



Pour une relance européenne fidèle au « serment vert »

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

28 Mai 2020

PRESENTATION

Les réponses à la crise du Covid-19 doivent permettre d'accompagner les transformations sociales et écologiques nécessaires pour tenir les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE et de la France, et garantir des conditions de vie dignes à l'ensemble de la population. Cela suppose de développer toutes les mesures qui présentent des co-bénéfices potentiels entre la relance des activités et la transition, mais aussi d'assumer le déclin des activités et des secteurs les plus polluants, et d'accompagner les acteurs économiques et les salariés concernés pendant la phase de transition.

Les financements des plans de relance doivent être adaptés à cet objectif et non l'inverse. Or le plan présenté par la Commission européenne le 27 mai n'y parvient pas : il apporte une aide précieuse aux Etats et fait un pas important vers la mutualisation des dettes, mais ne montre pas comment accélérer la transition écologique. Les investissements dans les secteurs clés du Green Deal reposent très majoritairement sur les financements privés. Cette contrainte risque d'orienter le Green Deal vers des volets importants mais aussi les plus faciles à traiter, laissant de côté de nombreux défis cruciaux et répétant parfois les erreurs du passé.

Cette note propose une autre voie : une feuille de route écologique cohérente d'abord, incluant des mesures sociales indispensables pour relever le défi démocratique posé par la transition, et des solutions innovantes en matière de financement ensuite. Le financement est une question technique qui ne doit pas nous empêcher d'agir face aux crises qui menacent nos conditions de vie. Pour libérer les contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques, nous proposons quatre types de solutions qui peuvent être complémentaires : une dette mutualisée quasi-perpétuelle et « fondante », le financement monétaire, l'annulation des dettes et la « monnaie hélicoptère ».

* 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 & ÉTUDES

[De la monnaie hélicoptère pour affronter la crise sanitaire](#), avril 2020, Anastasia Melachrinou & Jézabel Couppey-Soubeyran

[Réussir le « Green Deal » : un programme social-écologique pour sortir l'Europe de la crise](#), mars 2020, par Wojtek Kalinowski, Julien Hallak & Mathilde Dupré

[Un « drone monétaire » pour remettre la politique monétaire au service de tous](#), janvier 2020, sous la direction de Jézabel Couppey-Soubeyran, avec Emmanuel Carré, Thomas Lebrun & Thomas Renault

[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 Couppey-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.

POUR UNE RELANCE EUROPEENNE FIDÈLE AU « SERMENT VERT »

MATHILDE DUPRÉ, JULIEN HALLAK & WOJTEK KALINOWSKI

MAI 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.



Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Une crise aux impacts multiples.....	7
2.1. Une double crise de la demande et de l'offre.....	7
2.2. Des répercussions sur le système financier.....	7
2.3. Augmentation de la dette publique.....	8
2.4. Un modèle économique vulnérable.....	9
2.5. Impact asymétrique sur les pays.....	9
3. Premier bilan des réponses d'urgence à la crise.....	10
3.1. Une compensation inégale des pertes de revenu.....	12
3.2. Une protection insuffisante des travailleurs.....	13
3.3. Une flexibilisation du marché du travail qui risque de devenir permanente.....	13
3.4. L'affaiblissement du dialogue social.....	14
3.5. Une aide aux entreprises sans conditionnalité.....	14
3.6. Des plans nationaux non proportionnels à l'impact de la crise.....	15
3.7. Des risques de régressions environnementales.....	15
3.8. Un financement fragile des mesures d'urgence.....	16
4. Analyse du plan de relance annoncé par la Commission européenne.....	16
4.1 Une réponse bienvenue à l'échelle européenne.....	17
Une mutualisation de la dette à l'échelle européenne.....	17
Allocation des fonds au sein de l'UE : le principe de solidarité européenne affirmé.....	17
4.2 Un degré d'ambition écologique encore incertain.....	17
Compatibilité avec le Green Deal ?.....	17
Des conditionnalités économiques plus qu'écologiques ?.....	18
4.3 Des moyens d'action qui restent limités.....	18
Une enveloppe totale trop restreinte.....	18
Un pari risqué sur les co-financements privés.....	19
4.5 Secteurs ciblés dans le volet vert du plan de relance.....	21
5. Donner aux plans de relance le cap de la transition écologique et sociale.....	23
5.1. Des conditionnalités sociales et fiscales à l'aide publique.....	24
5.1.1. Respect du droit du travail et des instances du dialogue social.....	24
5.1.2. Maintien en emploi et plans de formation.....	24
5.1.3. Mise à contribution des actionnaires.....	25
5.1.4. Responsabilité fiscale.....	25

5.1.5. Un contrôle effectif	26
5.2. Le déploiement d'un filet de sécurité pour tous.....	26
5.3. Des politiques sociales pour accompagner la transition.....	27
5.4. Des contrats de transition pour les secteurs les plus polluants.....	28
5.5. La transformation par les normes et par la fiscalité	30
5.5.1. Une révision régulière des normes de production et de produit.....	31
5.5.2. Des normes ambitieuses pour l'aménagement du territoire.....	31
5.5.3. Règles d'étiquetage rigoureuses et fiables	31
5.5.4. L'interdiction de la publicité sur les produits et services polluants	32
5.5.5. Fiscalité verte et suppression des niches fiscales.....	32
5.5.6. Réglementations du secteur bancaire et financier	33
5.6. Un plan d'investissement public axé sur la transition.....	33
5.6.1. Accélération des travaux de rénovation thermique	34
5.6.2. Extension des réseaux de chaleur et de froid	35
5.6.3. Développement des transports en commun et intermodaux.....	36
5.6.4. Restauration du fret ferroviaire et fluvial	36
5.6.5. Développement de l'agriculture de proximité.....	37
5.6.6. Protection de la biodiversité	38
5.6.7. Mesures d'adaptation au changement climatique	39
5.6.8. Investissements dans les services publics	39
5.7. Soutenir la transition à l'échelle des territoires.....	39
5.8. Soutenir les initiatives citoyennes.....	40
5.9. Utiliser le levier des marchés publics	40
6. Financer l'effort de transition	41
6.1. Une dette quasi perpétuelle ou « fondante ».....	42
6.2. Une mutualisation européenne	44
6.3. Financement direct des États par la banque centrale.....	46
6.4. Annulation des dettes publiques.....	47
6.4.1. Annulation des dettes détenues par les banques centrales	47
6.4.2. Une restructuration plus générale des dettes publiques.....	48
6.5. La « monnaie hélicoptère » à destination des États	48
6.6. Augmenter les ressources fiscales	49
6.7. Protéger les États contre le risque de plaintes d'investisseurs étrangers	51

1. INTRODUCTION

Au moment où la plupart des pays européens sortent du confinement, le bilan humain, social et économique de la pandémie du Covid-19 est encore bien difficile à mesurer. Si les interventions massives des États ont permis de compenser temporairement les pertes de revenus des ménages dues au choc économique et à la mise en hibernation de nombreuses activités économiques, ces mesures pourraient s'éteindre progressivement alors que les perspectives de reprise de l'activité demeurent très incertaines et très contrastées d'un secteur d'activité à l'autre. Les incertitudes quant à la durée de l'épidémie contribuent à rendre particulièrement difficile l'élaboration des plans de sortie de la crise. La prolongation de certaines mesures d'urgence pourrait ainsi s'avérer nécessaire au moins dans certains secteurs.

Quant au débat sur la façon dont il faut reconstruire et transformer l'économie européenne après le déconfinement, il ne fait que commencer. Au-delà des mesures de sauvetage déjà prises par les États, l'UE et la Banque centrale européenne (BCE), la Commission vient de présenter un projet de plan de relance qui s'appuie sur la proposition franco-allemande d'un emprunt européen mutualisé consacré à l'aide aux régions et secteurs les plus affectés par la crise économique et sur lequel le Conseil et le Parlement européens devront encore se prononcer. Et au niveau national, de nombreuses mesures sont encore en phase de préparation.

Cette note aborde deux questions essentielles dans ce débat.

- Quelles **conditions sociales, fiscales et environnementales** les États doivent-ils poser en contrepartie de leur soutien ? L'afflux massif d'argent public dans l'économie doit permettre d'opérer et d'accompagner les transformations sociales et écologiques nécessaires pour tenir les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE et de la France.
- Surtout, comment articuler les mesures prises ou discutées aujourd'hui avec les objectifs de la transition écologique et sociale ? **Un retour « à la normale » n'apparaît ni possible ni souhaitable**, d'autant plus que notre modèle de développement porte sa part de responsabilité dans la crise sanitaire¹.

Le débat sur les priorités du moment souffre à nos yeux d'une opposition trop schématique entre le court terme et le long terme. La transformation du tissu économique prendra forcément du temps, mais les temporalités sont en réalité très variables selon les secteurs d'activités : réduire la consommation d'énergie due au chauffage ou augmenter la part des circuits courts peut faire avancer plus vite que le développement des transports collectifs et intermodaux dans les agglomérations, etc. Il serait donc erroné de séparer les deux temporalités en voulant d'abord sauver l'économie pour s'occuper ensuite du reste.

Nos propositions reposent sur trois constats fondamentaux :

1. De nombreux co-bénéfices potentiels existent entre la relance des activités à court et moyen termes et la poursuite des objectifs de transition écologique et sociale ; encore faut-il que cette

¹ De nombreux experts font le lien entre la disparition de la biodiversité et l'apparition de nouvelles épidémies d'origine zoonotique et préviennent que les risques sanitaires vont vraisemblablement s'accroître avec le dérèglement climatique. Voir Philippe Grandcolas et Jean-Lou Justine, « Covid-19 ou la pandémie d'une biodiversité maltraitée », *The Conversation*, 25 mars 2020.

relance cible de façon privilégiée les secteurs, activités et modèles économiques les plus en phase avec les objectifs climatiques et environnementaux.

2. Il faut en même temps assumer des priorités dans nos objectifs. Certaines mesures nécessaires pour la transition écologique et sociale, ne sont pas « à double impact » environnemental et économique. Là où les co-bénéfices cèdent la place à des objectifs inconciliables, la préservation à tout prix du tissu économique d'avant la crise ne doit pas être la priorité. Au contraire, il faut accélérer l'effort de transition nécessaire pour inventer un modèle de société qui respecte les limites physiques de la planète. Cette transition doit s'accompagner de mesures sociales généreuses pour la rendre acceptable par le plus grand nombre et garantir des conditions de vie dignes à l'ensemble de la population.

3. Le financement de cette transition est une question d'ordre technique qui ne doit pas nous empêcher d'agir face à une crise qui menace l'habitabilité de la planète et finalement notre survie même. Des outils existent pour permettre aux pouvoirs publics de protéger la société pendant une période de transition prolongée, à condition de guider cette transition vers les objectifs climatiques et environnementaux, et de mobiliser pleinement les ressources et les institutions.

La transition écologique est une double transformation du tissu productif et des modes de vie ; les deux dimensions doivent être accompagnées par des politiques publiques ambitieuses au lieu d'être reportées à plus tard au motif qu'il faut répondre à l'urgence du moment. Il faut donc saisir activement les opportunités là où elles existent pour acter ce changement de logique et l'ancrer dans le fonctionnement de nos économies. La crise actuelle ne change rien au fait que la transition écologique implique forcément une décroissance sélective, celle des secteurs, des activités et des modèles économiques les plus polluants.

« [En 2008], aucun pays n'avait réellement fait l'exercice d'une relance "verte" intégrale ni émis de conditionnalités contraignantes quant à un usage "vert" des mesures budgétaires et fiscales. Les analyses des plans de relance de 2008 soulignent les erreurs à ne pas commettre en 2020 »

Rapport du Haut Conseil sur le Climat

Ne répétons donc pas les erreurs de 2008. L'absence d'une véritable ambition climatique dans les plans de relance menés à l'époque explique une partie du retard accumulé dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux. Les investissements gris ont annulé les effets positifs des quelques investissements verts réalisés et les États ont porté trop peu d'attention aux effets de verrouillage de certaines mesures dans une trajectoire insoutenable². Cette fois-ci, les mesures d'urgence doivent être pensées de manière articulée avec les mesures de moyen terme de sortie de crise compatibles avec la transition.

² Haut Conseil pour le climat, « [Climat, Santé : mieux prévenir, mieux guérir](#) », rapport, avril 2020 sur la base de Niklas Höhne, Jan Burck, Katja Eisbrenner, Lukas van der Straeten and Dian Phylipsen, "Economic/climate recovery scorecards. How climate friendly are the economic recovery packages?", E3G et WWF, avril 2009 et Hadrien Hainaut, Maxime Ledez, Quentin Perrier, Benoit Leguet et Patrice Geoffron, "Investir en faveur du climat contribuera à la sortie de crise", I4CE, avril 2020.

2. UNE CRISE AUX IMPACTS MULTIPLES

L'épidémie internationale du Covid-19 a provoqué une crise économique sans précédent et de nature très différente de celle déclenchée en 2008 par la crise financière mondiale. Cette crise pourrait se doubler d'une nouvelle crise financière importante en raison des fragilités accumulées au sein du système financier international depuis une dizaine d'années. Et leurs répercussions sociales pourraient faire plonger de nombreuses personnes dans la précarité et la pauvreté.

2.1. Une double crise de la demande et de l'offre

La crise peut être décrite comme un choc d'offre négatif - la mise à l'arrêt d'une partie de l'appareil productif, le ralentissement des échanges - suivi d'un choc de demande provoqué par le confinement de près de la moitié de la population mondiale. En France, différentes études ont estimé la baisse de l'activité pendant le confinement à environ un tiers par rapport la situation « normale ». Chaque mois de confinement a provoqué une perte de l'ordre de 2,5 % à 3 % du produit industriel brut (PIB) annuel³.

L'impact final de la crise pourrait s'avérer particulièrement contrasté selon les secteurs. Les plus affectés pourraient être ceux qui ne disposent que de faibles et/ou lointaines perspectives de reprise, comme l'hôtellerie, la restauration ou autres services aux ménages ou aux entreprises, ainsi que les transports. Pour ces secteurs, il ne s'agit pas seulement de décaler dans le temps des commandes et échéances mais de compenser des chiffres d'affaires perdus pour toujours. Les conditions de la reprise de l'activité économique dépendent en partie de l'utilisation des sommes épargnées par les ménages pendant le confinement, chiffrées à 55 Md€ par l'OFCE.

Si l'ordre des grandeurs du choc immédiat est désormais connu, les estimations à moyen et long terme restent difficiles, s'agissant de la récession la plus forte jamais connue par les économies européennes depuis l'après-guerre. D'une part, ses effets sur nos économies ne sont pas linéaires, les chiffres cités ci-dessus risquent donc d'évoluer si celle-ci se pérennise. D'autre part, il existe de grandes incertitudes sur les évolutions de la situation sanitaire, et la sortie du confinement sera sans doute progressive, voire par à-coups, avec des épisodes de re-confinement en fonction de l'évolution de l'épidémie.

2.2. Des répercussions sur le système financier

Les mesures prises par la Banque centrale européenne et les régulateurs financiers ont visé à préserver la liquidité sur les marchés et à assouplir les conditions de refinancement des banques. Cet accès facilité à l'endettement a permis à nombreux agents économiques de faire face aux coûts de la crise sans se retrouver insolubles⁴. Toutefois, la situation est inquiétante à plus long terme, d'autant plus que la crise intervient dans un contexte d'accumulation de fragilités financières à l'échelle mondiale depuis 2008. Comme le soulignent, dans les entretiens qu'ils ont

³ Voir les notes de conjoncture du 26 mars, du 9 et 23 avril de l'INSEE, le point sur la conjoncture française à fin mars 2020 fait par la Banque de France ainsi que les OFCE *Policy brief* n°65 et n°66

⁴ Tobias Adrian and Fabio Natalucci, COVID-19 Worsens Pre-existing Financial Vulnerabilities, FMI Blog, 22 Mai, 2020.

accordés à l'Institut Veblen⁵, Jézabel Couppey-Soubeyran, ainsi que Laurence Scialom et Baptiste Bridonneau, les réformes entreprises dans le secteur financier après 2008 ont été insuffisantes pour garantir sa résistance à des chocs aux effets prolongés, d'autant plus que la dette, publique comme privée, avait atteint des niveaux très importants déjà avant la récente crise⁶.

Selon ces trois économistes, les mesures monétaires et réglementaires adoptées peuvent être relativement efficaces pour pallier les risques de liquidité à court terme mais renforcent les fragilités existantes en reproduisant la stratégie appliquée après la crise de 2008, c'est-à-dire en « ajoutant de la dette à la dette ». Ils proposent d'autres instruments comme la monétisation de la dépense publique accompagnée d'un « drone monétaire » à destination des ménages⁷ ou une annulation des dettes publiques détenues par les banques centrales (voir la section 6)⁸. **Sans une politique monétaire innovante, les coûts de la crise risquent en effet de compromettre durablement notre capacité à faire face aux défis écologiques, démocratiques et sociaux contemporains.** Si ces instruments ont pour but de lever des obstacles à la transition écologique et sociale, il s'agit aussi de répondre au besoin d'une réforme structurelle du système financier.

Enfin, ces questions déterminent directement le mode de financement des coûts et de la crise, et donc de la distribution de l'effort au sein de nos sociétés. Aujourd'hui, ce sont toujours les hauts patrimoines et les entreprises les plus polluantes qui bénéficient le plus largement des mesures citées ci-dessus, notamment des rachats d'actifs. Il s'agit désormais de prendre en compte les propositions portées par la société civile en faveur de réponses plus justes et durables⁹.

2.3. Augmentation de la dette publique

En France comme dans d'autres pays européens, le système des assurances sociales a joué un rôle déterminant pour limiter les baisses du revenu des ménages. Selon l'OFCE, sur les huit semaines de confinement, l'augmentation du déficit des administrations publiques a permis de compenser 57 % de la baisse des revenus observée dans l'économie dans son ensemble ; le reste du choc (33 %) a été absorbé par les entreprises sous forme de chiffres d'affaires manqués, tandis que la baisse des revenus des ménages ne représente que 7 % de la baisse globale¹⁰.

Si les mesures d'urgence ont permis de décorrélérer au moins temporairement le revenu des ménages du choc économique, l'augmentation de la dette publique qui en découle pose la question de la répartition à long terme des efforts. **En l'état actuel, ce sont les contribuables qui, via la dette publique, risquent donc de porter les coûts liés aux programmes massifs d'intervention de l'État et de garanties de prêts accordés aux entreprises.** Cela appelle donc à

⁵ « [Quels instruments monétaires et financiers face à la crise du Covid-19 ?](#) », entretien avec Jézabel Couppey-Soubeyran, 18 Mai 2020 et « Pour sortir de la crise : repensons la monnaie », entretien avec Laurence Scialom & Baptiste Bridonneau, Mai 2020.

⁶ Michel Aglietta & Sabrina Khanniche, « La vulnérabilité du capitalisme financiarisé face au coronavirus », La Lettre du CEPII N°407, Avril 2020.

⁷ Jézabel Couppey-Soubeyran, « [La « monnaie hélicoptère » contre la dépression dans le sillage de la crise sanitaire](#) », Note Veblen, Avril 2020.

⁸ Voir les notes publiées en avril 2020 par Terra Nova de Laurence Scialom & Baptiste Bridonneau « Crise économique et écologique : osons des décisions de rupture » et « Des annulations de dette publique par la BCE : lançons le débat »

⁹ Voir l'appel de 44 organisations européennes « The ECB must not sideline climate risks in its COVID-19 response »

¹⁰ Chiffres issus du OFCE *Policy brief* n°66, corroborés par la note de conjoncture du 23 avril de l'INSEE. Les 3% restants se répartissant entre le secteur non lucratif et les entreprises individuelles

mener un débat sur une distribution équitable des efforts et une juste répartition des éventuels fruits de la reprise. Cela passe, entre autres, par l'encadrement des dividendes et des rachats d'actions, un renforcement des politiques sociales et de la progressivité fiscale, la protection du pouvoir de négociation des travailleurs (voir la section 5) ainsi que des mesures exceptionnelles en matière de financement des États (section 6).

2.4. Un modèle économique vulnérable

Sur le plan économique, cette crise a révélé les fragilités de notre économie mondialisée : chaînes de valeur internationales, gestion en flux tendus, absence de stocks de biens stratégiques... On l'a observé récemment au sujet des risques de rupture d'approvisionnement des médicaments : 80 % des principes actifs utilisés dans leur production sont fabriqués en dehors de l'UE et notamment en Chine et en Inde, et la récente décision de Sanofi de se séparer de ses sites de production laisse penser que la tendance est appelée à se poursuivre sans une modification substantielle des règles du jeu de la concurrence internationale.

Les stratégies des entreprises en matière de délocalisation varient fortement selon les secteurs d'activité : périmètre plutôt régional dans l'automobile, délocalisation de certains segments dans l'industrie pharmaceutique ou les chaussures de sport, ou plus complète pour l'industrie textile, les jouets ou les meubles¹¹... Guidées par une logique de réduction des coûts, ces stratégies exploitent les différentiels en matière de normes sociales mais aussi environnementales, et bien sûr fiscales, ainsi que les avantages commerciaux et fiscaux octroyés par les accords bilatéraux noués entre les pays. Elles peuvent servir à augmenter les dividendes versés aux actionnaires comme à assurer la survie de l'entreprise dans une concurrence régie fortement par le facteur prix. Mais ce mouvement n'est pas immuable et l'on a assisté récemment à des formes de relocalisation ou de régionalisation des chaînes de valeur, qui s'expliquent notamment par la hausse des salaires dans les pays émergents, l'autonomisation de certaines activités et des stratégies de « personnalisation de masse¹² ». Au sein de chaque secteur d'activité, il y a aussi des stratégies innovantes qui montrent qu'à tout moment, il est possible de réinventer les règles du jeu. Face à ce tableau complexe, les politiques de relocalisation décrétées « par le haut » se sont pour l'instant plutôt révélées infructueuses. Pour être véritablement efficaces, de telles politiques doivent émerger à l'échelle des territoires, à commencer par les secteurs le plus en lien avec la transition écologique : alimentation, production d'énergie, transports... Et elles doivent s'accompagner d'un renforcement du cadre réglementaire global pour exiger par exemple une vraie traçabilité des produits et le respect de règles environnementales, sociales et fiscales, et utiliser le levier de la commande publique (section 5).

2.5. Impact asymétrique sur les pays

Après la Chine, l'Union européenne paie un lourd tribut, et cette crise renforce encore les disparités régionales au sein de la zone. C'est pourquoi, pour éviter toute implosion, la solidarité européenne apparaît aujourd'hui indispensable.

¹¹ El Mouhoub Mouhoub, "Délocalisations : comment faire machine arrière ?", Alternatives Economiques, 6 mai 2020.

¹² C'est à dire la multiplication du nombre de modèles et offres personnalisables à un coût le plus proche possible de celui des produits standardisés. Voir "Anti-jeu. Les sponsors laissent les travailleurs sur la touche", rapport du collectif Ethique sur l'étiquette, en partenariat avec les Basic, 2016.

Cependant, cette crise est mondiale. Sur le plan sanitaire, elle ne pourra être endiguée que si l'ensemble des pays appliquent les mesures adéquates. Or la situation des systèmes de santé dans les pays en développement apparaît particulièrement préoccupante et appelle aussi des mesures fortes de solidarité. D'autant que ces pays sont aussi plus vulnérables aux chocs économiques. Les pays émergents ont fait l'objet, ces dernières semaines, de niveaux historiques de fuite des capitaux, et près de la moitié des PMA était en situation de risque élevé de surendettement avant la crise. De ce point de vue, les annonces du G20 et du club de Rome de moratoire sur le paiement de la dette pendant l'année 2020 pour les 77 pays les plus pauvres pourraient s'avérer insuffisantes en ne faisant que reporter des échéances impossibles à tenir et sur lesquelles les intérêts continuent de s'accumuler¹³.

3. PREMIER BILAN DES REPONSES D'URGENCE A LA CRISE

En réponse à l'urgence de la pandémie et au blocage brutal de l'économie, les pouvoirs publics n'ont pas hésité à mettre en place des mesures ambitieuses et coûteuses de soutien aux entreprises et aux ménages. De véritables stratégies d'« hibernation » plus ou moins complètes ont en effet été déployées par de nombreux gouvernements pendant le confinement (voir les encadrés à la fin de cette section pour le cas français).

Cette intervention massive de l'État a permis de préserver une partie de la vie économique pendant le confinement et ainsi de protéger l'emploi et le capital productif. Certaines de ces mesures seront amenées à perdurer, au moins dans certains secteurs, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire. Conçues pour garantir la capacité de reprise de l'économie après un choc transitoire, ces mesures d'urgence ainsi que les mesures en préparation pour la sortie de crise doivent aujourd'hui être articulées à un ensemble de politiques permettant de préparer une économie de demain plus sobre et résiliente, et non pas de reconstruire celle d'hier.

Compte tenu des risques de rebond de la pandémie, la priorité doit être donnée aux mesures qui visent à ralentir sa progression et à prendre en charge les personnes atteintes du mieux possible. Pendant ce temps de déconfinement progressif, certaines des mesures de soutien et de sauvegarde doivent donc être maintenues pour permettre d'assurer des revenus à toutes les catégories (salariés, indépendants, auto-entrepreneurs, chômeurs, travailleurs précaires, personnes exclues, etc.) et d'éviter une multiplication des faillites d'entreprises, notamment dans les secteurs clés pour la transition écologique¹⁴.

¹³ "G20 : Un moratoire sur la dette des pays pauvres ne sera pas suffisant". Communiqué de presse de la plateforme dette et développement, 15 mars 2020.

¹⁴ Dans les secteurs nocifs pour l'environnement, l'accompagnement vers une évolution des activités des entreprises ou la mise en place d'un plan de reconversion des salariés est préférable à la faillite.

ENCADRE 1

Principales mesures annoncées par le gouvernement français en soutien des entreprises¹⁵

Des délais de paiement d'échéances sociales et/ou fiscales (URSSAF, impôts directs), jusqu'à 35 Md€ reportés ;

- Une enveloppe de 20 Md€ dédiée à la possible recapitalisation de certaines entreprises françaises.
- Dans les situations les plus difficiles, des remises d'impôts directes décidées dans le cadre d'un examen individualisé des demandes.
- Le report du paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité pour les plus petites entreprises en difficulté.
- Une aide allant jusqu'à 1 500 € pour les très petites entreprises, les indépendants, les professions libérales et les micro-entrepreneurs les plus touchés grâce au fonds de solidarité financé par l'État et les Régions.
- La mobilisation de l'État à hauteur de 300 Md€ pour garantir des lignes de trésorerie bancaires dont les entreprises pourraient avoir besoin à cause de l'épidémie.
- Le maintien de l'emploi dans les entreprises par le dispositif de chômage partiel simplifié et renforcé.
- La reconnaissance par l'État et les collectivités locales du coronavirus comme un cas de force majeure pour leurs marchés publics. En conséquence, pour tous les marchés publics d'État et des collectivités locales, les pénalités de retard ne seront pas appliquées.
- Une prime pour les salariés des secteurs ne pouvant cesser le travail. À l'instar de la « prime exceptionnelle de pouvoir d'achat » mise en 2018 pour répondre à la crise des Gilets Jaunes, elle est versée sur la base du volontariat à tous les salariés du privé gagnant moins de 3 fois le SMIC, défiscalisée et désocialisée. Son montant, décidé par les entreprises, peut aller jusqu'à 1 000 € et 2 000 € s'il existe un accord d'intéressement.

¹⁵ <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2020/Coronavirus-MINEFI-10032020.pdf>

ENCADRE 2

Principales mesures pour protéger les salariés et les populations

- Prolongation des droits pour les demandeurs d'emploi et bénéficiaires de minima sociaux et prestations sociales, jusqu'au 31 juillet 2020¹⁶.
- Extension de la trêve hivernale jusqu'à la fin juillet.
- Prolongation, pour les résidents étrangers, de la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de 180 jours.
- Renforcement des droits des personnes en arrêt maladie (élargissement du champ des bénéficiaires du complément aux indemnités journalières versées par l'employeur, suppression du délai de carence).
- Possibilité d'arrêt de travail pour les salariés contraints de garder leurs enfants.
- Une aide ponctuelle de 2 Md€ aux hôpitaux, annoncée dans le plan de loi de finances rectificative du 18 mars, répartie entre achats de matériel, primes pour le personnel, majoration des heures supplémentaires et indemnités journalières. Le Président s'est engagé lors d'une allocution à prévoir un « plan massif » d'investissement.
- Une aide exceptionnelle pour les plus vulnérables, versée en une fois mi-mai à 4,1 millions de foyers dont près de 5 millions d'enfants : les foyers allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) percevront une aide de 150 €, à laquelle s'ajoute 100 € supplémentaires par enfant à charge. Par ailleurs, toutes les familles bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL) qui ne touchent pas le RSA ou l'ASS bénéficieront d'une aide de 100 € par enfant à charge. Dans un second temps, une aide pour les jeunes précaires de moins de 25 ans a été annoncée : 200 euros versés à 800 000 d'entre eux, début juin pour les étudiants ayant perdu leur travail/stage et pour les étudiants ultra-marins isolés. Mi-juin pour les jeunes de moins de 25 ans qui touchent des APL.

3.1. Une compensation inégale des pertes de revenu

Malgré ces mécanismes de protection, les pertes de revenu des ménages et d'emploi ont été importantes et surtout inégalement distribuées : parmi les catégories les plus exposées, on compte les indépendants et les métiers les plus précaires ou moins qualifiés, non couverts par les mesures de chômage partiel et généralement occupés par des femmes¹⁷. Les intérimaires ou les CDD en fin de contrat sont aussi passés entre les mailles du filet de protection¹⁸.

L'aide exceptionnelle de solidarité a, par exemple, été jugée tardive et surtout insuffisante pour couvrir les dépenses additionnelles des populations ciblées. Les associations demandaient ainsi 250 euros par mois et par personne et une mesure ciblant l'ensemble des plus précaires (personnes âgées précaires, jeunes à la rue, en squat, hébergés par des tiers ou en centres

¹⁶ [Portail](#) du gouvernement français

¹⁷ OFCE *Policy brief* n° 67, 6 mai 2020

¹⁸ « [Protection sociale : quelles nouvelles solidarités face à la crise ?](#) », entretien avec Michaël Zemmour, Institut Veblen, 22 Mai 2020.

d'hébergement ou vivant chez leurs parents sans être rattachés au foyer fiscal, personnes en situation de handicap, demandeurs d'asile, étrangers sans papiers, etc.¹⁹).

La crise a déjà précipité de nombreuses personnes dans la précarité et la pauvreté alors que les faillites et les licenciements ne font que commencer. En l'absence de réponses adaptées, les inégalités sociales risquent donc de se creuser fortement dans les mois à venir.

3.2. Une protection insuffisante des travailleurs

Dès le début du confinement, un certain nombre de salariés des secteurs essentiels au fonctionnement de l'économie (personnels soignants, distribution alimentaire, manutention, gestion des déchets, etc.) se sont vus dans l'obligation de continuer à travailler sans réelle protection. Ce risque a d'ailleurs été reconnu par la cour d'appel de Versailles, le 24 avril, au sujet de la plainte visant Amazon, qui a confirmé la décision du tribunal de Nanterre exigeant une restriction de l'activité aux produits essentiels – dont la liste a été allongée – et la conduite d'une évaluation des risques professionnels. S'il n'existe pas encore d'étude en France sur les conséquences sanitaires pour cette partie de la population, l'exploitation des données de la mortalité par le Covid-19 par l'Office for National Statistics (ONS), au Royaume Uni a montré des taux de surmortalité chez les « travailleurs essentiels » (en premier lieu dans les métiers du soin à la personne, puis chez les chauffeurs de taxi et d'autobus, les chefs cuisiniers et les vendeurs et les caissiers)²⁰.

Et, en la matière, l'inspection du travail n'a pas pu toujours jouer son rôle en raison des injonctions parfois contradictoires de la part du gouvernement entre la protection de la santé et le maintien de l'activité²¹. Pour la reprise d'activité, la mise en œuvre de mesures de protection des salariés adaptées nécessite l'implication effective des salariés et de leurs représentants syndicaux ainsi que des contrôles effectifs de la part de l'inspection du travail.

3.3. Une flexibilisation du marché du travail qui risque de devenir permanente

Plusieurs dérogations au droit du travail ont été introduites en France dans la loi d'urgence sanitaire notamment le fait « de permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance » ou « de permettre aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger aux règles d'ordre public et aux stipulations conventionnelles relatives à la

¹⁹ Voir par exemple l'appel lancé par le Secours Catholique-Caritas France en partenariat avec la CFTD, l'UNSA, Emmaüs France, l'UNIOPSS, APF – France handicap, la Fédération des Acteurs de la Solidarité, Fondation Abbé Pierre, Collectif ALERTE, ATD Quart Monde, Fapil, l'Ansa, Semaines Sociales de France, Mission de France, Apprentis d'Auteuil, Aides, MNCP, Communautés Vie Chrétienne, Fédération de l'entraide protestante et avec le soutien d'Oxfam France, des Petits frères des pauvres, Vacances et Familles et Vacances Ouvertes, CMR, Réseau des Accorderies

²⁰ D. Méda, « Les plus forts taux de surmortalité concernent les “travailleurs essentiels” », Le Monde, 23 Mai 2020 et « [Le travail à l'épreuve du covid 19](#) », entretien avec Dominique Méda, Institut Veblen Mai 2020.

²¹ Dan Israël et Mathilde Goanec, L'inspection du travail gère avec peine les revirements du pouvoir”, Médiapart, 30 mars 2020.

durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ». Et d'autres aménagements au droit du travail sont réclamés par les associations patronales et certains parlementaires pour la phase de reprise d'activité²². Une proposition de loi a ainsi été déposée le 12 mai à l'Assemblée nationale pour demander la suspension temporaire des 35 heures²³.

Dans une enquête menée auprès de 2 500 représentants du personnel, en avril, près de trois sondés sur quatre estiment que la crise conduira à des modifications substantielles sur le long terme du code du travail (temps de travail, travail de nuit, prise de congés, consultation des instances représentatives du personnel...) et y sont largement opposés²⁴. Le projet de loi « portant diverses dispositions urgentes face à l'épidémie de Covid-19 » adopté à l'Assemblée le 15 mai, permet déjà un affaiblissement des règles encadrant les CDD jusqu'à la fin de l'année en autorisant un aménagement du nombre maximal de renouvellements possible et des délais de carence par le biais d'une convention d'entreprise²⁵.

3.4. L'affaiblissement du dialogue social

Dans le cas français, de nombreuses ordonnances prises pendant le confinement contribuent aussi à affaiblir le dialogue social, par exemple en s'attaquant aux procédures de consultation ou aux prérogatives des représentants du personnel. Il s'agit, entre autres, des délais de consultation des comités sociaux et économiques (CSE), ramenés d'un mois à huit jours lorsqu'il s'agit de se prononcer sur une décision de l'entreprise concernant les mesures adoptées en réponse au Covid-19²⁶. Pis encore, lorsqu'il s'agit d'une décision de la direction motivée par la crise sanitaire, la direction peut consulter le CSE après la décision, vidant ainsi la consultation de sa substance.

3.5. Une aide aux entreprises sans conditionnalité

Après avoir adopté, le 23 mars dernier, un premier plan de 45 Md€ pour faire face à la crise, le gouvernement français a étendu le 25 avril à 110 Md€ (soit 5 % du PIB français) l'enveloppe dédiée à la gestion de la crise. Ce chiffre comprend des dépenses directes – comme le chômage partiel, un surcroît de dépenses de santé, des aides aux petites entreprises et aux indépendants – ainsi que des mesures de liquidité comme le report de charges fiscales et de cotisations sociales. À cela s'ajoutent 300 Md€ (soit 13 % du PIB) en garanties publiques sur les prêts bancaires pour prévenir les risques de défaut en cascade et inciter les banques à se montrer flexibles face aux clients en difficulté.

Comme dans d'autres pays de l'UE, l'État français a adopté la logique du « 0 recette, 0 charge » face aux entreprises en peine, leur proposant un certain nombre de mesures pour conserver la trésorerie. Mais ces mesures n'ont été assorties d'aucune conditionnalité effective.

²² «La question des congés payés et du temps de travail se posera, dit le Medef», Reuters, 11 avril 2020.

²³ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/suspension_temporaire_35_heures

²⁴ Hélène Fily, Louis-Valentin Lopez «Crise du Covid-19 : une épreuve pour le dialogue social», France Inter, 14 mai 2020

²⁵ Manuel Jardinaud, «L'Assemblée vote la précarisation des contrats courts», Médiapart, 15 mai 2020.

²⁶ Avec le Covid-19, des coups de canif aux droits des travailleurs, Guillaume Etiévant, Lydia Couchaux, Libération, 19 mai 2020.

3.6. Des plans nationaux non proportionnels à l'impact de la crise

Si certaines mesures déployées en France apparaissent protectrices et généreuses comparé à la moyenne européenne, notamment en matière de chômage partiel et de garanties publiques, elles restent en revanche en dessous de celles prises en Allemagne. Les transferts directs réalisés outre-Rhin par l'État fédéral s'élèvent ainsi à 156 Md€ (soit 4,9 % du PIB allemand) à quoi s'ajoutent 48 Md€ d'aides apportées par les Länder. Quant aux garanties publiques sur les prêts bancaires et d'autres mesures d'aide au maintien de liquidité, elles représentent à 757 Md€ de garanties (soit 23 % du PIB allemand) au niveau fédéral et 73 Mds€ au niveau des Länder²⁷.

Dans les États plus touchés que l'Allemagne comme l'Italie et l'Espagne, l'aide directe des États a été bien plus modeste : respectivement 25 Mds€ (1,4 % du PIB) et 35 Mds€ (3 % du PIB)²⁸. Si ces chiffres sont amenés à évoluer au fil des mois, ils rappellent que l'ampleur des réponses déployées par les États tient davantage à leurs marges de manœuvre budgétaires qu'à leur vulnérabilité face à la crise sanitaire²⁹.

3.7. Des risques de régressions environnementales

Certains États ont fait le choix d'assouplir certaines réglementations pendant la crise. Les États-Unis ont, par exemple, suspendu l'application d'un certain nombre de règles environnementales³⁰. Dans l'Union européenne, un règlement adopté le 30 mars a autorisé les industriels à produire des denrées dont la composition diffère de ce qui est indiqué sur l'étiquette, jusqu'au 1^{er} juin 2020 au moins³¹. Et la Commission européenne a soumis au Parlement européen pendant le confinement un projet de règlement visant à relever les taux de résidus de plusieurs pesticides sur les aliments³².

Le ralentissement du fonctionnement des instances européennes a aussi provoqué le report de certaines mesures environnementales, notamment celles annoncées dans le cadre du Green Deal telles que les stratégies européennes sur l'adaptation au dérèglement climatique ou sur les forêts³³. Il conviendra de s'assurer que ce report n'est que conjoncturel. Dans leurs initiatives de lobbying un certain nombre d'acteurs économiques poussent en tout cas très fort dans le sens d'un report plus long d'un certain nombre de chantiers et d'un assouplissement de certaines réglementations d'ores et déjà envisagées³⁴.

²⁷ Chiffres issus de la base de données *Policy Responses to Covid-19* faite par le FMI (dernière actualisation le 07/05)

²⁸ A quoi s'ajoutent les garanties publiques de 750 Md € (50% du PIB) en Italie et de 100 Md € (14% du PIB) en Espagne.

²⁹ Nils Redeker & Natascha Hainbach, *Flattening the Recession Curve. Comparing Initial Fiscal Responses to the Corona Crisis Across the EU1*, Hertie School Jacques Delors Center, 9 avril 2020.

³⁰ Rebecca Beitsch, "EPA suspends enforcement of environmental laws amid coronavirus", *The Hill*, 26 mars 2020

³¹ "Covid-19 et aliments : qui profite des arrangements avec les recettes sans l'indiquer sur l'étiquette", Communiqué de presse de foodwatch France, 15 mai 2020

³² Ce projet a heureusement été rejeté pour l'heure. Florence Roussel, "La transition écologique résistera-t-elle à la crise ?", *actuenvironnement.com*, 23 avril 2020 et "Proposition de relever les limites de pesticides : Hors de question pour Eric Andrieu", Communiqué de presse, 22 avril 2020

³³ Frédéric Simon, "Leaked: Full list of delayed European Green Deal initiatives", *Euractiv.com*, 16 avr. 2020. Sans compter l'appel des premiers ministres tchèque et polonais d'ajourner le Green Deal : Mehreen Khan and Jim Brunsten, "Dumping Europe's green ideals", *Financial Times*, 3 avril 2020.

³⁴ Demande de report des objectifs climatiques européens par l'industrie automobile: voir Anne Feitz, "Automobile : le coronavirus met la pression sur les objectifs CO2 européens", *Les Echos*, 30 mars 2020 ; lettres de l'AFEP -

3.8. Un financement fragile des mesures d'urgence

Le financement des mesures d'urgence repose sur l'augmentation rapide de la dette publique des États et de l'UE elle-même. L'endettement a été facilité par l'assouplissement des règles budgétaires et l'expansion monétaire menée par la Banque centrale européenne et d'autres banques centrales au sein de l'UE.

Ainsi, l'UE a, d'une part, suspendu les règles de discipline budgétaire, permettant aux États de déroger temporairement aux règles de déficit et de dette définies par le Pacte de stabilité et de croissance. La dette publique est appelée à augmenter entre **10 et 20 points de PIB** en 2020. En France, les prévisions du gouvernement évoquent une augmentation de 100% à 116% en 2020.

D'autre part, la BCE a lancé en mars dernier une nouvelle expansion monétaire d'ampleur inédite : l'assouplissement du crédit bancaire, l'allègement des règles prudentielles et surtout des nouveaux programmes d'achats d'obligations – notamment celles des États – pour 1 050 milliards d'euros. Depuis l'annonce faite le 12 mars dernier, la BCE a déjà laissé entendre que le volume de son nouveau programme PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) dernier pourrait être relevé à la hausse si les conditions l'exigeaient³⁵.

Ces mesures permettront probablement – au moins à court terme – d'éloigner le spectre d'une nouvelle crise financière³⁶ et offriront aux États la possibilité de continuer de s'endetter à des taux d'intérêt réels bas, voire négatifs. Cependant, augmenter la dette publique via les marchés financiers n'est pas viable à long terme, d'autant plus que le besoin de financement sera nettement plus élevé si les États font le choix d'un plan de sortie de crise tourné vers la transition écologique et sociale : il s'agit à la fois d'aider les travailleurs et les territoires touchés par la décroissance sélective et d'investir massivement dans les secteurs et activités les plus en phase avec la transition écologique.

4. ANALYSE DU PLAN DE RELANCE ANNONCÉ PAR LA COMMISSION EUROPEENNE

Après une première série de mesures d'urgence plutôt sous-dimensionnées annoncées au courant des mois de mars et d'avril³⁷, la Commission européenne a présenté, le 27 mai 2020, les contours de son plan de relance destiné à promouvoir des investissements et des réformes

association française des grandes entreprises et du Medef aux décideurs européens et français : Contexte Energie, "Coronavirus : les grandes entreprises françaises profitent de la crise pour demander le report des mesures du Green Deal", 14 avril 2020 ou des initiatives du Medef ou de Business Europe : Mathilde Dupré, "Climat : le patronat accro au monde d'avant", Alternatives Economiques, 24 avril 2020.

³⁵ ECB ready to increase its coronavirus stimulus, EURACTIV.com, 30 avril 2020.

³⁶ La chute des cours boursiers affecte de nombreux actifs comme garanties dans le financement de marché (repo trade, collateral lending, etc), et risque d'entraîner dans une crise de liquidité.

³⁷ Une nouvelle ligne de crédit pour les entreprises, fournie par la Banque européenne d'investissement ; des prêts « corona » disponibles aux Etats membres via le Mécanisme européen de Stabilité (MES) pour financer les plans de sauvetage, dans la limite du 2% du PIB dans chaque pays bénéficiaire ; enfin, la régulation SURE ouvrant une nouvelle ligne de crédits (limitée à 100Mds d'euros en tout) au MES, accessible à tous les Etats-membres de l'UE et visant à les aider à financer les coûts du chômage.

focalisés sur trois grandes priorités : le Green Deal européen, la numérisation et la « résilience ».

Sur le plan du financement, la Commission européenne propose de :

- Débloquer immédiatement des fonds pour 2020 dans le cadre financier pluriannuel actuel 2014-2020 (11,5 Mds €) ;
- Réviser le budget communautaire pour la période 2021-2027 ;
- Effectuer un emprunt européen de 750 milliards d'euros (initiative « Next Génération EU ») pour couvrir des dépenses liées à la crise entre 2021 et 2024. Sur cet emprunt, 190 Mds € renforceront l'action de l'UE elle-même tandis que 560 Mds seront consacrés à aider les Etats-membres à gérer la crise.

L'aide apportée aux Etats via l'emprunt prendra la forme des dotations (310 Mds €) et des prêts accessibles aux Etats (250Mds €) ; dans ce dernier cas il s'agit de mutualiser seulement les taux d'intérêts, c'est-à-dire de faire bénéficier aux Etats dont la situation est la plus dégradée de meilleures conditions d'endettement.

4.1 Une réponse bienvenue à l'échelle européenne

Ce plan est bienvenu dans la mesure où il propose de dépasser les blocages actuels de l'UE pour développer une réponse coordonnée et solidaire.

Une mutualisation de la dette à l'échelle européenne

La Commission s'appuie sur la proposition franco-allemande et offre de mutualiser un emprunt de 750 milliards d'euros à l'échelle européenne et d'en redistribuer une partie importante sous forme de subventions aux Etats membres. Si cette proposition est validée par le Conseil, ce serait un pas important pour surmonter les blocages qui sapent la construction européenne.

Allocation des fonds au sein de l'UE : le principe de solidarité européenne affirmé

Si les financements seront accessibles à tous les États membres de l'UE, **les zones les plus impactées par la crise seront désignées prioritaires** : c'est l'expression de solidarité européenne qui fait écho à la proposition franco-allemande mais aussi aux principes du programme d'achats d'actifs de la BCE : aider les régions les plus touchées par la crise.

4.2 Un degré d'ambition écologique encore incertain

Plusieurs points essentiels du plan restent à éclaircir.

Compatibilité avec le Green Deal ?

La Commission européenne affirme vouloir conserver le cap tracé par le Green Deal et annonce explicitement que les investissements publics dans la relance devraient respecter le serment vert de « ne pas nuire » par rapport aux objectifs climatiques et environnementaux fixés dans le Green Deal. Mais beaucoup d'éléments restent à préciser pour s'assurer que les 1 850 milliards d'euros soient réellement mis au service de la transition écologique et sociale. En la matière, l'engagement réaffirmé de mobiliser 25% du budget de l'Union vers des investissements climatiques pourrait ne pas suffire, si la part restante continue de soutenir un

modèle économique insoutenable. **Quant aux instruments de relance qui ne relèvent pas du budget européen - c'est à dire l'essentiel des 750 milliards d'euros empruntés - il n'y a pour l'instant aucun objectif de ciblage vert.**

En effet, la multiplicité des objectifs du plan de relance et l'absence d'annonces fortes sur la dimension écologique font craindre un manque d'ambition. La communication aborde ainsi de très nombreux sujets (compétences et formation, éducation numérique, matières premières stratégiques, économie circulaire, démocratie, finance durable, hydrogène propre, biodiversité, forêts, alimentation, cybersécurité, droits de victimes, sécurité, industrie, pharmaceutique, migration et asile, éducation et santé des enfants...). Et si les subventions liées à l'emprunt servent à financer les mesures actuelles prises par les Etats membres, notamment en soutien aux secteurs aérien ou automobile, le risque est grand de reproduire les erreurs de 2008.

Des conditionnalités économiques plus qu'écologiques ?

En outre, le contrôle politique exercé par l'Union sur l'utilisation des fonds accordés aux Etats membres à travers la nouvelle facilité de relance et de résilience (dotée d'un budget de 560 milliards d'euros) risque de se traduire par une forme de conditionnalité plus économique qu'écologique. Faute d'avoir fondamentalement refondé le mécanisme du semestre européen pour mettre les objectifs écologiques et sociaux au cœur du dispositif et revisité le volet économique, le logiciel européen reste encore très proche de celui qui a imposé dans le passé aux pays membres des réformes structurelles (consolidation budgétaire, compétitivité, flexibilisation du marché du travail, privatisations, etc.).

4.3 Des moyens d'action qui restent limités

Une enveloppe totale trop restreinte

Le montant total de l'enveloppe est certes conséquent mais les besoins à couvrir le sont aussi. La crise sanitaire et économique qui a frappé l'Union européenne de plein fouet ajoute des besoins de financement additionnels à ceux déjà identifiés dans le cadre du Green Deal. Or le plan de financement du Green Deal annoncé au début de l'année apparaissait déjà insuffisant pour atteindre les objectifs ambitieux affichés³⁸. Les nouveaux montants annoncés, malgré leur taille, risquent de ne pas permettre de combler ces insuffisances et de couvrir l'ensemble des nouveaux besoins.

Selon les nouvelles estimations³⁹ de la Commission européenne, l'ensemble des besoins d'investissements (publics et privés) pour couvrir les pertes de capitaux propres des

³⁸ "Réussir le « Green Deal » : un programme social-écologique pour sortir l'Europe de la crise", Mathilde Dupré, Julien Hallak & Wojtek Kalinowski, mars 2020.

³⁹ European Commission, "Identifying Europe's recovery needs. Accompanying the document. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation », 27 Mai 2020. Les pertes en capital des sociétés de capitaux européennes (cotées et non cotées) résultant de la baisse des bénéfices pour la seule année 2020 devraient se situer entre 720 milliards d'euros et 1 200 milliards d'euros. L'effondrement des plans d'investissement privés aggrave les besoins d'investissement structurel pour soutenir l'atteinte des objectifs du Green Deal et de la transformation numérique de l'UE ce qui pourrait porter le total des déficits d'investissement en 2020 et 2021 à au moins 1 500 milliards d'euros. Enfin, compte tenu des besoins supplémentaires en matière de soins de santé, les estimations des

entreprises, le déficit d'investissement privé, les besoins d'investissements structurels dans le Green Deal et la transition numérique et les investissements dans les infrastructures sociales s'élèveraient au total à 5 400 milliards d'euros en 2020 et 2021, dont 1 700 milliards d'euros sont dus à l'impact supplémentaire de la crise, soit un montant de 16,6% du PIB par an sur deux ans. Ces montants-là incluent toutefois des mesures indiscriminées de sauvetage et de soutien à l'investissement privé, visant l'ensemble des entreprises, tous secteurs d'activités confondus. Si la Commission suit son engagement de serment vert, elle devrait néanmoins assumer une forme de déclin des activités et des secteurs les plus polluants et se contenter d'accompagner les acteurs concernés vers une reconversion.

Outre l'écart entre les besoins identifiés et les moyens, certaines de ces estimations apparaissent très optimistes. Les montants correspondant aux investissements sectoriels nécessaires dans le Green Deal (470 milliards d'euros par an, soit 2,9% du PIB environ) semblent par exemple inférieurs à ceux cités précédemment dans d'autres documents de la Commission européenne. Rappelons que dès 2016, le « Scénario de référence⁴⁰ » de la Commission indiquait que l'UE ne pourrait pas atteindre ses objectifs climatiques sans promouvoir des investissements à hauteur de 6% du PIB par an, au début des années 2020. Depuis lors, l'UE a accumulé du retard alors même qu'elle a revu à la hausse certains de ses objectifs climatiques ; ce qui a contribué à accroître encore le niveau de déficit d'investissement.

Au moment du relèvement de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie primaire de 30% à 40%, les études d'impact de la Commission avaient même estimé à 1 565 milliards d'euros par an, soit 8% du PIB européen⁴¹. C'est bien plus que l'effort indiqué par la Commission dans le Green Deal et les documents qui accompagnent le plan de relance. A titre d'exemple, les besoins d'investissement annuels dans les transports s'élevaient, dans les estimations précédentes, à 705 Mds par an et non 120 Mds€ désormais affichés.

De surcroît, ces estimations ne tiennent toujours pas compte du rehaussement annoncé de l'objectif de réduction des émissions à -50 voire -55% d'ici 2030.

Un pari risqué sur les co-financements privés

Selon la Commission, le succès son plan dépend fortement de son effet de levier, c'est-à-dire de sa capacité à encourager des financements privés à partir des fonds publics engagés. Dans la communication relative au budget consacré au plan de relance⁴², la Commission indique ainsi qu'avec le montant total de l'emprunt européen et des mesures d'urgences déjà adoptées, le paquet total s'élève à 1290 milliards d'euros. Selon elle, « en appliquant des estimations prudentes de l'effet de levier du cadre financier pluriannuel et du fond Next Generation EU, l'investissement total qui pourrait être généré par ce paquet de mesures s'élève à 3 100

besoins d'investissement supplémentaires dans le domaine des infrastructures sociales ont augmenté pour atteindre environ 200 milliards d'euros par an.

⁴⁰ Commission européenne (2016), ["EU Reference Scenario 2016. Energy, transport and GHG emissions: trends to 2050"](#).

⁴¹ 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. Encore en 2019, ces estimations ont été reprises dans la communication de la Commission, voir [COM\(2019\) 285 final](#), graphique n° 5.

⁴² European Commission, "The EU budget powering the recovery plan for Europe", 27 May 2020

milliards d'euros ». Elle reconnaît cependant elle-même que ces hypothèses pourraient s'avérer optimistes en raison des incertitudes qui planent sur la situation économique actuelle.

Plusieurs instruments clés du plan reposent sur un mode d'intervention qui suppose une capacité élevée d'effet de levier.

- **Solvency support facility.** Ce nouvel instrument visant faciliter la mobilisation de ressources privées pour apporter un soutien urgent aux entreprises européennes, normalement en bonne santé mais qui font face à problèmes urgents de liquidité et de solvabilité. Doté de 5 milliards en 2020 issus du cadre financier actuel et de 26 milliards issus de l'emprunt, il doit permettre de fournir une garantie d'environ 75 milliards d'euros à la Banque européenne d'investissement, pour susciter des investissements à hauteur de 300 milliards d'euros.
- **Invest EU.** La Commission propose d'augmenter les dotations du fonds InvestEU à un niveau de 15,3 milliards d'euros et compte sur des investissements supplémentaires de plus de 240 milliards d'euros avec un focus sur les priorités politiques à moyen et long terme de l'Union, en particulier le "Green Deal" européen et la numérisation.
- **New strategic invest facility.** Cette facilité d'investissement sera une branche supplémentaire dans le cadre d'InvestEU visant à soutenir des projets contribuant à la mise en place de chaînes de valeur solides et résistantes en particulier dans les secteurs clés pour le numérique et la transition écologique et au renforcement de l'autonomie du marché unique de l'Union (notamment dans le secteur des principes actifs pharmaceutiques et des matières premières). Dotée de 15 milliards d'euros provenant de l'initiative "Next Generation EU", le nouveau mécanisme offrirait une garantie budgétaire de l'UE de 31,5 milliards d'euros et pourrait générer des investissements allant jusqu'à 150 milliards d'euros.

La mobilisation des financements privés est naturellement utile lorsqu'elle concourt à la réalisation des objectifs du Green Deal. Mais dans le contexte où la régulation financière ne fournit pas les incitations suffisantes pour aligner la finance privée sur les objectifs climatiques, cette dépendance quasi-totale vis-à-vis des investisseurs privés pose deux problèmes fondamentaux :

- Elle oriente l'action publique vers les domaines où l'investissement crée le plus facilement les conditions de son remboursement, c'est-à-dire ceux dans lesquels un « coup de pouce » suffira pour générer des effets levier puissants. Se faisant, l'action publique se révèle bien incapable de traiter efficacement les enjeux plus difficiles : protection de la biodiversité, conversion agricole et alimentaire, transports ferroviaires et d'autres secteurs où un simple « coup de pouce » ne suffit pas, notamment le déploiement de mesures sociales pour accompagner les politiques climatiques, etc.
- Elle induit aussi un risque de « greenwashing » puisqu'elle soumet la performance environnementale à l'exigence de rentabilité à court terme.

ENCADRE 3

Le recours aux Co financements privés dans la rénovation urbaine

L'exemple du projet de plan de rénovation de la Commission européenne qui a fuité dans un document publié par le site d'information Euractiv⁴³ est à ce titre illustratif. La Commission espère qu'à l'aide d'une dotation initiale de 25 Mds € et de 65 Mds € en garanties de prêt, le projet mobilisera des co-financements privés pour atteindre un volume de 350 Mds € investissements par an. La dotation initiale viendra d'un fléchage des budgets existants, qu'il s'agisse du programme communautaire LIFE (géré directement par l'UE) ou des fonds structurels (gérés par les Etats). Pour mobiliser des fonds supplémentaires, la seule hypothèse retenue est d'augmenter la contribution des Etats.

L'effet levier paraît néanmoins possible étant donné que la rénovation des bâtiments est en théorie une activité rentable à terme, chaque projet possédant son calcul du taux de rendement interne. La dotation initiale de 25 Mds € représente une bonification pour reconnaître les bénéfices sociaux des projets dont le profil rentabilité-risque est moins attractif pour les investisseurs privés.

Cependant, cette rentabilité est souvent étalée sur des périodes très longues, allant jusqu'à 40-50 ans. La mobilisation des co-financements privés, censés être très majoritaires selon le plan, devrait faciliter l'implication privilégiée des investisseurs à long-terme comme les compagnies d'assurance ou les banques publiques de développement. Or la régulation européenne ne prévoit rien pour encourager l'investissement à long-terme, au contraire : les compagnies d'assurance subissent des règles prudentielles et comptables (normes IFRS) qui incitent à détenir des actifs aussi liquides que possible au lieu de bloquer l'argent dans des investissements à long terme. Quant aux banques de développement, elles ne bénéficient d'aucun refinancement préférentiel de la part de la BCE pour compenser les risques supplémentaires liés aux actifs bloqués pour des périodes aussi longues.

En somme, dans un système réglementaire européen globalement court-termiste, la Commission tente de recréer des conditions favorables au long-terme à l'aide de techniques financières – agrégation des projets dans des classes d'actifs pour mutualiser les risques et intéresser les investisseurs – et d'une bonification payée in fine par les contribuables.

4.5 Secteurs ciblés dans le volet vert du plan de relance

Le document fuité⁴⁴ mentionné plus haut détaillait les mesures envisagées par la Commission pour le volet relance verte du plan de réponse à la crise. Mais il ne fait toutefois pas partie des premiers éléments présentés officiellement par la Commission. Il définissait des secteurs prioritaires tels que la rénovation des bâtiments, les énergies renouvelables et l'hydrogène, la voiture électrique ou le rail. Si les secteurs retenus semblent pertinents, l'allocation envisagée des moyens témoignait de plusieurs choix contestables.

Rénovation des bâtiments

La Commission prévoyait ainsi de renforcer la « vague de rénovation », déjà annoncée dans le cadre du Green deal, afin d'accélérer le rythme et le degré de rénovations prévus, notamment dans le parc public avec un Mécanisme européen de financement de la rénovation. La première phase serait consacrée aux bâtiments publics et les logements sociaux. Pour le parc privé, le plan attendait un effet levier similaire, avec quelques 50 Mds € de prêts « verts » mobilisés

⁴³ LEAKED: Europe's draft 'green recovery' plan, Euractiv.com, le 20 mai 2020.

⁴⁴ Ibid

grâce aux 5 Mds de garanties bancaires fléchés au sein du fonds InvestEU. Dans les annonces du paquet de relance, ce sont finalement 10 milliards de garanties pour la rénovation des bâtiments qui ont été annoncés.

Energies renouvelables

La Commission annonçait vouloir sauver un marché des énergie renouvelables en berne cette année dans le sillage de la crise. Pour compenser la baisse des appels d'offres observée au niveau des Etats membres, elle proposait ainsi un système d'appel d'offres communautaire pour financer des projets d'électricité issues des sources renouvelables, pour générer une production globale 15 GW (soit 25% du marché) sur deux ans. Cet effort représenterait un investissement total de 25 milliards d'euros et un soutien aux projets nationaux avec 10 milliards d'euros sur deux ans, grâce à un cofinancement de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La filière hydrogène

La Commission compte également investir lourdement dans la décarbonisation et le développement de la production d'hydrogène. Les mesures envisagées étaient les suivantes :

- Un doublement des montants alloués à la recherche et l'innovation (portant le montant à 13 milliards d'euros) ;
- 10 milliards d'euros supplémentaires sur dix ans, pour cofinancer de grands projets complexes ;
- Un fonds de 10 milliards d'euros par an, géré par la BEI et un dispositif similaire aux systèmes d'appel d'offres pour l'énergie renouvelable permettant de combler l'écart de coût entre l'hydrogène issu du gaz naturel et l'hydrogène décarbonisé.

Mobilité « propre »

Le volet mobilité propre faisait la part belle au secteur automobile, avec notamment :

- Un mécanisme de financement des primes à l'achat de véhicules propres de 20 milliards d'euros au cours des deux prochaines années, incluant les véhicules à moteur thermiques les moins émetteurs ;
- Un fonds d'investissement (de 40 à 60 milliards) pour les véhicules propres,
- Le doublement des investissements de l'UE dans les infrastructures de recharge des voitures électriques. C'est finalement un objectif d'un million de bornes de recharge pour les véhicules électriques qui a été annoncé.
- Des exonérations de TVA pour les « voitures à émissions zéro » (cette expression apparaît d'ailleurs en soi problématique ; du point de vue d'une analyse de cycle de vie des « voitures à émissions zéro » n'existent pas)

Une occasion manquée pour développer le ferroviaire. La Commission déclarait certes que « l'Europe avait besoin d'une renaissance du rail », mais le montant dédié à ce secteur (40 Mds d'euros) mentionnait essentiellement des fonds déjà prévus (le programme Connecting Europe Facility (CEF) et des fonds de cohésion) auxquels la Commission espérait ajouter des cofinancements non spécifiés. L'enveloppe financière globale serait ainsi moindre que celle consacrée au secteur automobile, alors que le train souffre déjà d'une concurrence déloyale

face à un secteur automobile bien plus émetteur des CO2 et à l'origine d'autres externalités négatives.

Ce montant serait concentré sur les principaux corridors où les passagers et le fret peuvent passer au rail ainsi qu'un soutien financier pour la conversion du matériel roulant et le retour des services de trains de nuit en Europe. C'est donc un programme de travail tout à fait comparable avec celui de la période précédente du CEF, avec des montants eux-aussi comparables⁴⁵.

On constate la même différence au niveau des changements réglementaires proposés : là où les constructeurs automobiles européens pourraient bénéficier des taux de TVA réduits pour les « voitures à zéro émissions », les investisseurs dans le ferroviaire se verraient proposer des procédures administratives simplifiées, et les voyageurs un outil simplifié d'achat en ligne des billets de train internationaux.

Les programmes de mobilité urbaine, tels que les infrastructures cyclables pourraient, être financés à travers les programmes de financement régionaux. C'était le point mineur du plan présenté

Agriculture

Dans ce secteur, les annonces de la Commission se focalisent beaucoup sur des solutions technologiques – accès au numérique dans les zones rurales, investissements dans l'agriculture de précision – mais aussi dans les puits de carbone et le développement de carburants et de gaz à partir de la biomasse. Dans chaque domaine, le projet de volet vert chiffrait les besoins d'investissements sans évoquer les investissements eux-mêmes. Surtout, comme dans le Green Deal, le document ne présentait aucun changement de cap du modèle agricole européen (voir section 5).

L'économie circulaire

L'économie circulaire figure en haut de l'agenda industriel de l'UE et le projet de plan de relance vert y revient longuement, sans introduire de mesures concrètes au-delà de celles déjà annoncées dans le cadre du Green Deal et dans le plan d'action sur l'économie circulaire présenté en mars 2020.

5. DONNER AUX PLANS DE RELANCE LE CAP DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOCIALE

L'analyse des mesures d'urgence prises par les États révèle un écart profond entre l'objectif de sauvetage de l'économie d'un côté et la transition écologique et sociale de l'autre. Pour le combler rapidement et donner de la cohérence à nos politiques publiques, les États et l'UE devraient s'aligner davantage sur les objectifs climatiques et environnementaux énoncés dans le « Green Deal » présenté par la Commission européenne en décembre 2019. L'UE possède déjà

⁴⁵ [The Connecting Europe Facility. Investing in European networks](#), Innovation and Networks Executive Agency, juin 2019.

de nombreux objectifs traduits en plans d'action nationaux comme les plans énergie-climat⁴⁶, et la « feuille de route » du Green Deal fait un pas supplémentaire vers la coordination écologique et industrielle à l'échelle européenne.

Pour aller plus loin, les mesures de soutien adoptées actuellement par les États doivent être liées à des conditionnalités présentées ci-après, mais surtout être complétées par un plan d'action plus large, ciblant spécifiquement les objectifs de transition :

- **Un renforcement de l'État social pour garantir un filet de protection efficace pendant une période de transition** qui sera bien plus longue que celle de la « simple sortie » de la crise sanitaire actuelle, et qui comportera une part inévitable de décroissance sélective dans certains secteurs d'activité.
- **Un renforcement du cadre réglementaire et fiscal pour continuer de transformer les modes de production et les modèles économiques.** Dans le contexte actuel de nombreux appels à la déréglementation et à la baisse d'impôts, il est essentiel de réaffirmer clairement le rôle des normes et de la fiscalité écologique pour relever les objectifs de long terme.
- **Un plan d'investissements publics massif axé sur les secteurs stratégiques pour la transition écologique** – son financement sera discuté dans le chapitre suivant – et décliné aussi à l'échelle des territoires via le financement de l'action des collectivités et des projets locaux menés par les citoyens et les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

5.1. Des conditionnalités sociales et fiscales à l'aide publique

Certaines exigences minimales devraient être fixées pour l'ensemble des mesures de soutien aux entreprises, y compris les mesures d'urgence telles que le chômage partiel mais aussi pour les aides de plus long terme, comme les prêts ou les garanties publics.

5.1.1. Respect du droit du travail et des instances du dialogue social

Exiger le respect du droit du travail et des règles élémentaires de la sécurité au travail, y compris le droit de retrait. Cela passe notamment par la restauration puis le renforcement de l'obligation de consulter les représentants des salariés sur les mesures proposées.

Il faut aussi étendre des obligations légales en matière de devoir de vigilance aux entreprises de plus de 500 salariés et accélérer l'adoption d'une règle similaire à l'échelle européenne pour s'assurer que les entreprises veillent au respect des droits sociaux et humains sur l'ensemble de leur chaîne de valeur.

5.1.2. Maintien en emploi et plans de formation

En contrepartie des aides accordées, les entreprises de plus de 250 salariés doivent établir et présenter à l'Inspection du travail des plans de formation et de gestion prévisionnelle des compétences, de façon à démontrer leurs efforts actifs pour préserver l'emploi via la possibilité de mobilité interne. Ces plans d'actions doivent faire l'objet de consultations avec les

⁴⁶ Dans le cadre de la gouvernance des politiques climatiques et énergétiques de l'Union européenne, chaque État membre doit adopter et présenter à la Commission européenne un plan national en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030.

représentants du personnel. En plus d'équilibrer les coûts d'adaptation entre les entreprises et les salariés, de telles politiques augmentent la capacité d'innovation et de croissance des secteurs concernés.

5.1.3. Mise à contribution des actionnaires

Le versement des dividendes et des bonus aux dirigeants, ainsi que le rachat d'actions devraient être interdits pour les entreprises ayant bénéficié de mesures de chômage partiel ou d'aides de l'État, et cela pour la durée de l'intervention publique (notamment tant que les prêts accordés n'auront pas été remboursés).

En France, les entreprises bénéficiant de garanties sur des prêts ont été « invitées » par le gouvernement à ne pas distribuer de dividendes. Mais cette invitation n'a clairement pas été entendue par de nombreuses entreprises, malgré l'annonce d'un projet de loi consacré à cette question fin mars et le dépôt d'une proposition de loi le 7 avril 2020⁴⁷.

Dans d'autres pays, le débat semble plus avancé. Le gouvernement suisse a, par exemple, interdit les dividendes ou autres paiements par les transporteurs dans le secteur de l'aviation tant que l'aide de l'État n'a pas été remboursée⁴⁸, tout comme l'Allemagne dans le cadre du prêt accordé au groupe TUI. Le gouvernement autrichien explore la possibilité de conditionner l'aide à Austrian Airlines à la suspension du versement des dividendes et à la limitation des bonus des dirigeants pendant un an. Et la Commission européenne fixe désormais des conditions plus ambitieuses pour autoriser les mesures de recapitalisation menées par les États-membres⁴⁹.

5.1.4. Responsabilité fiscale

Si des débats ont eu lieu dans plusieurs pays, dont l'Autriche, l'Allemagne ou la Pologne, aucun État n'a posé de véritables conditions fiscales aux aides proposées aux entreprises. Le gouvernement danois a annoncé qu'il excluait des mesures d'aide publique les entreprises enregistrées dans les paradis fiscaux⁵⁰. En France, un amendement allant dans le même sens avait été adopté lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative au Sénat, pour exclure les entreprises disposant de filiales ou d'établissements dans les paradis fiscaux listés officiellement par la France⁵¹. Cette proposition a finalement été retirée du texte et remplacée par une circulaire du ministère des Finances, qui n'exclut plus que des filiales « sans substance » domiciliées dans ces territoires.

⁴⁷ Proposition de loi tendant à interdire le versement de dividendes en 2020 aux sociétés ayant bénéficié de la solidarité nationale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, n° 2806

⁴⁸ Transport and Environment, Greenpeace and Carbon market Watch, "Airline Bailout Tracker", 8 mai 2020.

⁴⁹ « Tant que l'État n'est pas totalement sorti [du capital des entreprises], les bénéficiaires [de ces aides] sont soumis à des interdictions sur les dividendes et les rachats d'actions. En outre, jusqu'à ce qu'au moins 75 % de la recapitalisation soit remboursée, une stricte limitation de la rémunération de leur gestion, y compris une interdiction de verser des bonus, est appliquée », Commission européenne, "State aid : Commission expands Temporary Framework to recapitalisation and subordinated debt measures to further support the economy in the context of the coronavirus outbreak", Communiqué de presse, 8 mai 2020.

⁵⁰ La liste des paradis fiscaux établie par l'UE est toutefois très courte et ne recense que 12 juridictions : American Samoa, Cayman Island, Fiji, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Trinidad and Tobago, US Virgin Islands, Vanuatu, Seychelles.

⁵¹ La liste française des paradis fiscaux est très proche de la liste européenne en ce début d'année 2020. Elle recense 13 juridictions (Les Iles Caïmans et les Palaos en moins et Anguilla, les Bahamas et les Iles Vierges britanniques en plus).

Dans ces deux cas, la portée réelle d'une telle mesure reste de toute façon très limitée du fait du caractère incomplet des listes « officielles » des paradis fiscaux. Les États pourraient s'inspirer de l'approche plus exigeante développée par l'ONG Tax Justice Network⁵², qui propose de conditionner les aides aux cinq critères (voir l'encadré).

Dans certains autres pays, comme la Pologne, l'accès aux plans de sauvetage est limité aux entreprises qui déclarent leurs impôts dans le pays concerné ou qui s'engagent à domicilier leurs impôts avant la fin de l'année 2020. Le gouvernement canadien a lui annoncé qu'il comptait exclure les entreprises engagées dans des pratiques agressives d'évasion fiscale⁵³.

Encadré 4

Les cinq critères de Tax Justice Network

1. L'entreprise ne possède pas de filiales dans l'une des dix juridictions⁵⁴ les plus nocives selon l'indice d'opacité financière et la liste des paradis fiscaux pour entreprises établis par TJN pour lesquelles elle ne peut démontrer une activité commerciale légitime.
 2. Absence d'implication dans des scandales financiers ou fiscaux tels que LuxLeaks, Cum-ex ou des condamnations pour aide d'État illégale.
 3. Publication en ligne au plus tard fin 2020 des comptes les plus récents pour toutes les entités juridiques du groupe, y compris les rapports complets pays par pays conformément à la norme de la Global Reporting Initiative.
 4. Publication des informations sur la structure complète du groupe et sur l'identité des bénéficiaires effectifs et des propriétaires légaux de tous les véhicules juridiques.
 5. Engagement à protéger les salariés et à ne pas extraire de valeur pour les actionnaires tant que les prêts de sauvetage n'ont pas été remboursés intégralement et que le groupe d'entreprises n'a pas retrouvé la rentabilité.
- Le non-respect de ces conditions devrait engendrer le remboursement de l'aide.

5.1.5. Un contrôle effectif

Le respect de ces contreparties devrait faire l'objet d'un véritable contrôle de la part des services du ministère des Finances et de l'Inspection du travail, et un remboursement partiel ou intégral devrait être exigé en cas de non-respect⁵⁵.

5.2. Le déploiement d'un filet de sécurité pour tous

Afin de rendre la mise en œuvre d'un tel plan de transition écologique acceptable du point de vue social, les États doivent redoubler d'efforts pour inventer des dispositifs protecteurs pour l'ensemble des citoyens. Cela passe par le maintien, voire le renforcement, de certaines mesures

⁵² Tax Justice Network, "Tax-responsible rules for Corona Bailouts", 23 avril 2020

⁵³ AFP, "Canada ties coronavirus help to climate goals", 12 Mai 2020.

⁵⁴ Bahamas, Bermudes, Îles Vierges britanniques, Îles Caïmans, Hong Kong, Japon, Jersey, Luxembourg, Pays-Bas, Singapour, Suisse, Émirats arabes unis, États-Unis d'Amérique

⁵⁵ Selon une enquête menée par le groupe Technologia auprès de 2500 élus du personnel, en avril, de nombreux abus auraient été recensés en matière d'utilisation du dispositif du chômage partiel. Selon les sondés, 24% des salariés en chômage partiel total auraient été amenés à poursuivre leur activité à la demande de l'employeur. Et la même proportion aurait même continué à travailler de sa propre initiative, craignant pour la pérennité des emplois Héléne Fily, Louis-Valentin Lopez, Covid-19 : une épreuve pour le dialogue social", France Inter, 14 mai 2020.

sociales adoptées pendant la crise et le déploiement de nouveaux instruments pour protéger les populations vulnérables.

- Maintien des mesures de chômage partiel pour les salariés des entreprises des secteurs qui ne peuvent reprendre leur activité pour des raisons sanitaires.
- Abandon de la mise en œuvre de la dernière réforme de l'assurance-chômage et adoption de nouvelles mesures pour garantir des droits au chômage prolongés pour les salariés des entreprises en faillite et des secteurs polluants en cours de restructuration.
- Relèvement rapide et significatif des minima sociaux, et élargissement du RSA aux moins de 25 ans, qui ne peuvent aujourd'hui compter sur aucun soutien public.
- Dialogue social privilégié au versement discrétionnaire de primes défiscalisées et désocialisées pour résoudre les crises sociales.

5.3. Des politiques sociales pour accompagner la transition

La mise à l'arrêt d'une grande partie de notre économie a mis en lumière de très nombreuses activités essentielles⁵⁶ pour le fonctionnement de notre société et pourtant mal valorisées, que ce soit dans les services des soins médico-sociaux, l'éducation, dans la distribution alimentaire, dans la logistique et les transports, ou encore dans les services d'assainissement d'eau et la gestion des déchets. Au-delà des mesures ponctuelles, la crise que nous venons de vivre devrait permettre de déclencher un mouvement de revalorisation de ces nombreux métiers, via l'évolution des grilles de rémunération dans la fonction publique, l'évolution des tarifs pour la délégation des services publics, ou par des mesures plus générales visant à limiter les écarts de salaires en général⁵⁷.

Par ailleurs, la transformation de notre économie vers un modèle plus sobre et durable implique des évolutions en matière d'emplois et de compétences. Le volet emploi de la quatrième édition (2017) du scénario énergétique « 100 % renouvelable en France en 2050 » de l'association négaWatt est à ce titre illustratif. Le scénario de transition a certes un contenu en emplois plus élevé que le scénario de référence, avec 400 000 emplois nets créés d'ici à celui 2030, mais ce chiffre global cache des évolutions très contrastées des différents secteurs : certains, comme celui des transports routiers, pourraient connaître des pertes nettes.

La transition a donc besoin d'une gestion prévisionnelle des compétences et des mécanismes de protection et d'accompagnement des salariés. Comme le suggéraient le RAC et la CFTC dans un cahier de propositions publiées en 2017⁵⁸, cela implique de :

- « Connaître précisément l'évolution des métiers, des qualifications et des compétences, liée à la transition écologique pour identifier les besoins en formation » ;

⁵⁶ Selon l'Organisation internationale du travail, est considéré essentiel « tout service dont l'interruption pourrait mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population »

⁵⁷ Voir par exemple G. Giraud et C. Renouard, "Le facteur 12. Pourquoi il faut plafonner les revenus", Carnets Nord-Montparnasse éditions, 2012 ou J. Merckaert et L. Leclair, "Vers un plafonnement des écarts de revenus", Revue Projet, Janvier 2017.

⁵⁸ Réseau Action Climat et CFTC, "Les reconversions professionnelles, clé de réussite d'une transition écologique juste", 2017.

- « Porter une attention particulière aux stratégies des entreprises et des secteurs d'activités pour les rendre cohérentes avec une trajectoire climatique compatible avec l'objectif de 1,5 °C » ;
- « Repenser les outils d'accompagnement de reconversions professionnelles dans le cadre de la transition écologique ».

Parmi les mesures plus spécifiques, ces deux organisations évoquaient l'instauration d'un fonds pour assurer le maintien des droits des salariés en reconversion des secteurs fragilisés par la transition écologique, la priorité à donner quand c'est possible aux reconversions de sites, une meilleure valorisation et un fléchage des qualifications et des métiers cohérents avec la transition écologique.

Plus largement, la protection sociale et notamment le système des assurances sociales doivent mieux sécuriser les parcours professionnels et valoriser la formation tout au long de la vie : une révision générale de l'État social fait partie de la transition écologique. Mais il s'agit aussi de rendre à l'État la capacité de créer des emplois publics nouveaux lorsque c'est nécessaire et de soutenir en parallèle les évolutions visibles dans les « marges » du salariat. En dernière analyse, la transition écologique implique en effet une redéfinition plus générale de la place du travail dans nos sociétés ; c'est un défi à long terme, mais de nombreuses expérimentations locales montrent le potentiel des solidarités nouvelles, complémentaires de l'État social.

5.4. Des contrats de transition pour les secteurs les plus polluants

Secteur aérien ou automobile, extraction et distribution des énergies fossiles, industries hautement émettrices, filières agroalimentaires basées sur le modèle agricole productiviste, production et distribution d'électricité... : chacun de ces secteurs représente des milliers d'entreprises mais reste en réalité structuré autour d'un nombre limité d'acteurs dominants, des grandes entreprises-pivots autour desquelles s'organisent les filières, les réseaux de prestataires et la sous-traitance en cascade à l'échelle nationale et internationale⁵⁹. Les décisions prises par ces acteurs ont des effets d'entraînement bien au-delà de leur périmètre propre. Lorsqu'ils reçoivent le soutien de l'État, ces acteurs-pivots doivent s'engager dans une trajectoire crédible d'une réduction de leur empreinte écologique (émissions de gaz à effet de serre, utilisation de ressources, impacts sur la biodiversité, etc.).

La crédibilité de ces engagements tient à plusieurs facteurs.

- **Un reporting environnemental renforcé et contrôlé** par des autorités de supervision. En France, huit autorités administratives ou publiques indépendantes soulignent ainsi la nécessité de prendre en compte l'urgence climatique dans la définition et l'exercice de leurs missions⁶⁰.
- **Des méthodes d'évaluation robustes** intégrant l'analyse des cycles de vie des produits et l'ensemble de la chaîne d'activité, y compris les impacts importés, la consommation et la gestion des déchets. Ce *reporting* pourrait s'appuyer sur les nouveaux outils comme la taxonomie verte (complétée par la taxonomie brune dès lors que celle-ci sera

⁵⁹ Pour un exemple parlant, voir les études de [BASIC](#) sur le secteur agroalimentaire.

⁶⁰ Il s'agit des autorités suivantes : Autorité de la concurrence, AMF, Arcep, ART, CNIL, CRE, CSA et HADOPI. Voir Accord de Paris et urgence climatique : enjeux de régulation, mai 2020.

disponible) et indiquant les parts des chiffres d'affaires correspondant aux différentes catégories.

- **Un plan stratégique** proposant les principales mesures permettant à l'entreprise de réduire l'impact environnemental de ses activités avec, par exemple, des objectifs à trois ans pour augmenter la part du chiffre d'affaires correspondant aux catégories vertes/brunes. Ces mesures doivent également être intégrées dans le *reporting* financier et dans les consultations avec les représentants du personnel. Pour les entreprises-pivots et les entreprises les plus émettrices de GES, ce plan stratégique devrait faire l'objet d'une révision par le Haut Conseil pour le Climat.

À titre d'exemple, ces contrats de transition auraient des conséquences suivantes pour les secteurs suivants.

- **Secteur automobile** : suivant les recommandations du Haut Conseil pour le Climat, toute aide devrait être liée à « la reconversion des chaînes de production vers des véhicules à propulsion décarbonée et à l'empreinte carbone réduite sur leur cycle de vie, qui répondront aussi à des normes européennes de pollution plus ambitieuses ». Concrètement, les producteurs devraient s'engager à un arrêt immédiat de la commercialisation des modèles les plus énergivores (notamment les modèles lourds tels que les SUV), une trajectoire détaillée de sortie des moteurs à combustion, un plan d'investissement dans des véhicules plus sobres et des nouveaux services de mobilité.
- **Aviation** : toute aide publique devrait s'accompagner de la mise en place de mesures visant à supprimer les vols intérieurs qui peuvent être effectués par des déplacements en train de cinq heures ou moins, par exemple au moyen d'une fiscalité dissuasive, ainsi que de la définition d'une trajectoire de réduction des émissions globales (et non pas par kilomètre parcouru). Selon le Réseau Action Climat, la fin des vols pour lesquels il existe une alternative en train de moins de cinq heures permettrait de diminuer de 60,6 % les émissions de CO₂ des vols métropolitains et de 4,5 % les émissions de l'ensemble des vols au départ de la France⁶¹.

ENCADRE 5

Un soutien inconditionnel aux constructeurs automobiles : le cas de Renault

Le constructeur automobile français doit bénéficier d'un prêt de 5 milliards d'euros pour lequel l'État se porte garant à hauteur de 90 % du montant, soit au-delà du seuil réglementaire. Et il n'est pas exclu que l'État augmente sa participation au capital de l'entreprise. Pour l'instant, aucune contrepartie précise n'a été exigée dans la loi. Le ministre de l'Économie insiste beaucoup sur la relocalisation de certaines activités et un peu moins sur les autres volets.

Parmi les mesures annoncées le 26 mai 2020, on retrouve notamment des hausses de primes à la conversion et de bonus écologique pour les achats de véhicules électriques par les particuliers et les entreprises, et la création d'un nouveau bonus pour l'achat de véhicules hybrides rechargeables dont le coût total est chiffré par l'Etat à 1,3 milliards d'euros en 2020. Or de telles aides accélèrent certes le renouvellement du parc automobile avec des véhicules moins émetteurs mais elles tendent aussi à soutenir l'augmentation du nombre de véhicules en circulation et ne prennent pas en considération le critère de la taille des véhicules,

⁶¹ Réseau Action climat, « Climat : que vaut le plan du gouvernement pour l'aérien ? », Mai 2020

contrairement à tout ce que requiert le défi climatique. Quant aux versements de dividendes ou aux rachats d'actions, Renault a annoncé y renoncer cette année, contrairement à PSA⁶².

ENCADRÉ 6

Des « chèques en blanc » aux transporteurs aériens

Selon l'outil de suivi des mesures de sauvetage des compagnies aériennes mis en place par les ONG Transport and Environment, Greenpeace et Carbon Market Watch, aucun pays européen n'a pour l'instant fixé de réelles contreparties contraignantes en matière environnementale. C'est en Autriche et en France que le débat semble le plus fort sur cette question, en particulier sur le devenir des vols intérieurs.

Dans le cadre du plan de sauvetage, Air France bénéficiera ainsi de 4 milliards d'euros de prêts bancaires garantis à 90 % par l'État et de 3 milliards d'euros prêtés directement par l'État. Ces prêts viennent s'ajouter à d'autres formes de soutien dont l'entreprise a pu bénéficier depuis l'éclatement de la crise, notamment le chômage partiel et le report des charges. Si le débat parlementaire et médiatique sur les contreparties environnementales aux prêts accordés par l'État a été intense, il ne s'est pas soldé par des exigences légales contraignantes. Selon le ministre de l'Économie, les engagements environnementaux pourraient prendre la forme d'un « *contrat de performance et de transition écologique entre les actionnaires d'Air France et la compagnie* ». Le contenu précis d'un tel contrat est en discussion, mais le gouvernement s'est engagé à interdire les vols intérieurs lorsqu'une alternative de moins de 2 heures 30 existe en train. La portée réelle d'une telle mesure – pour laquelle des exceptions ont d'ailleurs déjà été évoquées (connexions avec des vols internationaux...) – resterait donc limitée. Si elle était appliquée à l'ensemble des opérateurs (ce qui reste à ce jour à confirmer) et en excluant le hub de Roissy, elle ne concernerait que 5 connexions aériennes intérieures sur les 108 existantes⁶³. Sans attendre l'issue des discussions, Air France a en tout cas déjà relancé, le 11 mai, certains des vols incriminés tels que les Paris-Bordeaux.

Non seulement ces conditions semblent loin de permettre une réelle transition dans le secteur mais, en outre, plusieurs autres mesures envisagées pourraient s'avérer contre-productives, à l'instar de la compensation carbone – qui ne permet pas de réduire le volume global des émissions – ou le recours à des agrocarburants dont la production contribue à la déforestation.

5.5. La transformation par les normes et par la fiscalité

La crise du Covid-19 a activé de nombreux lobbies en faveur de la déréglementation, or les normes environnementales, sanitaires et de produits représentent un levier indispensable de la transition écologique. Il en va de même pour la fiscalité écologique, mise à mal en France et pourtant nécessaire pour continuer de modifier les prix relatifs des biens et services dans un sens favorable à la transition. Il s'agit donc de renforcer la pression réglementaire et fiscale pour transformer les modèles économiques et les modes de production, tout en offrant des outils pour

⁶² Justin Delépine, "Le sauvetage à tout prix de l'industrie automobile française", Alternatives Economiques, 15 mai 2020

⁶³ RAC (2020), op. cit.

aider et promouvoir les modèles économiques en phase avec les objectifs climatiques et environnementaux.

Les grandes lignes de cette transition par les normes sont connues.

5.5.1. Une révision régulière des normes de production et de produit

Une révision à la hausse des standards environnementaux et sanitaires est nécessaire pour orienter les entreprises sur une « trajectoire de transition » vers des procédés de production et des modèles économiques de plus en plus compatibles avec les objectifs climatiques et environnementaux. Ces révisions législatives ou réglementaires devraient concerner tous les secteurs clés : performance énergétique pour les bâtiments et les produits de consommation, objectifs de réduction de l'utilisation des pesticides et d'engrais pour l'agriculture, normes pour réduire les emballages et les déchets pour les producteurs et les distributeurs, normes d'émissions pour les procédés techniques, objectifs chiffrés en matière d'économie circulaire pour l'industrie, etc.

La définition concrète des normes et de la trajectoire de transition appartient aux services de l'État, aux agences publiques indépendantes et aux parlements. Cependant, les consultations en amont et, bien souvent, leurs résultats sont aujourd'hui dominés par les représentants des secteurs concernés. Il faut renforcer la place dans ces processus des organisations de défense des consommateurs, des chercheurs indépendants des secteurs en question, et des organisations environnementales et encadrer davantage les activités de lobbying déployées par les acteurs économiques.

5.5.2. Des normes ambitieuses pour l'aménagement du territoire

Un point particulièrement important concerne les réglementations ou les obligations de résultat liées aux projets d'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Il s'agit par exemple :

- De mettre fin aux projets d'agrandissement des infrastructures aéroportuaires ;
- De réduire l'espace urbain dédié à la voiture ;
- D'augmenter en parallèle la place des déplacements collectifs et « doux », par exemple par l'obligation de déploiement des linéaires cyclables en proportion de la voirie pour les villes de moyenne et grande taille, sur le modèle du logement social,
- D'étendre les espaces protégés dans le cadre du programme Natura 2000 et de la stratégie biodiversité 2030.

5.5.3. Règles d'étiquetage rigoureuses et fiables

L'augmentation des standards environnementaux sur le marché intérieur de l'UE doit s'accompagner d'un renforcement de la traçabilité en ce qui concerne les produits importés, c'est-à-dire d'exigences accrues en matière d'information sur l'origine et les conditions sociales et environnementales de production des biens et services commercialisés dans l'UE. À l'exception de certains produits alimentaires, les informations disponibles apparaissent aujourd'hui très lacunaires. Une véritable traçabilité sociale et environnementale tout au long de la chaîne de valeur, avec par exemple un étiquetage obligatoire sur l'origine et quelques informations

basiques sur les conditions de production, pourrait susciter un rehaussement progressif des pratiques et permettre l'interdiction de commercialiser certains produits.

L'UE pourrait ainsi bannir à l'avenir l'accès à son marché aux biens dont la production contribue à la déforestation ou ne respecte pas les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail. Des mesures de ce type pourraient être contestées par des pays tiers ou des investisseurs sur la base du droit de l'OMC ou de certains des accords de commerce signés par l'UE. Si cette incompatibilité était avérée, il faudrait exiger la révision de ces règles pour pouvoir enfin renforcer la transparence sur les chaînes de valeur et mettre progressivement en place des règles visant à discriminer les produits selon des critères sociaux et environnementaux adossés aux standards minimaux internationalement définis.

5.5.4. L'interdiction de la publicité sur les produits et services polluants

La Convention citoyenne pour le climat suggère par exemple une interdiction de la publicité sur les produits les plus émetteurs de GES (forme de loi Évin sur le climat) ainsi qu'une suppression des panneaux publicitaires extérieurs pour lutter contre la surconsommation.

5.5.5. Fiscalité verte et suppression des niches fiscales

En complément du cadre réglementaire visant les entreprises, une fiscalité écologique renforcée et ciblée est nécessaire pour limiter les effets rebond de la consommation dans les secteurs les plus polluants. Il s'agit par exemple d'augmenter la taxe sur les billets d'avion ou d'établir une taxation différenciée des différents modèles de véhicules selon leur taille et leur niveau d'émissions. Ou, inversement, de mettre fin à de nombreuses niches fiscales qui continuent de soutenir la consommation des énergies fossiles : exonération fiscale sur le kérosène, exonération partielle ou complète de TVA sur les billets d'avion, remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les transporteurs routiers⁶⁴, ou encore le recours au crédit-bail fiscal pour les avions ou le matériel roulant dans les transports carbonés⁶⁵.

Un point particulier dans le débat fiscal concerne l'avenir de la taxe carbone : une « contribution climat-énergie » (CCE) a été introduite en France en 2014⁶⁶ et son montant initial de 7 € par tonne de CO₂ éq. a été augmenté progressivement pour atteindre 44,60 € en 2018. Sa progression successive devait l'amener aux alentours de 100 € à l'horizon de 2030. Mais, suite au mouvement de protestation des « gilets jaunes » fin 2018, les hausses prévues pour 2019 et 2020 ont été annulées et le doute plane actuellement sur son avenir.

La taxe carbone constitue un élément clé de la transition écologique et le niveau d'imposition doit repartir à la hausse mais dans le souci d'un partage équitable des efforts, que ce soit sous forme d'un « dividende carbone » ou par d'autres mesures qui protégeraient les ménages modestes. À court terme, étant donné l'effondrement des prix mondiaux du baril de pétrole, une

⁶⁴ Actuellement, les entreprises qui utilisent des véhicules routiers de 7,5 tonnes et plus, destinés au transport de marchandises peuvent bénéficier d'un remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

⁶⁵ Alain Grandjean, "Revoir les soutiens fiscaux à l'aviation à l'aune du changement climatique", Chroniques de l'anthropocène, 11 mai 2020

⁶⁶ Sous la forme d'une « composante carbone » proportionnelle aux émissions de CO₂ dans la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

taxe modulable devrait immédiatement mettre un prix plancher sur les hydrocarbures pour réduire l'effet rebond attendu après le déconfinement.

5.5.6. Réglementations du secteur bancaire et financier

L'évolution du cadre réglementaire et fiscal ne doit pas se limiter aux acteurs de l'économie réelle ; une pression parallèle doit orienter les flux financiers dans le sens des investissements compatibles avec la transition écologique. Le cadre réglementaire actuel se limite à renforcer la transparence des marchés et à offrir aux épargnants et investisseurs l'information sur les impacts environnementaux des produits financiers. Ces outils ne suffiront pas pour tenir les objectifs de l'Accord de Paris, qui 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 soutenable ». Pour aller plus loin, il s'agit notamment de calibrer les **règles prudentielles** et les conditions de **refinancement bancaire** pour cibler les objectifs de transition, de pratiquer une **politique de crédit ciblée** et de renforcer le rôle **des investisseurs de long terme**⁶⁷.

5.6. Un plan d'investissement public axé sur la transition

Augmenter les volumes d'investissements est aussi une condition indispensable. Pour contribuer réellement aux objectifs environnementaux, ces investissements doivent viser en priorité à transformer les modes de vie : permettre d'autres façons de se chauffer, de se nourrir, de se déplacer, de communiquer.

De nombreuses études pointent les secteurs clés vers lesquels ces investissements devraient aller en priorité. En France, le « Panorama » dressé chaque année par I4CE⁶⁸ estimait ainsi que les investissements annuels supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) seraient de l'ordre de 15 à 18 milliards d'euros par an – dont la moitié de financements publics. Ces chiffres mériteraient probablement d'être revus à la hausse étant donné que la France n'a pas atteint les objectifs de la première édition de la SNBC (2015-2018)⁶⁹ **et que les objectifs révisés restent eux aussi insuffisants pour tenir les engagements climatiques de la France**. Le même tableau émerge à l'échelle de l'UE : des objectifs politiques ambitieux mais non tenus, ce qui s'explique en partie par un sous-investissement structurel révélé par les modélisations de la Commission européenne⁷⁰.

Plusieurs secteurs ont néanmoins fait l'objet d'une montée en charge progressive ces dernières années avec des filières qui pourraient croître encore, à condition de les aider à passer le cap de la crise : rénovation urbaine, production d'énergies renouvelables, aménagement des transports en commun, agriculture biologique et de proximité, etc. Ces mêmes secteurs devraient logiquement être au centre du réamorçage de l'économie par le canal des investissements. Une autre étude récente d'I4CE⁷¹ explore ainsi sept secteurs : la rénovation des logements privés, la rénovation des bâtiments tertiaires (publics et privés), le déploiement des voitures bas-carbone,

⁶⁷ Nous avons formulé une série de propositions allant dans ce sens dans la note Veblen consacrée au "Green Deal".

⁶⁸ Panorama des financements climat, édition 2019, Hadrien Hainaut & Maxime Ledez, octobre 2019.

⁶⁹ Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone, septembre 2019.

⁷⁰ "Réussir le « Green Deal » : un programme social-écologique pour sortir l'Europe de la crise", Mathilde Dupré, Julien Hallak & Wojtek Kalinowski, mars 2020.

⁷¹ Investir en faveur du climat contribuera à la sortie de crise, Hadrien Hainaut, Maxime Ledez, Quentin Perrier, Benoît Leguet & Patrice Geoffron, avril 2020

les infrastructures de transport en commun, les infrastructures ferroviaires, les aménagements cyclables et la production d'électricité renouvelable.

Les principales cibles prioritaires où l'investissement public permettrait de réamorcer les activités économiques tout en accélérant la transition écologique sont en effet déjà bien identifiées (le financement de ces mesures est discuté dans le chapitre suivant).

5.6.1. Accélération des travaux de rénovation thermique

Les objectifs officiels⁷² en matière de rénovation thermique sont loin d'être tenus, que ce soit en termes qualitatifs ou quantitatifs. Au rythme actuel des travaux (288 000 rénovations performantes par an dont 40 000 « passoires énergétiques »), la précarité énergétique n'aura baissé que de 8 % en 2025 et il restera encore 5,8 millions de passoires thermiques en 2030. Sans compter que le niveau de performance des rénovations actuelles reste faible⁷³.

C'est sans doute ce secteur qui devrait profiter de façon prioritaire des investissements publics. L'Initiative Rénovons, qui regroupe des associations et fondations sociales et environnementales, des opérateurs du secteur et d'autres acteurs économiques, a publié début mai 2020 une feuille de route⁷⁴ pour la rénovation des 6,7 millions de « passoires énergétiques » en dix ans (voir l'encadré). Ces investissements doivent aller de pair avec de nouvelles obligations pour les propriétaires⁷⁵ et inciter à des rénovations plus globales que celles qui sont réalisées actuellement.

⁷² Ces objectifs sont définis dans la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV), le Plan de Rénovation Énergétique des Bâtiments, la Loi Énergie Climat et prévoient notamment l'élimination des passoires énergétiques en 10 ans ; 500 000 rénovations performantes par an avec une priorité au traitement de la précarité énergétique (100 000 logements habités par des ménages modestes doivent être rénovés chaque année dans le parc privé) et la conversion de l'ensemble du parc existant aux normes «Bâtiments Basse Consommation» en 2050

⁷³ D'après la Campagne TREMI 2018, seulement 5% des maisons individuelles rénovées ont gagné 2 classes ou plus dans le classement de performance énergétique.

⁷⁴ Rénovons, "Pour la rénovation des passoires énergétiques en 10 ans", Feuille de route 2020, mai 2020

⁷⁵ Rénovons propose de définir dès maintenant le niveau de performance énergétique à atteindre à long terme et le calendrier des jalons intermédiaires dans le cadre du décret décence : le niveau de performance E devant être défini comme un minima en 2025 pour tous les logements concernés par le décret décence ; l'interdiction de toute nouvelle mise en location d'un bien d'étiquette F ou G devant être programmée pour 2023 et l'extension de cette obligation à toutes les locations pour 2025.

ENCADRE 7

La feuille de route « Rénovons » pour la rénovation des bâtiments

- Une première vague pour rénover toutes les passoires énergétiques du parc privé en dix ans, en les faisant passer à un niveau de performance énergétique D. En démarrant en 2020 avec 400 000 rénovations, la feuille de route prévoit une augmentation progressive jusqu'à 825 000 en 2026, suivie d'une diminution en vue d'aboutir à la rénovation de l'intégralité des passoires énergétiques en 2030.
- Une seconde vague de rénovation entamée dès 2027 doit permettre de faire atteindre à ces logements un niveau de performance BBC en 2040.

Rénovons chiffre le coût total des investissements à 135 milliards d'euros, dont plus de la moitié financée par le secteur privé. 63 milliards d'euros d'argent public seraient nécessaires, soit 3,2 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2020-2040. Ce montant pourrait être intégralement récupéré dès 2047 en assurant 1,13 euro de bénéfice net pour chaque euro investi. 93000 emplois ETP (équivalent temps plein) nets pourraient être créés sur la période 2020-2030 et 34 000 ETP nets créés sur le long terme.

En réalité, les bénéfices seraient encore plus larges.

- 10,8 milliards d'euros d'économies annuelles sur la facture énergétique des ménages, soit 1 700 euros en moyenne par ménage et par an, en tenant compte de l'effet rebond sur la première phase de rénovation uniquement.
- 700 millions d'euros d'économies annuelles pour le système de soins, dont 614 millions d'euros pour la Sécurité sociale, grâce à l'amélioration de l'état de santé des ménages précaires vivant dans des passoires énergétiques. À cela s'ajoutent les économies de frais de santé liés aux autres ménages dont le logement est rénové (non estimées dans cette étude).
- 2,06 milliards d'euros d'économies annuelles sur la facture énergétique de la France à partir de 2040.
- Une réduction des émissions de GES de 14,67 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an à partir de 2040, soit l'équivalent de 17 % des émissions actuelles du secteur résidentiel et tertiaire.
- 105 TWh d'économies annuelles d'énergie primaire à partir de 2040, soit 14 % de la consommation du secteur résidentiel-tertiaire.

5.6.2. Extension des réseaux de chaleur et de froid

Au croisement des politiques territoriales et de la transition énergétique, ces réseaux permettent de valoriser des ressources énergétiques locales très variées : énergie de récupération⁷⁶, géothermie, ressources forestières locales, cogénération alimentée par des unités de méthanisation locale, le solaire thermique.... De surcroît, les emplois créés par la filière sont locaux et répartis sur l'ensemble du territoire français.⁷⁷ C'est donc une des principales entrées dans la planification énergétique locale qui permettrait de renforcer la résilience économique des territoires tout en contribuant au développement des énergies renouvelables.

⁷⁶ La chaleur résiduelle issue des procédés industriels et non utilisée.

⁷⁷ Une étude de l'Ademe est que 82% des emplois de la filière sont liés au fonctionnement des réseaux en place. Les réseaux de chaleur et de froid : état des lieux de la filière. Marchés, emplois, coûts, Ademe, mai 2019

Pourtant, le développement de la filière reste trop lent en France, et a même ralenti en 2019 en raison de la baisse du prix carbone⁷⁸ et des prix mondiaux de gaz. Les quelques 750 réseaux de chaleur couvrent à l'heure actuelle environ 5% des besoins de chauffage ; c'est peu comparé aux pays comme la Suède, où ces réseaux chauffent déjà plus de moitié des bâtiments résidentiels et 90% des logements collectifs. La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de 2019 mise à la fois sur l'augmentation de la part des renouvelables dans le bouquet énergétique⁷⁹ et sur l'extension des réseaux pour augmenter rapidement l'offre (de 14,1 TWh en 2018 à 31 TWh en 2028 puis à 39,5 à l'horizon 2050). Or le rythme actuel de l'expansion des réseaux ne permet pas d'atteindre ces objectifs, et la crise du Covid vient d'ajouter de nouvelles difficultés aux collectivités territoriales : la mise en arrêt et le retard de nombreux chantiers d'une part, d'autre part et surtout la chute du prix du gaz naturel, qui nuit à la compétitivité des sources alternatives. En résultat, les financements disponibles dans le cadre du Fonds chaleur, principal outil de financement dans ce domaine, risquent de ne pas être utilisés pleinement cette année.

Pour sortir la filière de l'impasse, une approche plus globale est nécessaire : une taxe carbone « plancher » pour relever le prix relatif du gaz naturel d'une part ; des conditions de financement préférentielles et des obligations de résultat pour les collectivités territoriales.

5.6.3. Développement des transports en commun et intermodaux

Les plans de sauvetage actuels concernent bien plus les constructeurs d'automobile et les compagnies aériennes que les transports en communs ou les sociétés de transport ferroviaire⁸⁰. Pourtant, c'est dans ce secteur que les besoins d'investissements sont les plus lourds et les plus urgents. Par exemple, le rapport du Haut Conseil pour le Climat regrette « un sous-investissement massif dans la maintenance du réseau ferroviaire français » avec « des conséquences sur la sécurité des voyageurs, des biens et la qualité du service ». Le Conseil considère que le plan de relance devrait permettre de repositionner favorablement ce secteur dans la mise en œuvre de la stratégie nationale bas carbone, notamment au bénéfice des déplacements du quotidien.

Quant aux réseaux nationaux et régionaux, après quatre décennies d'investissements très coûteux dans les lignes à haute vitesse, il est urgent de restaurer les lignes secondaires, mises à mal par la vague de fermetures et une maintenance technique insuffisante. Mais l'enjeu est aussi européen ; les liaisons ferroviaires et les trains de nuit devraient être au cœur des investissements prévus par le Green Deal présenté par la Commission européenne, d'autant plus que c'est dans ce domaine que l'état de sous-investissement est le plus criant.

Sur le plan économique, la rentabilité des investissements dépendra de la décroissance sélective d'autres secteurs : l'offre accrue des transports en train, en tram et intermodaux doit remplacer une partie des déplacements en voiture et des vols à courte distance.

5.6.4. Restauration du fret ferroviaire et fluvial

Un enjeu particulier des investissements dans les transports concerne le fret via les voies ferrées et navigables, qui représentent respectivement 9 % et 4 % des transports de marchandises en

⁷⁸ Les aides aux installations, calculées en fonction de la trajectoire du prix carbone, n'ont pas intégré l'infléchissement de celle-ci en réponse au mouvement des « gilets jaunes ».

⁷⁹ Sur les 25 TWh de chaleur livrée nette en 2018, 56% était issue des sources renouvelables ou de l'incinération, le reste provenait des sources d'énergies fossiles, majoritairement le gaz naturel (37%). Voir Réseaux de chaleur et de froid : chiffres clefs, analyses et évolutions, Fedene/SNCU, 2018

⁸⁰ A l'exception notable de l'Allemagne qui a consacré 7 Mds d'euros au sauvetage de la Deutsche Bahn.

France. Les opérateurs français proposent de doubler la part du fret ferroviaire d'ici à 2030, et le sujet figure également dans le Green Deal de la Commission européenne, qui prévoit une augmentation des moyens du programme Réseau Transeuropéen de Transport sans toutefois définir des objectifs chiffrés sur ce plan.

Quant au fret fluvial, après de longues décennies de déclin, il a connu un certain redressement en France à partir des années 1990, notamment grâce aux investissements publics pour entretenir et restaurer le réseau. L'État affirme désormais qu'il s'agit d'un des vecteurs clés de la transition énergétique, sans afficher des objectifs précis sur ce plan. L'extension du réseau se poursuit néanmoins, illustré récemment par le début des travaux du canal Seine-Nord Europe, qui reliera en 2027 les voies navigables françaises aux réseaux fluviaux et maritimes qui vont de l'Escaut à Anvers et Rotterdam. Il manque cependant un plan de développement axé sur un objectif de report du fret vers les voies navigables pour les décennies 2030-2050.

5.6.5. Développement de l'agriculture de proximité

La stratégie pour une alimentation durable, dite de la « Fourche à la fourchette », publiée par la Commission européenne le 20 mai⁸¹, affiche pour ambition de porter à 25 % la surface agricole utile en agriculture biologique en 2030 et de réduire de 50 % l'utilisation des pesticides chimiques en général et les risques qui leur sont associés d'ici à 2030. Mais il reste encore beaucoup d'interrogations sur les moyens de mise en œuvre et la façon dont cet objectif sera notamment décliné de manière opérationnelle dans le cadre de la révision de la politique agricole commune en cours.

La place centrale accordée à l'agriculture dite de précision – citée en tête des « pratiques durables » avant l'agroécologie ou l'agroforesterie – suscite de vives réactions. Ce concept encore peu défini renvoie à l'utilisation de solutions high tech (satellites, drones, technologies embarquées dans les véhicules, big data et intelligence artificielle notamment) pour optimiser et surveiller les systèmes agricoles. Si elles peuvent en théorie permettre de diminuer l'utilisation d'intrants chimiques, leur coût élevé risque de favoriser encore l'intensification de la production. Sans compter que ces solutions sont souvent développées par les acteurs économiques qui commercialisent aujourd'hui les intrants.

L'autre limite majeure de la stratégie de la Commission est l'omission de la lutte contre la production intensive et la consommation excessive de viande et de produits laitiers. Or, comme le rappelle le Haut Conseil pour le Climat, la conversion du modèle agricole doit s'appuyer sur une politique alimentaire visant à diminuer la consommation et l'importation des produits animaux. Il convient aussi en parallèle de réduire la dépendance des éleveurs européens aux importations de protéines pour l'alimentation animale – notamment en soja, qui représente une part importante de notre contribution à la déforestation importée.

La conversion du modèle agricole repose entre autres sur une politique foncière ambitieuse, visant à préserver et à augmenter la production agricole située à proximité des agglomérations et convertie en modèle bio. Car la dégradation environnementale de l'agriculture productiviste est étroitement liée à la transformation et à la distribution en aval de la chaîne : pour sortir des monocultures intensives, il faut multiplier les circuits de proximité.

⁸¹ Commission Européenne, « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », 20 Mai 2020

L'agriculture de proximité exige des terrains de proximité. Or, dans de très nombreux cas, la pression foncière est trop forte pour que les élus locaux puissent y résister, et les initiatives d'économie sociale et solidaire ne sont pas assez nombreuses pour remplacer l'action de l'État. Celui-ci doit donc à la fois définir les obligations de résultats sur ce plan et offrir aux collectivités des outils financiers pour y parvenir. La dépense publique dédiée à la politique foncière nécessaire à la transition agricole – droit de préemption, dédommagement des propriétaires, reclassement des sols – est un investissement dans la maîtrise du foncier au service d'une planification écologique efficace.

5.6.6. Protection de la biodiversité

La nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité⁸² publiée par la Commission européenne, le 20 mai, est un autre pilier important pour accroître la résilience de nos sociétés et prévenir l'émergence de nouvelles zoonoses. Cette stratégie affiche également des objectifs ambitieux d'ici 2030. Outre celles déjà citées dans la stratégie complémentaire « Farm to Fork », on trouve les mesures suivantes.

- Mesures de protection : protéger 30 % des terres et mers au sein de l'UE (contre 26 % et 11 % actuellement) avec une protection renforcée pour les sites à haute valeur en matière de biodiversité (au moins un tiers de ces aires terrestres et marines telles que les forêts primaires et anciennes, les tourbières, les marécages ou les prairies), etc.
- Mesures de restauration : s'assurer que 10 % au moins des terres agricoles sont des éléments de paysage à haute diversité, planter 3 milliards d'arbres, restituer l'écoulement naturel des rivières sur 25 000 km, développer des plans d'écologisation de l'espace urbain d'ici à la fin 2021 pour les villes européennes de plus de 20 000 habitants, etc.

De nombreux éléments clés pour le déploiement de cette stratégie doivent encore être précisés d'ici 2021 (objectifs juridiquement contraignants de restauration de la nature, critères et orientations à appliquer pour la désignation de zones protégées supplémentaires, révision des stratégies et plans d'action nationaux en matière de biodiversité ; plan d'action européen « zéro pollution » pour l'air, l'eau et le sol, proposition législative contre la déforestation importée, etc.).

La qualité de cette stratégie dépendra donc directement des modalités de sa mise en œuvre concrète car la Commission reconnaît elle-même explicitement les mauvais résultats obtenus à travers les multiples initiatives développées jusqu'à présent.

Sur le plan financier, elle estime les besoins à 20 milliards d'euros annuels minimums (nationaux et européens, privés et publics). Et elle annonce aussi que la taxonomie de l'Union sur la finance durable devra évoluer en 2021 pour établir « une classification commune des activités économiques qui contribuent de manière significative à la protection et à la restauration de la biodiversité et des écosystèmes ». En la matière, comme pour le volet climatique, nous recommandons que cette taxonomie verte soit complétée par une taxonomie brune désignant les activités nocives.

⁸² Commission européenne, « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies », 20 Mai 2020

Pour que cette stratégie soit appliquée, il appartient dès à présent aux États membres de renforcer la protection des écosystèmes dégradés. Il s'agit notamment d'augmenter rapidement le nombre d'espaces naturels, terrestres et maritimes, protégés et intégrés au réseau européen Natura 2000, mais aussi d'une meilleure protection des zones déjà couvertes par ce label et d'un aménagement du territoire soucieux d'accroître la biodiversité dans les zones urbaines.

La protection de la biodiversité est essentielle pour préserver les écosystèmes et les services de la nature dont nous dépendons pour notre survie même. Si le financement de ces mesures n'est pas un investissement au sens financier du terme, la dépense publique associée est motivée par les objectifs climatiques et environnementaux qui font partie du Green Deal européen.

5.6.7. Mesures d'adaptation au changement climatique

En plus des mesures d'atténuation discutées plus haut, les États et l'UE doivent financer de nombreuses mesures d'adaptation aux conséquences inévitables du changement climatique, par exemple la protection des côtes et contre les inondations, l'installation de systèmes d'égouts résistants aux changements de régime des pluies.

5.6.8. Investissements dans les services publics

Cette liste des investissements susceptibles de soutenir à la fois l'activité économique et les objectifs de la transition doit inclure des investissements dans la santé publique, les soins et l'éducation, à la fois la rénovation et modernisation des infrastructures publiques et parapubliques mais aussi le financement d'un plan d'action visant à élargir l'offre des services ou améliorer leur qualité et l'égalité d'accès. À plus long terme, le financement de l'État social français doit évidemment s'appuyer sur des ressources supplémentaires et durables et non sur la dette publique ou le financement monétaire discuté dans le chapitre suivant. Si le plan de loi de finances rectificative de 2020 prévoit une aide ponctuelle de 2 Md€ aux services hospitaliers, les ressources ne peuvent venir d'une réforme fiscale restaurant durablement la progressivité de l'impôt.

5.7. Soutenir la transition à l'échelle des territoires

Les collectivités territoriales ont joué un rôle majeur pendant le confinement pour assurer la continuité d'un certain nombre d'activités et aider les populations les plus vulnérables. Comme le montre le cas de la planification énergétique locale discuté plus haut, elles doivent aussi être au cœur d'une stratégie de sortie de la crise « par le haut », accélérant et non freinant la transition écologique. À cet égard, le plan de relance de 2008 avait montré des insuffisances en matière d'accompagnement des collectivités qu'il conviendrait de ne pas reproduire, d'autant que leur situation budgétaire s'est parfois dégradée⁸³.

Si les collectivités jouent d'ores et déjà le rôle des opérateurs de la transition, leur capacité d'emprunt est limitée et surtout très inégale. L'État doit leur apporter une aide financière en renforçant les financements des outils qui existent déjà, et qui demandent aux collectivités de présenter au préalable un plan d'action assorti d'objectifs et d'indicateurs de transition : plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), plans de revitalisation des centres-villes, contrats de

⁸³ <https://www.i4ce.org/plan-de-relance-tirons-les-lecons-de-2008/>

transition écologique ou encore les subventions accordées aux projets labélisés bas-carbone, etc. Le financement de ces aides est discuté dans le chapitre suivant.

5.8. Soutenir les initiatives citoyennes

C'est souvent à l'échelle locale que se déploient de nombreux projets citoyens en faveur de la transition. L'économie sociale et solidaire fournit à cet égard de nombreux exemples d'innovation sociale qui contribuent à transformer l'économie, qu'il s'agisse des plateformes de financement participatif, des projets d'insertion par activité et des expérimentations comme « Territoires zéro chômeur » (ATD Quart Monde), des foncières solidaires qui aident les agriculteurs à accéder au foncier agricole (par exemple Terre des Liens) ou qui construisent des logements sociaux à prix abordable (par exemple Habitat & Humanisme), des sociétés de portage salarial (par exemple Coopaname, Smart), des investisseurs solidaires qui aident au montage financier des projets d'économie sociale (par exemple Herrikoa), des banques éthiques qui canalisent les dépôts des particuliers vers des projet (par exemple la Nef ou Triodos), ou encore des projets de monnaie locale qui renforcent la résilience des territoires (par exemple Eusko).

Ces actions devraient bénéficier d'un soutien renforcé de la part de l'État, par exemple via un fléchage accru de l'épargne salariale vers les projets de ce type. À l'échelle locale, un exemple concret d'accompagnement public offre la société de capital-investissement Transméa, créée par la région Auvergne-Rhône-Alpes pour aider à la reprise d'entreprises par les salariés sous forme de coopérative. Ces formes de soutien peuvent être mobilisées pour éviter la fermeture des activités jugées utiles socialement, et pourraient être couplées à d'autres formes de financement (financements participatifs), ou de participation en fonds propres.

5.9. Utiliser le levier des marchés publics

Les marchés publics, qui représentent environ 15 % du PIB européen, pourraient devenir un levier stratégique pour soutenir l'emploi, l'économie locale et la transition écologique, à condition de pouvoir y introduire non seulement des critères sociaux et environnementaux mais aussi fiscaux, de proximité ou de durabilité.

Si cette préoccupation est portée par de nombreux responsables politiques locaux, elle se heurte au cadre réglementaire européen, pour lequel le soutien de l'économie locale par la commande publique constitue une distorsion de concurrence et un obstacle au commerce international (l'UE a ouvert ses marchés publics de façon unilatérale aux entreprises non européennes, sans obtenir la réciprocité de la part de ses partenaires internationaux).

Pour redonner des marges de manœuvre aux États et aux collectivités locales, l'UE pourrait s'inspirer des lois étatsuniennes telles que le « Buy American Act » ou le « Small Business Act », qui permettent à la commande publique de cibler les entreprises nationales ou même les PME, en y ajoutant une dimension environnementale. Un « Buy Sustainable Act » à l'europpéenne permettrait d'utiliser les marchés publics pour encourager les entreprises nationales et locales et les systèmes agricoles à transformer leurs modèles de production pour les rendre plus sobres et durables, tout en promouvant l'emploi local et en renforçant ainsi l'acceptabilité sociale de la transition écologique. À condition, bien sûr, de desserrer l'étau de la politique commerciale dans ce domaine en révisant les règles multilatérales et les accords bilatéraux de commerce.

6. FINANCER L'EFFORT DE TRANSITION

Les chapitres précédents ont esquissé les grandes lignes d'un plan de sortie de crise cohérent avec les enjeux de la transition et nécessaire pour assurer des conditions de vie dignes à tous dans un monde aux ressources limitées. Un tel scénario assume explicitement que cette sortie de crise sera plus longue et plus coûteuse qu'un scénario de « retour à la normale » du fait du déclin de certains secteurs et de la transformation des modes de vie. Il implique des conditions macroéconomiques hors du commun pendant une période indéterminée : baisse importante du PIB et des recettes fiscales, coûts supplémentaires pour les assurances sociales et les mesures d'accompagnement de la décroissance sélective. Il renvoie à des défis en termes de besoins de financements équivalents à ceux expérimentés par les États qui, obligés de financer des efforts de guerre par le passé, ont fini par trouver une solution.

À titre d'exemple, pour financer la Première Guerre mondiale, le Royaume-Uni s'est vu obligé d'augmenter sa dette publique de l'équivalent de 100 % du PIB britannique de l'époque. C'est probablement un effort supplémentaire de cet ordre de grandeur qu'il s'agit de déployer si nous voulons à la fois mener réellement la transition et compenser la perte des revenus qu'elle implique⁸⁴.

Dans ce qui suit, nous nous focalisons uniquement sur la part de financement assurée par la dépense publique à différentes échelles (locale, nationale, européenne), et n'abordons pas la question des financements privés.⁸⁵

Plusieurs solutions existent pour permettre aux États de financer l'effort de transition :

- **Une dette quasi-perpétuelle ou « fondante », avec ou sans mutualisation à l'échelle européenne ;**
- **Un financement monétaire**, c'est-à-dire rachat direct par la banque centrale des obligations émises par l'État ;
- **Une annulation des dettes publiques**, limitée à la dette détenue par les banques centrales ou élargie aux créanciers privés ;
- **La « monnaie hélicoptère »**, où la banque centrale crée la monnaie et la verse directement à l'État mais aussi aux ménages, voire aux entreprises, sans passer par le système bancaire.

En pratique, une combinaison de plusieurs de ces mesures peut s'avérer indispensable ; quel que soit le choix retenu, plusieurs conditions préalables doivent être respectées :

⁸⁴ Rappelons que les modélisations réalisées pour la Commission européenne estiment les besoins de financement à 8% du PIB par d'ici 2030, et cela sans compter les besoins de financer la part des revenus. "Réussir le « Green Deal » : un programme social-écologique pour sortir l'Europe de la crise", op.cit, p. 9.

⁸⁵ Concernant la finance privée, le problème de fond est le calcul de rentabilité lui-même, qui reste largement aveugle aux coûts climatiques et environnementaux des bénéficiaires privés. Au lieu de vouloir « faire entrer » la transition dans un modèle économique souvent tronqué, il faut de mesures fortes pour changer les incitations du système financier : ce rôle appartient à la fois au législateur, à la BCE et aux régulateurs européens et nationaux. Voir « [Réussir le « Green Deal » : un programme social-écologique pour sortir l'Europe de la crise](#) », Wojtek Kalinowski, Julien Hallak & Mathilde Dupré, Note de l'Institut Veblen, mars 2020.

- Le financement des États doit aller de pair avec une **coordination budgétaire à l'échelle européenne**, pour s'assurer que les dépenses concourent réellement à l'effort de transition ;
- Le financement par la création monétaire doit être complété par des **mesures fiscales** visant à augmenter la capacité des États de financer leurs actions sur leurs ressources propres ;
- Il faut aussi **protéger les États des risques de litiges avec les investisseurs étrangers** sur la base des traités de protection des investissements. Les financements discutés plus loin ne doivent en effet pas être consacrés à dédommager les investissements qui contribuent à la crise climatique et environnementale.

6.1. Une dette quasi perpétuelle ou « fondante »

La première solution représente la poursuite et l'expansion des mesures déjà prises par les États et par les banques centrales. Si nous parlons d'une dette *quasi* perpétuelle, c'est pour signaler qu'il ne s'agit pas d'émettre des obligations à cent ans mais de miser sur l'action des banques centrales pour maintenir durablement des conditions de refinancement aussi favorables qu'elles le sont actuellement. Dans certaines conditions, ces dettes peuvent même devenir « fondantes », c'est-à-dire décroître progressivement sans jamais être remboursées.

Dans ce scénario, la dette publique augmente donc fortement ; néanmoins, la charge financière associée peut rester supportable, rapprochant la zone euro du scénario japonais (la dette publique nippone s'élève à quelque 240 % du PIB actuellement). Même avec une période de transition prolongée et coûteuse sur le plan macroéconomique, le niveau d'endettement serait ainsi appelé à se stabiliser pour ensuite décroître.

La charge financière pendant la période serait d'autant plus supportable qu'une part grandissante de la dette souveraine finirait dans les bilans des banques centrales, qui reversent à l'État l'essentiel des recettes perçus au titre des intérêts.

En effet, le coût de la dette publique ne cesse de baisser depuis dix ans en Europe. En 2019, il représentait 0,7 % du PIB pour l'Allemagne (pour une dette représentant 63 % du PIB allemand), 1,4 % pour la France (pour une dette s'élevant à 100 % du PIB français) et 3,4 % pour l'Italie (où la dette publique représente 137 % du PIB), le taux le plus élevé au sein de la zone euro. À ce titre, une mutualisation aurait pour objectif de rapprocher l'ensemble des pays de la zone euro, voire de l'UE, des conditions dont profitent actuellement l'Allemagne et quelques autres pays dans des situations similaires.

Depuis le lancement des programmes achats d'obligations d'État par la BCE, une partie de la dette publique peut donc déjà être considérée comme quasi perpétuelle, puisque rien n'indique que les bilans des banques centrales sont appelés à décroître dans les années ou décennies à venir. Qu'elle soit achetée directement par la BCE (20 % des achats dans le cadre du programme PSPP) et par les banques centrales nationales (80 % restant), cette partie de la dette publique échappe à la pression des marchés financiers puisqu'au même moment où elle annonçait la fin du QE (décembre 2018), la BCE s'est engagée à maintenir le volume déjà acheté dans son bilan. Lorsqu'un titre de dette détenu par la BCE arrive à échéance, l'argent récolté de l'État est par conséquent aussitôt réinvesti dans un autre titre de dette du même État. Depuis se sont ajoutées

à la reconduction des volumes du QE initial deux décisions d'achats nouveaux⁸⁶, portant à 240 Mds€ le volume d'achats supplémentaires programmés pour l'année 2020.

Trois conditions de viabilité

Cependant, comme dit précédemment, ce scénario n'est viable que si les conditions de refinancement demeurent aussi favorables dans les décennies à venir.

Sur le plan macroéconomique, il mise sur le prolongement des conditions de « stagnation séculaire » actuelle : des gains de productivité de plus en plus bas, une inflation faible et une abondance d'épargne financière mondiale maintenant les taux d'intérêt nominaux très bas.

Sur le plan politique, il repose sur le pari que les règles du Pacte de stabilité (limitant la dette à 60 % du PIB et le déficit public à 3 % du PIB en moyenne sur un cycle économique) sont désormais dépassées par les événements : même si les États-membres ne trouvent pas un accord officiel pour les renégocier, elles ont perdu leur force contraignante. Ces règles qui paraissaient déjà de moins en moins pertinentes avant la récente crise ont en effet fait l'objet d'une suspension provisoire décidée en mars dernier. Pour autant, compter sur le fait que cette suspension se mue tranquillement en un nouvel état permanent relève d'un pari risqué. Pour desserrer durablement la contrainte, il faudrait renégocier les traités, ou au minima utiliser la flexibilité dans l'interprétation des règles à laquelle la Commission européenne s'est déjà engagée avant la crise, en expliquant que certains investissements publics liés au Green Deal pourraient ne pas être comptabilisés dans la dette. Le plan d'investissement dont les éléments clés figurent ci-dessus devrait profiter pleinement de cette nouvelle interprétation des règles.

Enfin et surtout, ce scénario mise sur la poursuite et même le renforcement des actions de la BCE et d'autres banques centrales européennes. La baisse observée de la charge de la dette est le résultat naturel de la politique monétaire expansive menée par la BCE et d'autres banques centrales depuis plus de dix ans. La première décision clé sur ce plan a été l'annonce, dès 2012, d'un programme monétaire d'urgence (OMT⁸⁷) visant explicitement à réduire les écarts des taux d'intérêt au sein de la zone euro. Conformément à la déclaration de faire « *whatever it takes* » de son président de l'époque, Mario Draghi, la BCE s'engageait ainsi en pratique à faire tout ce qu'il faudrait pour préserver l'unité de la zone euro.

Une politique monétaire calibrée pour réduire les écarts entre les taux d'intérêt exigés par les marchés face aux États emprunteurs diffère donc des autres programmes d'assouplissement monétaire, où il s'agit en théorie uniquement d'atteindre les objectifs d'inflation dans la zone euro dans son ensemble. Elle reste controversée dans plusieurs pays de la zone euro et notamment en Allemagne. Si l'OMT a été déclaré compatible avec le mandat de la BCE par la Cour de Justice de l'UE, le récent arrêt du Tribunal constitutionnel allemand a relancé le débat de façon spectaculaire au moment même où la BCE ouvrait un nouveau programme pour lutter contre la pandémie (PEPP, Pandemic Emergency Purchase Programme), qui présente des similitudes avec l'OMT. Ce scénario présuppose donc que les institutions européennes parviennent à réaffirmer, et à asseoir durablement, la légitimité de l'action de la BCE.

⁸⁶ A partir de novembre 2019, la BCE achète ainsi des actifs pour 20 Mds supplémentaires par mois. Aussi, en mars dernier la BCE a décidé d'un achat supplémentaire de 120 Mds en 2020

⁸⁷ Ce programme d'opérations monétaires sur titres n'a jamais été mis en pratique mais son annonce même a contribué à baisser les taux d'intérêt des pays les plus exposés de 2 points.

La deuxième décision clé de la BCE a été de lancer en 2015 le programme d'achats d'actifs de la dette souveraine. La part de la dette publique française détenue par la Banque de France a par exemple augmenté rapidement dans les années 2010 et s'élève aujourd'hui à quelque 20 %. Dans le contexte d'une stagnation macroéconomique et de la baisse généralisée des taux d'intérêt, ces achats massifs ont contribué à réduire la charge financière de la dette (à quoi s'ajoute l'augmentation des versements par les banques centrales aux États de l'essentiel de ces recettes perçues au titre des intérêts, comme mentionné plus haut).

ENCADRÉ 8

La dette publique détenue par les autres banques centrales

On oublie souvent que la BCE et les banques centrale de l'Eurosystème ne sont pas les seules à détenir la dette souveraine des pays de la zone euro. L'euro étant en effet devenu l'une des monnaies de réserve mondiales, une partie de la dette souveraine européenne est détenue par les banques centrales du monde entier au titre des réserves de change⁸⁸. Le fait que l'euro n'a pas perdu sa place comme monnaie de réserve en dépit de la politique passée d'expansion monétaire menée par la BCE laisse penser que cette expansion peut être poursuivie au moins aussi longtemps que celle du dollar (environ 62 % des réserves de change mondiales). Cependant, ces rachats au titre de réserves d'échange profitent surtout aux États de la zone euro les mieux notés par les agences de notation (note entre AAA ou AA-), soit l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande et l'Autriche, la France et la Belgique, la Slovénie et l'Estonie. La part de la dette publique de ces pays détenue pour des raisons de réserve de change pourrait atteindre 40 %, et bien plus dans le cas allemand.

En résumé, la poursuite de la politique actuelle constitue donc la solution la plus « facile » en théorie, au sens où elle n'implique aucun changement du système ni de négociation entre créanciers et débiteurs. Elle repose cependant sur l'hypothèse d'un coût de refinancement proche de zéro pour des décennies à venir, qui dépendra autant du contexte macroéconomique que de l'évolution politique de l'UE.

Pour des raisons macroéconomiques mais aussi politiques et juridiques, l'action de la BCE peut s'avérer insuffisante à l'avenir à la fois pour financer la dette publique, maintenir l'unité de la zone euro et protéger les États vulnérables de la pression des marchés financiers. La mutualisation des dettes au sein de la zone euro, qui relève de la compétence des États et non de celle de la BCE, aiderait celle-ci grandement à poursuivre le financement de l'effort de transition.

6.2. Une mutualisation européenne

Malgré les actions de la BCE, les États emprunteurs demeurent structurellement inégaux face aux marchés financiers. Les écarts entre les taux d'intérêt se sont resserrés mais peuvent s'élargir à tout moment, comme vient de le rappeler l'agence de notation Fitch en baissant la note de l'État italien tout proche du seuil des *junk bonds*. En conséquence, les marges de manœuvre des États membres pour financer l'effort de transition restent donc très inégales.

⁸⁸ Les réserves de change des banques centrales représentent environ 12 000 milliards de dollars à l'échelle mondiale. Étant donné qu'environ 20% de ces réserves sont investies en euro, on peut estimer que quelques 2 400 milliards de dette souveraine européenne est détenue à titre de réserves de devise.

Pour la plupart des États européens, un rapport de force favorable face aux créanciers ne pourrait venir que de la protection qu'offre une mutualisation de la dette ou au moins des taux d'intérêt au sein de l'UE ou à l'échelle de la zone euro. Les interventions répétées de la BCE ont jusqu'ici permis de limiter les écarts des taux d'intérêt entre le « Nord » et le « Sud », mais comme nous l'avons vu ces interventions restent controversées.

La mutualisation rendrait le scénario d'une dette « fondante » plus plausible en offrant des taux d'intérêt réels négatifs à l'ensemble des États membres de la zone, voire à l'ensemble de l'UE.

Techniquement, la mutualisation peut prendre plusieurs formes. D'une part, elle peut concerner uniquement les taux d'intérêt ou la dette elle-même. D'autre part, lorsqu'il s'agit de mutualiser la dette, la part mutualisée peut varier. Par exemple, la « modeste proposition » publiée par James Galbraith, Stuart Holland et Yanis Varoufakis suggérait dès 2010 de transférer à l'UE la dette des États-membres jusqu'au seuil de 60 % du PIB, pour laisser aux États la gestion du reste de leur dette. Il s'agissait à l'époque de trouver un compromis entre les deux philosophies qui s'affrontent en Europe et bloquent toute avancée : le besoin de solidarité face aux déséquilibres dont souffre la zone euro d'une part ; le besoin de maintenir un élément de « discipline de marché » pour éviter une fuite en avant vers toujours plus d'endettement, d'autre part.

Dans les circonstances actuelles, le seuil de 60 % a perdu sa pertinence et la mutualisation doit poursuivre la logique sous-jacente à la proposition franco-allemande, c'est-à-dire permettre de financer en commun un effort de transition lui-même décidé en commun, ou du moins étroitement coordonné entre les États membres et évalué par la Commission européenne et le Parlement européen.

ENCADRÉ 9

Première tentative de mutualisation des dettes

Les gouvernements allemand et français ont proposé ensemble un emprunt européen à 500 Md€. Pour l'heure, seules deux timides tentatives de mutualiser la dette ont vu le jour en réponse à la crise. Les deux concernent les nouvelles lignes de crédit ouvertes par le Mécanisme de Stabilité européen (MES).

- La première, définie par la régulation européenne SURE⁸⁹ adoptée en urgence, est ouverte à tous les États membres de l'UE. Elle vise à aider les États les plus exposés à emprunter à des taux d'intérêt bas pour financer l'augmentation des coûts d'assurance chômage. Mais son montant (100 Mds€) est très limité au vu des besoins actuels et futurs.
- La seconde est accessible uniquement aux États membres de la zone euro : à partir du 15 mai, la Pandemic Crisis Support Credit Line leur offre la possibilité d'emprunter à un taux d'intérêt mutualisé, donc plus avantageux pour les pays les plus fragiles de la zone. Le MES emprunte sur les marchés pour le compte des États mais la dette elle-même est comptabilisée dans les comptes de chaque État membre, le volume des crédits disponibles via cette ligne est limité à 2 points du PIB de chaque pays et ne pourra dépasser 240 Mds€ pour l'ensemble de la zone euro, alors que les coûts liés aux mesures déjà prises sont bien plus élevés.

Par ailleurs, une partie de la dette européenne est aussi déjà « mutualisée » via les comptes du système de paiement Target II, qui relie toutes les institutions bancaires de la zone euro, aussi bien les banques commerciales que les banques centrales nationales membres de

⁸⁹ Support to Mitigate Unemployment Risks in and Emergency.

l'Eurosystème et la BCE elle-même. Pour financer le déficit de la balance courante au sein de la zone euro, les pays du sud de l'Europe, l'Italie en tête, continuent de s'endetter à l'aide du pouvoir de création monétaire de leurs banques centrale respectives, membres de l'Eurosystème. Sans entrer dans la description technique⁹⁰, les comptes Target II enregistrent les avoirs et les dettes entre les banques centrales qui résultent des flux financiers au sein de la zone euro, lesquels traduisent à leur tour les déséquilibres macroéconomiques dont pâtit la zone. Ce déséquilibre structurel avait commencé avec les premières mesures de sauvetage prises par la BCE dans le sillage de la crise financière 2008, et ne cesse de s'accroître depuis.

6.3. Financement direct des États par la banque centrale

Le financement direct – via les lignes de crédit ou les achats d'obligations au moment de leur émission, sans passage par les marchés financiers – n'a jamais entièrement disparu des économies modernes. Au Royaume-Uni, une ligne de découvert accessible à l'État existe à la Banque d'Angleterre sans interruption depuis 1694, et la possibilité de découvert y vient d'être étendue de 20 Mds à 200 Mds de livres dans le cadre de la lutte contre les effets de la crise sanitaire. Dans le cas de la zone euro, cette option exigerait cependant une renégociation des traités, le financement monétaire des États par la BCE étant interdit par l'article 123-1 du TFUE⁹¹.

À défaut de financer les États directement, la BCE pourrait acheter davantage de dette souveraine pour réduire la dépendance des États vis-à-vis de la volonté des marchés à détenir cette dette dans les bilans des banques et les portefeuilles des fonds d'investissement. Le récent programme PEPP franchit une étape supplémentaire dans ce sens, en laissant à la BCE la possibilité d'aller au-delà du plafond fixé initialement (33 %) pour la détention de dette de chaque État.

L'interdiction de financement monétaire ne concerne pas les banques publiques, qui peuvent accéder au refinancement au même titre que les autres banques. Les banques de développement sont les premiers investisseurs de long terme et à ce titre appelées à jouer un rôle clé dans le financement de la transition écologique. Mais l'expansion de leurs bilans dépend en dernière analyse du refinancement par les banques centrales : les investissements à long terme présentent d'autres risques que la recherche des actifs liquides et les placements à court terme des banques d'investissement privées, et exigent des conditions de refinancement adaptées. Or sur ce plan, l'article 123-1 du TFUE précise qu'elles ne peuvent bénéficier d'aucun traitement particulier.

⁹⁰ La monnaie centrale créée par les banques centrales italienne ou espagnole permet de financer les déficits commerciaux intra-zone euro ; ce faisant elle migre vers les positions financières des banques de l'Europe du Nord et finit en réserve déposée à la banque centrale du pays en question, le plus souvent l'Allemagne. Cette réserve excédentaire est par définition une dette de la Banque centrale allemande vis-à-vis des banques commerciales de sa juridiction, mais une dette qui ne résulte pas de sa décision monétaire propre mais de celle des autres banques centrales au sein de l'Eurosystème. Cette dette est enregistrée dans les comptes Target II comme une créance sur le système dans son ensemble. Et inversement, comme une dette pour la banque centrale à l'origine de la création. A l'état actuel, la créance de la Banque centrale allemande s'approche de 1000 Mds€, la dette de son homologue italienne dépasse 400 Mds€.

⁹¹ "Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres, ci-après dénommées "banques centrales nationales", d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite."

Le financement direct des États peut néanmoins s'avérer nécessaire si les opérations de marché des banques centrales perdent leur efficacité, c'est-à-dire si la BCE n'arrive plus à limiter les écarts des taux d'intérêt au sein de la zone euro, et si les marchés refusent de financer la dette mutualisée aux taux d'intérêt réels négatifs. Au vu de la difficulté politique que représente la renégociation des traités, ce scénario dessine en réalité une potentielle désintégration désordonnée de la zone euro avec tous les effets négatifs que cela pourrait engendrer.

6.4. Annulation des dettes publiques

Cette solution peut prendre plusieurs formes, se limitant à la dette détenue par les banques centrales ou incluant aussi les créanciers privés dans une restructuration plus générale.

6.4.1. Annulation des dettes détenues par les banques centrales

De nombreuses propositions avancées aujourd'hui se focalisent sur la première option : dans l'entretien qui accompagne cette note, Laurence Scialom et Baptiste Bridonneau⁹² proposent par exemple une annulation partielle ou intégrale de la dette souveraine détenue par la BCE et les banques centrales membres de l'Eurosystème. La BCE ferait définitivement don aux États du remboursement des titres en question, de sorte que le cycle de création-destruction qui définit la monnaie de crédit bancaire serait ainsi interrompu : la monnaie créée au moment de l'achat de ces titres sur les marchés secondaires ne serait jamais détruite.

Comme le soulignent ces auteurs, ainsi que d'autres⁹³, une telle annulation pourrait être calibrée de plusieurs façons selon l'objectif jugé prioritaire :

- Une conditionnalité écologique, pour s'assurer que les marges de manœuvre ainsi dégagées soient utilisées pour financer la transition écologique et sociale ;
- Dans le contexte de la crise actuelle, ces plans d'annulation pourraient varier en fonction de l'ampleur de la récession subie par les pays en question, afin de répondre aux asymétries provoquées par ce choc ;
- Les investissements prioritaires pourraient être décidés au niveau européen pour coordonner l'action des États et privilégier les objectifs bénéfiques pour la zone euro ou l'UE dans son ensemble.

Cette proposition est complémentaire d'autres solutions discutées ici mais, en elle-même, reste insuffisante, tout simplement parce que l'effort de transition décrit plus haut implique des financements bien plus conséquents. La BCE et les banques centrales membres de l'Eurosystème détiennent actuellement entre 20 % et 30 % de la dette souveraine des différents pays de la zone euro : dans le cas français, l'annulation de la dette détenue par la Banque de France baisserait la dette de l'État de 100 % du PIB à 80 %, ou plutôt elle permettrait d'enrayer l'augmentation prévue pour les années 2020-2021. La question du financement de l'action des États resterait entière et demanderait à ce que l'opération soit répétée régulièrement.

⁹² Les auteurs ont formulé leurs propositions dans une note de Terra Nova : « Des annulations de dette par la BCE : lançons le débat », 18 avril 2020.

⁹³ Cette proposition est aussi portée par d'autres auteurs ; voir par exemple Alain Grandjean et Nicolas Dufrêne, *Une monnaie écologique*, 2020, Odile Jacob

6.4.2. Une restructuration plus générale des dettes publiques

L'autre variante de l'annulation consiste à élargir son périmètre pour en faire une restructuration plus générale, incluant aussi bien les créanciers publics que privés. Sans une mutualisation à l'échelle européenne ou d'autres mesures discutées dans ce chapitre, une telle restructuration – qui revient en pratique à défaut partiel d'État – paraît inévitable et même souhaitable pour certains « petits » États comme la Grèce. Mais, pour la zone euro dans son ensemble, une annulation substantielle de la dette publique réduirait d'autant la taille des actifs dans les bilans des institutions qui la détiennent : banques universelles, fonds de pensions, compagnies d'assurance, etc.

À son tour, et pour éviter une faillite en chaîne, cette réduction devrait forcément entraîner une réduction équivalente de la partie passifs de leurs bilans, autrement dit de leurs dettes vis-à-vis des investisseurs et, finalement, des épargnants individuels et des dépositaires des dépôts bancaires. Le fait qu'une partie très limitée de la dette publique européenne soit détenue directement par les ménages ne doit pas dissimuler les interdépendances qui relient, à travers l'intermédiation financière, la dette des États à l'épargne des ménages et des particuliers.

Le poids de l'épargne financière mondiale est certes devenu excessif, et des restructurations des dettes sont pratiquées régulièrement à travers le monde. En théorie, il est sans doute possible de distinguer les créanciers jugés prioritaires et moins prioritaires, par exemple les plans d'épargne des ménages des obligations détenues par les investisseurs institutionnels. Simplement, ces investisseurs institutionnels ont à leur tour des obligations contractuelles vis-à-vis d'autres épargnants individuels, de sorte qu'on ne fait que déplacer le problème. Mais, surtout, dans un contexte européen de déséquilibres économiques et financiers entre un « Nord » qui accumule les avoirs financiers et un « Sud » de plus en plus endetté, une réduction substantielle des avoirs frapperait forcément les épargnants européens de façon asymétrique, ce qui risque d'attiser encore les passions populistes et menacer l'avenir de la zone euro.

Une façon de contourner ce problème serait, là aussi, de demander aux banques centrales d'intervenir en compensant les créanciers par la création monétaire. Mais alors il s'agit d'une monnaie hélicoptère discutée dans la section suivante.

6.5. La « monnaie hélicoptère » à destination des États

La monnaie hélicoptère n'est pas une nouvelle forme de monnaie centrale ni une nouvelle façon de la créer, mais une façon différente de la distribuer et de la déverser dans l'économie, sans passer par les banques et les marchés financiers. Dans une note Veblen, Jézabel Couppey Soubeyran⁹⁴ propose ainsi de recourir aux transferts directs de monnaie par la banque centrale aux États, aux particuliers et même aux entreprises.

Dans la phase de sauvetage de l'économie et de déconfinement progressif, la monnaie hélicoptère devrait aller aux États pour monétiser la dépense publique. Puis, dans un second temps, celui du réamorçage de l'économie, la monnaie hélicoptère pourrait être versée directement aux ménages et aux entreprises afin d'augmenter sans délai et sans défaut de

⁹⁴ La « monnaie hélicoptère » contre la dépression dans le sillage de la crise sanitaire, note de l'Institut Veblen, avril 2020.

transmission, la dépense privée, tout en poursuivant la dépense publique pour contrer la dépression et préparer l'avenir.

Pour ce qui concerne la monnaie hélicoptère à destination des États, cette façon de monétiser la dépense publique pourrait être liée à des conditions écologiques comme dans le cas de l'annulation des dettes contractées antérieurement. Par exemple en exigeant des États bénéficiaires de concentrer leurs dépenses supplémentaires sur des domaines jugés prioritaires pour le Green Deal européen. Ces dépenses nouvelles font partie du budget des États et doivent donc faire l'objet d'une coordination européenne, notamment dans le cadre d'un Semestre européen réformé, intégrant des indicateurs sociaux et environnementaux et axé sur les objectifs du Green Deal.

Par rapport à la dette quasi perpétuelle et à l'annulation des dettes, cette proposition possède plusieurs avantages supplémentaires :

- Elle supprime les rentes non justifiées des banques et des marchés financiers qui achètent la dette pour la revendre aussitôt aux banques centrales ;
- Le volume n'est pas limité par le stock de dette déjà détenu par les banques centrales ;
- La monétisation est indépendante du stock d'obligations en circulation sur les marchés financiers, et des décisions des acteurs financiers.

Cette option est techniquement faisable, et au demeurant juridiquement possible dans la mesure où les traités européens, qui interdisent à la BCE de prêter directement aux États, ne parlent pas du cas où la BCE donnerait directement de l'argent aux États. Les textes ne mentionnent d'ailleurs pas du tout non plus, et de ce fait n'interdisent donc pas, le transfert de monnaie centrale aux entreprises et aux particuliers.

6.6. Augmenter les ressources fiscales

Le financement par la création monétaire doit être complété par des mesures fiscales visant à augmenter la capacité des États de financer leurs actions sur leurs ressources propres. La crise de 2008 avait certes suscité des efforts nouveaux pour lutter contre l'évasion fiscale, mais elle s'était aussi traduite par une augmentation de la régressivité des systèmes fiscaux, notamment via la baisse progressive des taux d'imposition sur les sociétés et une hausse des taux de taxe sur la valeur ajoutée.

Face à la crise sans précédent qui frappe les finances publiques, des mesures fiscales exceptionnelles pourraient être instaurées. Des similarités peuvent en effet être identifiées avec les périodes de guerre, pendant lesquelles des mesures de « conscription des richesses » ont été mises en place pour compenser le lourd tribut humain payé par les individus du bas de l'échelle sociale. Parmi les options à envisager figurent par exemple :

- Un impôt exceptionnel sur les entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté pendant la pandémie telles qu'Amazon ou Netflix ou des entreprises du secteur des jeux vidéo ;
- Un impôt exceptionnel sur le patrimoine. Un impôt forfaitaire unique de 2 % sur les patrimoines les plus élevés rapporterait des recettes de l'ordre de 100 milliards

d'euros⁹⁵. De son côté, Thomas Piketty⁹⁶ suggérait déjà en 2013 un impôt progressif exceptionnel sur les patrimoines pour résorber les dettes européennes en collectant environ 20 % du PIB européen : 0 % jusqu'à 1 million d'euros, 10 % sur la tranche du patrimoine comprise entre 1 et 5 millions, et 20 % sur la tranche supérieure à 5 millions d'euros. Un tel barème ne serait pas très différent de celui appliqué pour le prélèvement exceptionnel sur le capital mis en place en France en 1945.

L'État français pourrait aussi décider de revenir sur certaines mesures récentes, en restaurant par exemple l'impôt de solidarité sur la fortune ou en annulant les baisses prévues de taux d'impôt sur les sociétés. En allant plus loin, il pourrait transformer l'impôt sur les sociétés en un impôt véritablement progressif.

Pour renforcer la fiscalité écologique, nous avons proposé plus haut de renforcer les taxes sur les activités polluantes telles que l'aviation, de mettre fin aux niches fiscales mauvaises pour l'environnement et de relancer la taxe carbone, en cette période de faible coût du pétrole, par exemple en redistribuant une partie des revenus aux ménages les plus pauvres, comme suggéré par le RAC, le Secours catholique et Oxfam France⁹⁷.

En parallèle, les États doivent se saisir du nouveau contexte pour intensifier la lutte contre l'évasion fiscale. À l'échelle européenne, les pertes de recettes fiscales résultant des stratégies d'évitement de l'impôt par les entreprises multinationales ont été estimées de manière très prudente entre 50 et 70 milliards d'euros par an⁹⁸. Dans ce domaine, le Conseil bloque les propositions défendues par le Parlement européen pour exiger la transparence complète pays par pays des activités des entreprises⁹⁹. La crise actuelle doit être l'occasion d'instaurer enfin une obligation de *reporting* public pays par pays de la part des entreprises multinationales, à l'instar de celui auquel sont soumises les banques européennes depuis 2013. La structuration complète des groupes d'entreprises devrait être rendue publique ainsi que l'ensemble des propriétaires et bénéficiaires effectifs. 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 fiscale entre les États membres et sur une convergence progressive des taux d'imposition effectif sur les sociétés pour éviter qu'ils ne tombent encore plus bas, voire pour les rehausser. Enfin, l'UE devrait mener une action beaucoup plus déterminée à l'encontre des paradis fiscaux en son sein.

À l'échelle internationale, la France et l'Union européenne doivent promouvoir une réforme ambitieuse des règles fiscales internationales pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale et le transfert artificiel de bénéfices. Une telle réforme doit être conduite dans un cadre multilatéral qui permette à tous les pays de participer sur un pied d'égalité aux discussions. Il s'agit aujourd'hui de sortir du système de pleine concurrence pour établir des règles de réallocation équitable des droits à taxer entre pays développés et pays en développement. Ces règles nouvelles devraient s'appliquer à l'ensemble des secteurs économiques et pas uniquement aux acteurs du secteur du numérique. La formule de répartition entre les pays des assiettes fiscales globales des groupes multinationaux doit prendre en compte de manière équilibrée les facteurs

⁹⁵ C. Chavagneux, La France testée positive aux inégalités, Alternatives Economiques, 19 Mai 2020

⁹⁶ T. Piketty, « Le Capital au XXIe siècle », Editions du Seuil, 2013

⁹⁷ RAC, Secours Catholique et Oxfam France, Proposition pour une taxe carbone juste, novembre 2019.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Eurodad et Financial Transparency Coalition (2019), "EU Country by country reporting. Overview of the political process and existing country by country reporting", Briefing paper.

de production, de consommation, ainsi que le nombre d'employés. Et les États doivent s'entendre sur la mise en place d'un taux effectif d'imposition sur les sociétés minimum pour mettre fin à la concurrence fiscale féroce à laquelle ils se livrent.

6.7. Protéger les États contre le risque de plaintes d'investisseurs étrangers

Toute crise économique est propice au dépôt de plaintes de la part d'investisseurs s'estimant lésés par les États, par le biais des tribunaux privés dans le cadre des traités de protection des investissements. L'Argentine après la crise de 2001, la Grèce et l'Espagne après la crise de 2008 ou les pays traversés par les printemps arabes en 2011 ont par exemple fait les frais d'attaques multiples¹⁰⁰. Certains de ces litiges ont d'ailleurs été intentés par des investisseurs purement spéculatifs, conseillés par des avocats d'affaires à la recherche de cas lucratifs.

La crise que nous traversons actuellement avec le confinement de plus de 3 milliards de personnes sur la planète en réponse à la pandémie de Covid-19 ne devrait pas faire exception. Les mesures exceptionnelles prises par les États dans cette phase de gestion de la pandémie puis dans la phase de reprise d'activité ne manqueront pas de bouleverser l'environnement des affaires dans lequel évoluent les investisseurs et pourraient être considérées comme des violations des engagements contractés par les États dans les accords de protection des investissements. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) met ainsi les États en garde : « Bien que ces mesures soient prises pour la protection de l'intérêt public et pour atténuer l'impact négatif de la pandémie [...] certaines d'entre elles pourraient [...] exposer les gouvernements à des procédures d'arbitrage engagées par des investisseurs étrangers¹⁰¹. » De leur côté, les acteurs spécialisés de l'arbitrage multiplient les publications à ce sujet pour inciter les investisseurs à examiner les différentes opportunités.

« Bien que l'avenir reste incertain, **la réponse à la pandémie de Covid-19 est susceptible de violer diverses protections prévues dans les traités bilatéraux d'investissement (TBI) et pourrait donner lieu à des réclamations à l'avenir par des investisseurs étrangers** », peut-on lire dans un article publié par le cabinet d'arbitrage international Aceris Law¹⁰².

Certaines mesures telles que les réquisitions d'hôpitaux, l'usage de licences obligatoires pour faciliter la fabrication de médicaments, l'encadrement des prix de certains équipements médicaux, les interdictions de coupures d'eau pour les ménages ou le report des charges ou des loyers font déjà l'objet de controverse par ces acteurs de l'arbitrage¹⁰³.

Dans un appel¹⁰⁴ publié par Columbia Center on Sustainable Investment, plusieurs personnalités dont Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains et Jeffrey D. Sachs, professeur à l'université de Columbia, demandent un moratoire sur

¹⁰⁰ CEO and TNI, "Profiting from crisis. How corporations and lawyers are scavenging profits from Europe's crisis countries", March 30/14

¹⁰¹ UNCTAD, "Investment policy responses to the covid-19 pandemic", Investment policy monitor, special issue n°4, May 2020

¹⁰² Aceris Law LLC, "The COVID-19 Pandemic and Investment Arbitration", 26/03/2020

¹⁰³ TNI and CEO, "Cashing in on the pandemic. How lawyers are preparing to sue States over covid-19 response measures", 19 May 2020

¹⁰⁴ P. Bloomer, J. P. Bohoslavsky, C. Correa, O. De Schutter, K. Kennedy, J. D. Sachs, M. F. Espinosa Garcés, Call for ISDS moratorium, May 2020

toutes les demandes d'arbitrage par des investisseurs étrangers contre les gouvernements utilisant les traités internationaux d'investissement, et une restriction permanente sur toutes les demandes d'arbitrage liées aux mesures gouvernementales visant les dimensions sanitaires, économiques et sociales de la pandémie et de ses effets. De tels litiges leur semblent en effet injustifiables dans la situation actuelle et ne ferait que détourner les États de leur mission prioritaire et aggraver la crise budgétaire.

Des expertes de l'International Institute for Sustainable Development recommandent ainsi aux États d'essayer de prendre des mesures pour se protéger¹⁰⁵. Cela pourrait prendre la forme d'annonces de retrait de leur consentement à l'arbitrage entre investisseurs et États ou de déclarations conjointes pour suspendre ce mécanisme pour toutes les mesures liées à la pandémie de Covid-19.

Au-delà de la crise sanitaire et économique actuelle, d'autres voix se sont aussi élevées pour demander la fin de ces mécanismes d'arbitrage d'investissement et en particulier la fin de la protection des investissements dans le secteur des énergies fossiles, notamment dans le cadre des négociations en cours sur la modernisation du traité sur la charte de l'énergie¹⁰⁶. À défaut, les contribuables se trouveraient dans l'obligation de compenser les pertes liées aux actifs échoués, dans le cadre de la transition énergétique nécessaire pour atteindre les objectifs du Green Deal.

Toutes ces propositions devraient être examinées sérieusement sans tarder. L'UE devrait en outre renoncer à intégrer un tel mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États dans tous les accords en préparation tels que le CETA, le nouvel accord de commerce UE/Mexique ou l'accord de protection des investissements entre l'UE et la Chine.

¹⁰⁵ N. Bernasconi-Osterwalder, S. Brewin and N. Maina, "Protecting Against Investor–State Claims Amidst COVID-19: A call to action for governments", IISD, April 2020

¹⁰⁶ M Dupré, J. Hallak et W. Kalinowski (2020), op cit.