur les règles budgétaires. Il s'agit d'un élément important pour éviter d'établir des règles qui manquent de crédibilité, de légitimité démocratique ou imposent des contraintes impossibles à respecter aux nations. Par conséquent, il est crucial d'adopter une approche équilibrée en négociant en même temps la création de fonds européens pour le climat et ces règles climatiques (voir notre deuxième note). Il sera essentiel pour rendre ces règles plus crédibles de trouver un bon équilibre entre les moyens donnés aux États membres pour atteindre les objectifs de réduction de carbone, et les sanctions lorsqu'ils retardent leurs réformes. Échouer à bien calibrer ces deux contraintes pourrait nous forcer à agir dans l'urgence et à mettre en place une « thérapie de choc » : une réallocation massive des dépenses publiques vers les dépenses de transition (en sacrifiant nos modèles sociaux) ou l'introduction de taxes carbone nettement plus élevées.



www.institutavantgarde.fr



@eco_avant_garde



institut-avant-garde



Institut Avant-garde – 73 rue de Vaugirard 75006
Paris

Directrice générale : Clara Leonard

Directrice de la publication : Mathilde Viennot

Contact presse : Juliette de Pierrebourg,
juliette.depierrebourg@institutavantgarde.fr

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires et toutes les générations de penseurs et de citoyens.