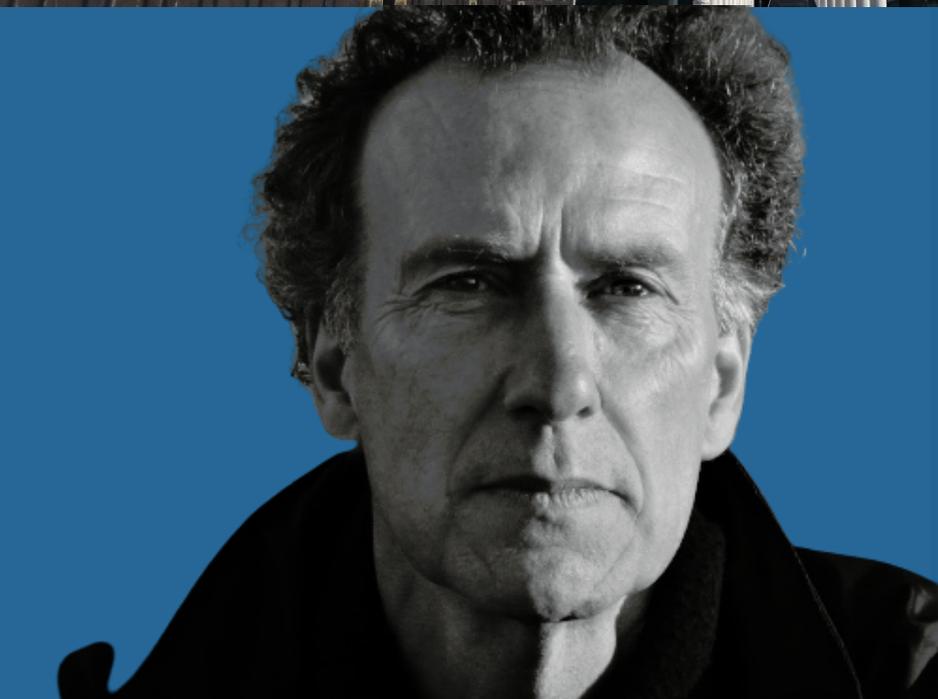


# CONFRONTATIONS EUROPE

## La relance européenne post-Covid face aux enjeux des transitions et de l'équité

Dominique Perrut



### PRÉSENTATION

---

Dominique Perrut, économiste, professeur associé des universités et membre du Comité de Pilotage Finance de Confrontations Europe, revient dans ce rapport, sur les enjeux structurants de la relance de l'économie européenne.

## Résumé

Cette étude dresse, dans sa première partie, un état des lieux de l'Europe en 2021, après un an de pandémie de Covid-19. Ce diagnostic, qui montre l'aggravation des divergences entre économies nationales et une précarisation sociale croissante, conduit à identifier trois enjeux majeurs pour l'Union aujourd'hui : - faire converger les économies à la faveur du redressement ; - conduire les transitions, environnementale et numérique ; et - lutter contre le dumping social et l'exclusion.

Deux de ces enjeux sont analysés, dans une deuxième partie : d'abord, celui de la transition climatique, avec l'examen du cadre réglementaire et financier élaboré par l'Union pour soutenir ce mouvement ; ensuite, la place de la question sociale dans le projet européen.

Enfin, dans une troisième partie, des propositions pour l'action, dans l'optique de la Présidence française de l'UE., sont discutées et formulées selon quatre thèmes : 1 - renforcer la gouvernance économique en vue d'une consolidation de la zone euro ; 2 – stimuler la transition avec, entre autres, le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; 3 – évaluer le programme d'intégration des marchés des capitaux : celui-ci est-il à la hauteur des besoins des transitions ? 4 - enfin, mettre en œuvre une politique sociale européenne pour harmoniser les conditions des travailleurs contre le dumping social et également viser à l'éradication de l'exclusion.

Au total, s'il parvient à réunir les conditions d'un leadership dans la transition environnementale, le projet européen peut trouver une assise plus forte dans le monde.

## Summary

This policy contribution draws, in a first part, an economic and social diagnosis of Europe in 2021, after one year with the pandemic. This analysis reveals increasing divergences between national economies as well as a growing situation of social vulnerability. Therefore, three major challenges ahead can be identified for the EU: - taking advantage of the recovery programme for creating convergence among national economies; - driving both climate transition and digital one; - fighting against social dumping and exclusion.

In a second part, two of these challenges are analysed. Firstly, that of environmental transition, in order to assess the framework drawn by the Union to support this major change; secondly, questions are raised about social issues in the frame of the European project.

In a third part, proposals for action are made with a view on the French Presidency of the Union coming soon, according to four issues: 1 – Reinforcing economic governance with the prospect of strengthening the euro area. 2 – Boosting climate transition owing to, inter alia, the adoption of the Carbon Border Adjustment Mechanism. 3 – Assessing the action plan on the capital market union: is this programme sufficient for meeting transition financial needs? 4 – Last, implementing a European social policy: such a policy should not be limited to the harmonizing conditions for workers but should comprise also an agenda for eradicating social exclusion.

Finally, Europe could reinforce its position in the world if it could gather the conditions for taking the leadership in climate transition.

## Introduction

Davantage frappée que ses grands concurrents dans son économie par la soudaine pandémie de Covid-19, l'Union européenne a su prendre des mesures énergiques en faisant de la double transition, climatique et numérique, le moteur de son redressement. La transition climatique met aux prises trois catégories d'acteurs, dans un processus lourd de risques, mais comportant de grandes opportunités de renouveau pour l'économie européenne. Les régulateurs ont pour tâche de concevoir et d'appliquer un cadre d'ensemble pour rediriger l'offre vers des produits et services décarbonés. Les industriels doivent parer aux risques véhiculés par le mouvement de la transition, au sein duquel ils feront des choix stratégiques. Le secteur financier, enfin, devra répondre aux gigantesques besoins d'investissement exigés par les mutations. De pair avec la pandémie, le réchauffement climatique et le changement vers une économie durable exercent des pressions inégalitaires, aux dépens des plus vulnérables. En réponse, l'Union veut développer une approche inclusive.

Afin d'examiner ces questions, nous procéderons, d'abord, à un bref état des lieux économique et social de l'Union, afin d'en révéler les tensions. Quelques points de repères seront pris sur les programmes de relance, avant d'identifier les trois grands défis que l'Union doit affronter : la convergence des économies, la conduite des transitions et la lutte contre une exclusion grandissante.

Nous envisagerons, ensuite, le processus de la transition climatique en privilégiant sa dimension financière et la question de la justice environnementale. La place de la délicate question sociale dans le projet européen sera également abordée.

Nous dégagerons, enfin, les actions prioritaires à conduire, dans l'optique de la Présidence française de l'Union au début de 2022, face aux problèmes soulevés. Ces préconisations s'ordonneront selon quatre thèmes : - le renforcement de la gouvernance économique ; - la mise en place du cadre fiscal et réglementaire pour la transition ; - la nécessaire intégration des marchés des capitaux pour financer l'économie durable ; - enfin, la lutte contre l'exclusion et le dumping social.

## 1 - La relance européenne post-Covid doit affronter la double transition et l'exclusion sociale

Un diagnostic de la situation européenne, à l'issue d'un an de pandémie, sera proposé dans cette première partie. Ceci permettra de cerner les trois grands défis auxquels l'Union se trouve confrontée, puis les réponses qu'elle leur apporte avec ses programmes de relance.

### 1.1 – Le creusement des disparités économiques au sein de la zone euro

L'Europe a été plus touchée que ses grands concurrents par la récession de 2020. La chute du PIB atteint en effet – 6,1 % dans l'Union et – 6,3 % dans la zone euro contre - 3,4 % aux Etats-Unis et – 4,8 % au Japon. La Chine, de son côté, n'a enregistré qu'un ralentissement de sa croissance (+ 2,3 % en 2020, contre + 6 % en 2019(1)). À la fin de 2021, les États-Unis et plus encore la Chine, dépassent leur niveau de production de 2019, tandis que la zone euro restera en deçà, comme le Japon.

**La bonne santé économique de la zone euro en 2019 masquait de nettes divergences entre pays.** Malgré une croissance qui, avec +1,6%, restait molle, l'Union affichait globalement une bonne santé économique à la fin de 2019, avec un solde des échanges extérieurs largement positif (le surplus atteignait 3 % du PIB), un taux de chômage ne dépassant pas 6,7 % de la population active, et un solde budgétaire presque à l'équilibre, le déficit étant limité à 0,5 % du PIB. La dette publique atteignait pour la même année 79,2 % du PIB pour l'Union, niveau certes élevé, mais qui peut être relativisé par comparaison avec ceux des Etats-Unis (109 %), du Japon (238 % (2)).

Plutôt rassérénant, cet aperçu ne doit pas masquer les fortes divergences observées entre les pays depuis la crise financière de 2008, tout particulièrement au sein de la zone euro. Tandis que les pays du Nord (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique, Irlande et Finlande, dans notre échantillon (3)), dépassaient largement en 2019 leur niveau de 2007, ceux du Sud (Italie, Espagne, Portugal et Grèce), peinaient à retrouver leur niveau d'avant crise, tandis que la France, occupait une position intermédiaire (4).

#### **Le creusement des disparités économiques.**

Le recul de la production en 2020 a été nettement plus prononcé au sud de la zone euro qu'au nord de celle-ci. Ceci vient aggraver les dangereux écarts que nous venons d'observer. La baisse du PIB en 2020 a en effet atteint 8 %, ou davantage, en 2020, dans quatre grands pays du Sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal). La chute est du même ordre de grandeur pour la France (- 8,1 %). En revanche, pour les pays du Nord, à l'exception de la Belgique (- 6,3 %) et de l'Autriche (- 6,6 %), elle reste contenue en dessous de 5 % dans les pays suivants : Allemagne, Pays-Bas, Finlande. En conséquence, les pays du Sud restent, en 2020, tous les quatre en deçà de leur niveau de production d'avant la crise financière de 2008, alors que les pays du nord se situent, selon les cas, plus ou moins nettement au-dessus.

**Par suite des interventions énergiques** des États de l'Union, les ratios d'endettement public atteignent des sommets dans certains pays. Ceux-ci bondissent ainsi jusqu'à 156% du PIB pour l'Italie et même 206 % pour la Grèce. Le ratio est compris entre 114% et 134 % pour la France, la Belgique, l'Espagne et le Portugal.

À l'inverse, les pays du nord de notre échantillon (hormis la Belgique) montrent une dette publique maintenue au-dessous de 84 % du PIB (cas de l'Autriche).

## Les indicateurs révèlent une situation sociale préoccupante.

**Le taux de chômage** (en % de la population active) ne marquait, en 2020, compte tenu de la récession, qu'une faible hausse dans l'Union (+ 0,4 point) pour s'établir à 7,1 %. Cependant, les différents pays, affichent des taux de chômage sont très dispersés, allant de 3,8 % en Allemagne jusqu'à 15,5 % en Espagne et à 16,3% en Grèce.

Quatre autres indicateurs sociaux, commentés ci-après, nous montrent une situation sociale dégradée, notamment au Sud du continent (voir également l'annexe).

- **Le taux de chômage des jeunes**, frôle ou dépasse en 2020 le niveau de 30 % dans trois pays du Sud : l'Italie, 29,4 %, l'Espagne, 38,3 % et la Grèce, 35 %. Pour les autres pays, sans atteindre ces niveaux, ce ratio est particulièrement important pour : la France (20,2 %), la Finlande (21,4 %), la Belgique (15,3 %) et l'Irlande (12 %). Ainsi, l'année 2020 a été marquée par une forte augmentation du taux de chômage des jeunes dans plusieurs pays.
- **Le taux de jeunes marginalisés** (5) atteint, en 2020, 19 % en Italie, 13 % en Grèce et 14 % en Espagne. Ce taux se situe à 11,4 % pour la France et à 12 % pour l'Irlande. Les autres pays affichent des taux contenus en-dessous de 10 %.
- **Le taux des personnes exposées au risque de pauvreté** (6) est particulièrement élevé dans les pays du Sud de notre sélection où il se situe, en 2020, entre 20 % et 30 % de la population. Pour autant, on remarque dans les autres pays retenus ici des taux de risque de pauvreté importants, en Allemagne, (22,5 %), en Belgique (20,4 %) et en France (18,9 %).
- **Le taux des personnes en sévère dénuement matériel ou social** (7) (en % de la population totale) montre en 2020 des ratios plus élevés dans les quatre pays du sud, notamment en Grèce, où il atteint 14,9 %. Il s'établit à 8,6 % en Espagne, à 6,4 % en Italie et à 7,3 % en France (8).

## 1.2 - Les grands enjeux de l'après-Covid.

Ce rapide tour d'horizon de quelques indicateurs économiques et sociaux nous conduit à identifier les trois principaux défis auxquels l'Union se trouve aujourd'hui confrontée.

Il s'agit, tout d'abord d'**assurer une relance capable de promouvoir la convergence des économies de la zone euro**. La relance économique est cruciale car l'Europe, nous l'avons vu, a subi une sévère récession. Par ailleurs, après une décennie d'évolution divergentes des économies nationales (9), une nouvelle aggravation du fossé entre les principaux pays du Nord et ceux du Sud de la zone euro s'est manifestée avec la crise sanitaire. La relance économique doit donc être couplée avec une stratégie de convergence. Ceci requiert sans nul doute un renforcement de la gouvernance économique.

De pair, il est nécessaire de **mener la double transition**, climatique et numérique. Selon la Commission « Le Pacte vert pour l'Europe constitue la stratégie de croissance de l'Union européenne » (10). La politique de relance de l'Union veut accélérer les deux transitions. Celles-ci, qui sont par ailleurs des facteurs d'autonomie stratégique (11), exigent, nous allons le voir, des investissements massifs et représentent un grand défi réglementaire, industriel et financier.

L'Europe doit, enfin, **répondre à la situation d'exclusion sociale massive qui prévaut dans plusieurs pays**. A la fin de 2020 la pauvreté et l'exclusion, en aggravation avec la pandémie, frappent lourdement les pays du Sud de l'Union. Au total, plus d'un cinquième de la population européenne est concerné par la pauvreté, soit 98 millions de personnes sur 447 millions (12). Le sévère dénuement atteignait 6,6 % de la population européenne en 2019, **ce qui représentait près de 30 millions de personnes**. La catégorie des jeunes a été particulièrement touchée par les effets sociaux de la pandémie.

### 1.3 – Les politiques de relance de l'Union.

Face à la récession provoquée par la crise sanitaire, l'**effort de relance européen** peut être décliné selon quatre volets :

- **Les mesures anti crise** (dispositif SURE, garantie aux PME, intervention du MES), pour un montant global de 365 Mrd€ (13);
- **Le Plan de relance** (Next Generation UE), soit 750 Mrd€ sur 3 ans, comprenant notamment la Facilité pour la reprise et la résilience, incluant 312,5 Mds€ de subventions non remboursables et 360 Mds€ de prêts ;
- **Le Budget européen** (ou Cadre financier pluriannuel), sur 7 ans (2021-2027), d'un montant de 1.074 Mrd€ ;
- À l'intérieur de celui-ci, la garantie publique initiale du **Plan d'investissement** (InvestEU), soit 26,2 Mds€.

L'intervention publique globale atteindra donc un total de 2.189 Mrd€, soit environ 18,5 % du PIB annuel de l'Union. En incluant les effets d'entraînement d'InvestEU et du fonds de garantie aux PME, on atteint un total de près de 2.800 Mrd€, soit 24 % du PIB annuel de l'Union.

Pour estimer l'ampleur totale de l'engagement public en Europe, il convient d'englober également les plans nationaux de redressement. Leur importance peut être estimée à partir de la variation du solde budgétaire agrégé de l'Union entre 2019 et 2020. Ainsi calculé, l'effort budgétaire est de 6,5 % du PIB de l'Union (14). On parvient ainsi à un volume total de relance de l'ordre de 25% à 30% du PIB européen, niveau d'intervention tout à fait comparable, voire supérieur à celui des Etats-Unis (environ 25 % (15)).

Une partie importante de l'effort d'investissement public dans l'Union, de l'ordre d'un tiers, soit un montant de 720 à 930 Mrd€ sera dirigé, entre 2021 et 2027, vers la transition climatique, donnant à celle-ci une impulsion décisive (16). Mais l'investissement public ne pourra suffire, et de loin, pour assurer la transition climatique. L'action publique devra donc jouer un rôle d'entraînement et d'orientation de l'investissement privé, grâce à la mise en place d'un cadre incitatif, avec ses composantes réglementaires, fiscales et prudentielles. L'enjeu est de confirmer la place de l'Union comme leader mondial en ce domaine.

## 2 - La double transition et l'impératif social

L'état des lieux auquel nous venons de procéder nous conduit, à discuter, dans cette deuxième partie, d'une part, le processus de la mutation climatique, notamment dans sa dimension réglementaire, financière et sociale et, d'autre part, la problématique sociale, qui apparaît sous un nouveau jour aujourd'hui dans l'Union.

### 2.1 – La transition climatique : un cadrage d'ensemble.

La transition vers une économie neutre en carbone place les acteurs industriels et financiers face à une double exigence. D'une part, ils doivent parer aux risques qu'ils encourent tant du fait du réchauffement climatique que des aléas du processus de transition. D'autre part, ils ont à charge de réorienter, sous la houlette des régulateurs et des acteurs publics, leur offre de produits, de services, ou de financements, afin de faire émerger un système de production et de consommation respectueux de l'environnement. Nous ferons ci-après un tour d'horizon de ces questions, en abordant successivement les risques, les besoins financiers et la stratégie de conduite de la transition de l'UE ainsi que les questions d'équité qu'elle soulève.

#### A- Les risques financiers

Les acteurs économiques et financiers sont exposés à trois types de risques liés au climat (17) :

- **Le risque physique ou de catastrophe**, d'abord, qui est lié à la dégradation climatique. En augmentation, les dommages de ce type se sont élevés en 2017 à 337 milliards de dollars (Mds\$), dont 130 Mds\$ ont été pris en charge par l'assurance (18).
- **Le risque de transition**, ensuite, qui résulte de la conduite de la mutation climatique, laquelle peut entraîner des dépréciations brutales de la valeur des actifs liés aux énergies fossiles. Ces pertes de valeur peuvent résulter du rythme des changements réglementaires et technologiques au profit des modèles bas carbone (19). Ce phénomène peut constituer un risque pour la stabilité financière, que la notion de risque systémique climatique cherche aussi à appréhender (voir ci-dessous).
- **Le risque de contentieux**, enfin, qui provient des conséquences financières des recherches en responsabilité liées aux accidents climatiques sur certains acteurs privés ou publics (20).

Plus englobante, la notion de **risque systémique climatique**, élaborée par analogie avec celle de risque financier systémique, désigne le risque de dégradation brutale de la stabilité financière caractérisée par l'effet de contagion et la propagation de chocs résultant du changement climatique (21).

#### B- Conduire la transition : une stratégie globale

Les organismes internationaux ont défini une stratégie pour le financement de la transition climatique (22). Cette orientation prend en compte, d'un côté, les caractéristiques des projets verts innovants, très risqués, et d'un autre côté, la rareté du capital public face aux besoins considérables de la transition. On préconise donc de chercher, à partir d'une impulsion publique limitée, des effets d'entraînement très importants, faisant intervenir des partenariats public-privé.

Dessiné dans cette optique, le Plan d'investissement européen (le « Plan Juncker », 2014-2020, et sa suite, le plan InvestEU, 2021-2027) cherche à attirer par un effet multiplicateur très puissant (de l'ordre de 15 à l'origine), de gros volumes de capitaux, publics et privés, vers des projets à valeur ajoutée européenne, ceci à partir d'une garantie publique modeste, dans le budget de l'Union. Une telle canalisation de l'investissement, notamment privé, pour les besoins de la transition, suppose, outre une telle initiative publique, la mise en place d'un cadre réglementaire, prudentiel et fiscal fortement incitatif, lequel s'instaure progressivement dans l'Union (voir le point D ci-après).

## **C- Les besoins d'investissement de la transition**

Estimés par les organismes internationaux, les besoins d'investissements requis par la transition correspondent à environ un an de PIB, à répartir sur une durée de 10 à 15 ans (23). Transposé au niveau de l'UE, ce chiffrage conduirait à un montant de l'ordre de 12.250 Mds€ (24), soit un montant annuel compris entre 800 et 1.200 Mds€, selon la durée retenue.

Les chiffrages récents de la Commission, tenant compte du relèvement des objectifs climatiques pour 2030 (25) font état de besoins financiers de l'ordre de 520 Mds€ par an, et de 650 Mds€ par an en incluant les besoins de la transition numérique (de l'ordre de 125 Mds€ par an)(26). Mais il s'agit ici uniquement du supplément de besoins entraîné par le relèvement des objectifs climatiques par rapport aux investissements de la décennie 2010-2020. Tous ces montants prévisionnels d'investissement sont certes hors d'atteinte pour le seul investissement public, mais tout à fait à la portée de l'investissement global de l'Union, dont le taux d'investissement est d'environ 21 % du PIB chaque année, soit environ 2.600 Mds€.

## **D – Financement de la transition : la démarche européenne**

Celle-ci peut être appréhendée à partir de deux éléments complémentaires, d'une part, un cadre incitatif pour la finance durable et, d'autre part, le programme de l'Union des marchés de capitaux.

**Un cadre incitatif pour la finance durable.** Pour reprendre les termes de la Commission, « L'ampleur des investissements requis dépassant largement les capacités du secteur public, le principal objectif du cadre pour la finance durable est d'orienter les flux financiers privés vers les activités économiques pertinentes » (27). Mis en place par le Plan d'action sur la finance durable de 2018 (28), ce cadre comporte trois volets complémentaires : *une taxinomie* visant à définir et classer les activités durables ; *une obligation d'information* pour les entreprises financières et non financières ; *une panoplie d'outils* en vue de l'investissement durable (comprenant entre autres les obligations vertes et les indices de référence climatiques).

Pour prolonger les acquis positifs du Plan d'action de 2018 (29), un programme d'approfondissement vient d'être proposé par la Commission (30) en vue : *d'inclure tous les acteurs*, particuliers et PME, notamment, dans le processus de financement de la transition ; *renforcer le cadre d'action pour les acteurs économiques* en vue de faciliter le financement du changement vers la durabilité ; et *mettre en adéquation les normes prudentielles s'appliquant aux acteurs financiers* (31) avec les objectifs de la transition, en incluant la prise en compte par les banques des critères ESG (32).

## L'Union des marchés des capitaux

Le projet de créer une union des marchés des capitaux en Europe est très ancien puisqu'on peut en faire remonter l'origine à l'Acte unique de 1986, voire au traité de Rome, en 1957. Si son objectif est clair, créer un vaste marché intégré des capitaux dans l'Union, sa mise en œuvre est complexe puisqu'elle concerne des mesures de nature très différente, s'appliquant à des domaines variés.

Aujourd'hui, la circulation de l'épargne et de l'investissement dans tous les États membres au sein d'un seul marché devient un objectif particulièrement pressant pour consolider les bilans des entreprises après le choc de la pandémie. L'urgence est tout aussi grande devant les exigences de la double transition, qui reposera sur la création et le développement de nombreuses entreprises innovantes. Celle-ci requerront des fonds propres et autres capitaux longs, pour ces opérations très risquées. Les banques n'ont pas vocation, dans leur activité courante, à répondre à ces besoins, contrairement aux marchés financiers, dont certains compartiments sont spécialisés à cet effet.

**Le plan d'action de 2015** sur l'Union des marchés des capitaux (33) visait déjà ces objectifs. Ceux-ci ont été largement atteints depuis, avec l'adoption de 12 mesures législatives sur 13 proposées (34). Cependant, le niveau d'exigence des textes adoptés a parfois été en retrait vis-à-vis des ambitions de départ. Par ailleurs, certains dossiers qui mettent en jeu des coutumes nationales restent en attente. Les points d'achoppement portent souvent sur la surveillance, la fiscalité ou le droit de l'insolvabilité. De plus, entretemps, de nouveaux obstacles à l'édification du marché unique des capitaux sont apparus.

Tout ceci a conduit au **nouveau Plan d'action de 2020** définissant 16 actions pour atteindre trois grands objectifs (35) :

- **Faciliter l'accès des entreprises au financement** pour soutenir la relance et les transitions. Il s'agit notamment : - d'offrir un point d'accès unique à toutes les informations publiques, de nature financière et en matière de durabilité, émises par les entreprises de l'Union ; - et de favoriser l'investissement à long terme des sociétés d'assurance, des banques et des véhicules d'investissement.
- **Faire de l'Union un lieu encore plus sûr** pour l'épargne et l'investissement à long terme des particuliers. Les mesures prévues concernent surtout l'éducation financière, le renforcement de la confiance des investisseurs et l'aide aux particuliers pour leur retraite.
- **Intégrer les marchés des capitaux nationaux** dans un véritable marché unique en facilitant l'investissement transfrontières, au moyen de mesures visant à : - alléger la fiscalité ; - améliorer la transparence sur les conditions de l'insolvabilité ; - faciliter le règlement transfrontière ; - et mieux coordonner la surveillance exercée par les autorités financières sectorielles en Europe (36).

Ce dernier plan d'action s'inscrit dans une démarche modeste et résolue des petits pas. Ainsi, selon la Commission, « La seule manière de progresser est d'avancer pas à pas dans tous les domaines où il existe encore des obstacles à la libre circulation des capitaux » (37). On doit constater que, hormis le point d'accès unique, le plan d'action de 2020 n'envisage aucune action spectaculaire. On peut dès lors se demander si les mesures sont à la hauteur des grands enjeux des mutations en cours ?

Il s'agit en effet aujourd'hui de : - répondre aux besoins massifs de capitaux longs et risqués des transitions ; - d'assurer des transferts de gros volumes de capitaux des pays du Nord de l'Union, disposant d'une épargne excédentaire, vers des projets situés au Sud ; - de rendre possible les restructurations transfrontalières aujourd'hui freinées par de nombreux obstacles. Ces différentes questions seront discutées dans la partie suivante (au point 33).

## **E - Transition climatique et justice environnementale**

La notion de justice environnementale n'est apparue en Europe qu'à la fin des années 1990, soit vingt ans après son émergence aux Etats-Unis, dans le sillage du mouvement pour les droits civiques. Ce courant de la justice environnementale veut que les politiques publiques visant à l'équité prennent en compte l'environnement, dans la mesure où celui-ci affecte la santé et le bien-être. Par tradition, en Europe, cette démarche s'est focalisée sur l'impact inégalitaire de l'environnement sur les différentes catégories sociales.

Quatre types d'inégalités environnementales peuvent être distingués (38):

- **Les inégalités d'exposition et d'accès**, qui désignent le fait que les groupes sociaux ont un accès inégal à la qualité de l'environnement ; certains sont plus exposés à la pollution ou aux catastrophes socio-écologiques ;
- **Les inégalités distributives des politiques environnementales**, qui appréhendent les effets des politiques fiscales ou réglementaires selon la place occupée par les agents dans l'échelle des revenus ; une illustration de ce phénomène est donnée par le fait que la transition climatique (avec, entre autres, ses taxes écologiques sur l'énergie, l'application de normes de performances sur les véhicules, ou encore de la fixation du prix du carbone) risque de contribuer au creusement des inégalités sociales.
- **Les inégalités d'impact environnemental** (ou inégalités écologiques), qui indiquent le fait que les différentes catégories sociales n'ont pas le même impact sur l'environnement ;
- **Les inégalités de participation** des individus et des groupes à la définition des politiques publiques.

Pour contrer les effets inégalitaires des politiques environnementales, plusieurs mesures sont proposées par l'Union, afin d'assurer une transition équitable.

**Le Mécanisme pour une transition juste** (39), veut ainsi corriger les effets inégalitaires de la transition en apportant un soutien pouvant aller jusqu'à 100 Mds€ entre 2021 et 2027, en direction des régions les plus affectées par l'impact socio-économique de la transition. Cet outil comprend :

- **le Fonds pour la transition juste**, doté de 7,5 Mds€ venant du budget de l'UE. Les États membres devront combiner les financements de ce fonds avec ceux du Fonds de développement régional et du Fonds social européen, ainsi qu'avec leurs propres financements (dans le cadre des règles de la politique de cohésion) ;
- **un dispositif pour la Transition juste**, dans le cadre du plan d'investissement InvestEU en vue de mobiliser environ 45 Mds€ d'investissements ;
- **une facilité de prêt** de la Banque européenne d'investissement, garantie par le budget de l'UE, en vue de mobiliser de 25 à 30 Mds€ d'investissements.

Dans le même esprit de solidarité, la création d'un Fonds social pour le climat est proposée, avec le programme « Ajustement à l'objectif 55 » (40), de juillet 2021, pour soutenir les ménages face : - aux conséquences de l'extension du Système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) au bâtiment et aux transports (41) (voir le point 32-a, ci-après) ; - et à la hausse des prix des combustibles fossiles pendant la transition. Ce fonds sera doté de 72,2 Mds€ pour la période 2025-2032 provenant notamment des États membres et de la partie du SEQE étendue au bâtiment et au transport.

## 2.2 - La transition numérique

La crise de la Covid-19 a mis en évidence l'apport de la numérisation au maintien de l'activité économique et sociale malgré de nombreuses perturbations. Pourtant, 40 % de la population de l'Union n'est, à ce jour, pas connectée. Afin de réussir la transition numérique, outre l'identité électronique publique, quatre objectifs sont dessinés par la Commission (42) : - **l'accès à une connectivité accrue avec la 5G** ; - **le renforcement de la présence industrielle** de l'UE sur les maillons stratégiques de l'industrie numérique pour assurer au continent une sécurité technologique ; cela passe par un renforcement des compétences numériques stratégiques (l'Intelligence artificielle, les réseaux 5G et 6G, l'informatique quantique, les chaînes de blocs...) ; - **la construction d'une économie fondée sur des données réelles**, au moyen d'espaces européens communs de données dans les secteurs-clés (industrie, santé, administration...) ; des propositions législatives seront faites sur le partage des données et la gouvernance, suivies d'une loi sur les données ; - **la garantie d'un environnement plus équitable** et plus simple pour les entreprises, notamment au moyen : - d'une loi sur les services numériques, - de plateformes pour les marchés publics - et de la définition d'une stratégie pour la cybersécurité.

Les besoins en investissements nécessités par la transition digitale sont chiffrés à 125 Mds€ (43) par an. Un tiers de ce montant devrait aller aux de communication et un cinquième à l'intelligence artificielle et aux chaînes de blocs.

## 2.3 – L'Europe et la question sociale.

Nous tenterons d'abord de discerner ici les raisons pour lesquelles l'Union doit prendre en charge les questions sociales, auparavant dévolues en très grande partie aux Etats membres. Nous aborderons ensuite le Socle européen des droits sociaux, référence centrale de la politique sociale européenne, pour indiquer que celui-ci poursuit deux objectifs distincts.

### A – Eléments de problématique

Les phénomènes de pauvreté et d'exclusion que nous avons mis en évidence aujourd'hui au sein de l'Union risquent fort de s'aggraver. Outre les répercussions inégalitaires de la crise de la Covid, trois tendances lourdes poursuivront probablement leur action dans les années qui viennent :

- Les divergences persistantes dans les rythmes de croissance des économies nationales au sein de la zone euro, au détriment des économies du Sud ;
- La mondialisation, qui continuera à faire sentir ses conséquences ;
- La double transition, climatique et numérique, qui exercera certainement des pressions différenciées selon les catégories sociales.

La situation de vulnérabilité qu'affronte une part importante de la population européenne s'inscrit en contradiction flagrante tant avec les valeurs d'égalité, de justice, de solidarité et de protection des droits de l'homme de l'Union, qu'avec ses objectifs de bien-être, de protection sociale et de lutte contre l'exclusion. Ces valeurs et ces objectifs sont proclamés dans le Traité sur l'Union Européenne qui inclut désormais la Charte des droits fondamentaux (44). L'exigence éthique, la raison politique, et également le raisonnement économique, obligent à affronter ce fossé béant entre principes et réalités.

La grande précarité sociale où vit aujourd'hui une partie importante de la population fait peser sur le projet européen un risque de puissant discrédit moral ainsi qu'un risque politique qui pourrait conduire à l'éclatement de la zone euro et de l'Union, si des politiques vigoureuses de correction des situations inéquitables ne sont pas mises en œuvre.

L'Union est aussi confrontée à la nécessité économique de préserver et de développer son capital humain. Celui-ci se dégrade sous l'effet du chômage de longue durée et de la marginalisation, ce qui tire vers le bas la croissance potentielle. Pendant ce temps, les révolutions technologiques en cours requièrent un effort considérable de formation, d'adaptation, de reconversion et de mobilité des hommes et des femmes sur tout le continent, en vue d'adapter les compétences au nouveau contexte technologique.

Le préambule du Socle européen des droits sociaux pose que « le progrès économique et le progrès social sont étroitement liés » ; le document souligne de plus que les problèmes sociaux et d'emploi sont, dans une large mesure, le fruit d'une croissance relativement modeste, qui trouve son origine dans un potentiel inexploité de participation à l'emploi et de productivité (45). On voit ainsi apparaître un jeu de spirale socio-économique baissière sous l'effet de l'exclusion.

Pendant de longues années, l'Europe s'est occupée de garantir un cadre supra national favorable à la croissance, principalement par le jeu du marché unique. En retour la question de la répartition des richesses et des opportunités, y compris dans le domaine social, incombait aux États membres. Cependant, au fil du temps, des attributions sociales grandissantes ont été dévolues à l'Union, dans de nombreux domaines précisés dans les Traités, portant, entre autres, sur : la libre circulation des travailleurs, la politique sociale, le dialogue entre partenaires sociaux, l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, l'éducation et la formation professionnelle (46).

La politique du marché unique, conduite par l'UE, a ouvert le continent à la mondialisation. De même, des décisions majeures concernant l'environnement sont prises par l'Union. Ces politiques ne vont pas sans conséquences sociales. L'Europe ne peut donc laisser aux États membres toute la charge de la gestion des effets sociaux qui découlent des politiques qu'elle mène (47).

## **B - Mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux**

Après la Charte des droits fondamentaux, adoptée par le Conseil Européen à Nice, en 2000, puis intégrée dans le traité de Lisbonne, le Socle européen des droits sociaux (SEDS) a été proclamé en 2017 par les institutions de l'Union. Ce texte apparaît désormais comme la pièce maîtresse de la politique sociale de l'Union.

En effet, selon la Commission « Les vingt principes du Socle européen des droits sociaux sont les balises qui nous guident vers une Europe sociale forte et définissent la vision sur laquelle doit être fondée notre ‘réglementation sociale’ » (48). Ces principes s’ordonnent autour de trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; protection sociale et inclusion sociale.

Après les déclarations du Conseil Européen, en 2019 (49), puis du Parlement européen, en 2020 (50), le Plan d’action de mars 2021 sur le SEDS se présente comme la contribution de la Commission à la mise en œuvre des principes de ce texte, en harmonie avec ces appels des dirigeants (51). La toute récente Déclaration de Porto du Conseil européen affirme que « Le socle européen des droits sociaux est un élément fondamental de la relance », et soutient les orientations du Plan d’action.

Les principes du SEDS ont été intégrés en 2018 dans le Semestre européen. Aujourd’hui, dans le cadre des plans nationaux de reprise et de résilience, les États membres doivent « expliquer en détail » comment ils mettent en œuvre ces principes (52), dans le cadre du Semestre européen (53). En effet, les versements effectués dans le cadre de la Facilité de reprise et de résilience (composante majeure du plan NGEU), ainsi que l’octroi des aides provenant des fonds européens à caractère social (54), sont conditionnés par l’application des recommandations de l’Union à leur égard.

### **Les deux enjeux du socle européen sur les droits sociaux.**

Le SEDS répond, à notre sens, à deux enjeux qu’il est utile de distinguer ici. Il s’agit, d’une part, d’harmoniser les conditions sociales des travailleurs dans l’Union, afin d’empêcher le dumping social et, d’autre part, de lutter contre la pauvreté et l’exclusion.

- **Eviter le dumping social**

Depuis le traité de Rome, puis l’Acte unique de 1986, le marché unique repose sur deux fondements complémentaires, résumés dans la notion de level playing field ou socle concurrentiel. Selon cette vision, la disparition des obstacles à la concurrence et à la mobilité (des hommes, des services, des biens et des capitaux) doit se doubler d’une harmonisation, notamment réglementaire, fiscale et prudentielle, ceci afin d’éviter le dumping sous ses différentes formes.

Dans ce contexte, le SEDS apparaît, notamment dans ses chapitres 1 et 2, comme un programme visant à instaurer un Level playing field social pour que la concurrence intra-européenne s’exerce sur des bases sociales harmonisées. Ceci afin de bannir les risques de dumping social à l’intérieur de l’Union, avec des conséquences néfastes sur l’emploi, les rémunérations ou la protection sociale. Pris en charge par les partenaires sociaux, notamment dans le cadre du dialogue social européen, comme des consultations lancées par la Commission. Un tel programme nous semble promis à des progrès certains.

- **Lutter contre la pauvreté et l’exclusion.**

La lutte contre la pauvreté et l’exclusion est envisagée par le 3ème chapitre du SEDS, qui prévoit notamment : l’aide à la petite enfance défavorisée (principe 11), le droit à la protection sociale (principe 12), le droit à un revenu minimum (principe 14), le droit à un accès au logement (principe 19) et aux services essentiels incluant l’énergie, les services financiers et les

communications numériques (principe 20). Les propositions du Plan d'action de mars 2021 sur le SEDS nous paraissent trop timides sur ce deuxième volet. La notion de revenu minimum, par exemple, ne fait l'objet que d'un projet de recommandation pour 2022 (55).

Or, la précarisation de la population de l'UE, à l'issue de la crise du Covid, prend notamment cinq formes (56):

- **Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale**, qui touche 98 millions de personnes dans l'Union, à la fin 2020, comme nous l'avons vu, tandis que 29,5 millions de personnes se trouvaient, en 2019, en situation de « sévère dénuement matériel ou social » ;
- **La forte augmentation du chômage des jeunes**, sous l'effet de la pandémie, avec de fortes hausses en 2020, notamment au Sud de l'Europe, où l'on trouve aussi de fortes proportions de jeunes marginalisés ;
- **La précarité énergétique**, qui touche 34 millions de personnes (57);
- **Le « sans-abrisme »**, dont la Commission note qu'il augmente dans la plupart des Etats membres (58);
- Enfin, **l'exclusion vis-à-vis des services essentiels** (l'eau, la santé, les services financiers, les communications numériques).

Nous examinerons dans la partie suivante (au point 34) deux initiatives fortes qui, parmi d'autres, pourraient être prises par les dirigeants contre l'exclusion sociale.

### 3 - Réussir les transitions en assurant la convergence économique et l'inclusion sociale

Notre diagnostic de départ, puis l'examen des politiques menées par l'Europe, notamment en matière de transition climatique et dans le domaine social, nous conduisent, à la veille de la Présidence française du Conseil de l'Union, à formuler des propositions autour de quatre thèmes : - renforcer la gouvernance économique ; - consolider le cadre fiscal et réglementaire en faveur de la transition climatique ; - intégrer les marchés des capitaux pour financer la transition ; - et, combattre le dumping social et l'exclusion.

#### 3.1 - Renforcer la gouvernance économique et consolider l'euro

Nous envisagerons d'abord les insuffisances du Semestre européen, puis les modifications intervenues dans sa pratique, avant de proposer des réformes tant à court terme qu'en vue de l'achèvement de l'euro, à moyen terme.

#### **Largement refondu, le dispositif de la gouvernance économique comporte de nombreuses insuffisances**

Redéfinie et consolidée au début de la décennie 2010, la gouvernance économique dote l'Union et la zone euro d'une boîte à outils complète comportant des mécanismes d'assistance et aussi de sanctions devant être quasi-automatiques. Ce dispositif, qui s'inscrit désormais dans le cycle annuel du Semestre européen, compte quelques succès à son actif, mais souffre de nombreuses faiblesses. Sa grande complexité le rend illisible, même aux yeux de certains responsables, sans parler du grand public (59).

Le caractère procyclique de la **politique budgétaire**, mettant le système en porte-à-faux avec les objectifs de croissance, a souvent été relevé. Par ailleurs, l'absence d'un budget commun de stabilisation pour la zone euro prive l'Eurogroupe d'un levier d'action nécessaire. Ceci est illustré entre autres par le fait que les programmes d'assainissement budgétaire ont parfois été mis en œuvre au détriment des investissements publics, ce qu'un dispositif commun de stabilisation aurait pu empêcher (60). Quant à la nouvelle **Procédure de déséquilibre macroéconomique** qui comble, depuis 2011, une lacune criante, notamment pour la zone euro, on observe qu'elle n'a pas su corriger les gigantesques surplus des balances courantes des pays du Nord (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, en particulier). De plus, la coordination entre les deux niveaux de la gouvernance, macroéconomique et budgétaire, n'est pas satisfaisante.

Soulignons enfin, avec force que si les recommandations de la Commission, avalisées par le Conseil européen, reposent sur des analyses fines et s'avèrent très souvent pertinentes et bien ciblées, elles ne sont, en réalité, qu'assez peu suivies par les États membre concernés (61). En définitive, c'est, à notre sens **l'absence de volonté politique des instances intergouvernementales**, Eurogroupe, Conseil Ecofin et Conseil Européen, laquelle se traduit par une incapacité décisionnelle, qui constitue le véritable ventre mou de la gouvernance économique.

## **La gouvernance économique en 2021**

Pour l'heure, les règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont été gelées depuis mars 2020, par l'activation de la clause dérogatoire générale, et ceci jusqu'en 2022, à la suite de la crise du Covid-19 (62). Les dettes publiques de 7 pays de la zone euro (63) excèdent aujourd'hui 110 % de leur PIB, soit un niveau tel que le retour aux normes du PSC ne pourra s'opérer avant de longues années. La révision du Pacte, dont la crédibilité est fortement atteinte et qui fait figure de repoussoir dans les opinions, devient pressante.

Par ailleurs, de nouveaux outils communs sont aujourd'hui mis en œuvre, notamment avec le Plan de relance NGEU. Celui-ci a fourni une occasion privilégiée de renouveler en 2021 la gouvernance économique, au moment des discussions sur les plans nationaux.

Le gouvernement français veut se saisir de cette question à l'occasion de la Présidence européenne de 2022 pour définir un « nouveau cadre budgétaire » (64). Cette volonté entre en phase tant avec les préoccupations de l'Eurogroupe (65) que de la Commission (66). Dans ce contexte, l'arrivée au pouvoir de la nouvelle coalition tricolore allemande autorise un regain d'optimisme et permet de hausser les ambitions. Envisageons donc les mesures qui nous paraissent nécessaires, selon des horizons à court et à moyen terme.

## **À court terme, pour redresser et faire converger les économies, il s'agirait de :**

### ***Mettre en place un cadre de surveillance renouvelé au 1er trimestre 2022.***

- *Pour remédier aux insuffisances actuelles de la gouvernance économique, il s'agit de tirer toutes les conséquences du nouveau contexte (gel des règles du PSC, discussions intensifiées entre États membres et Commission sur les plans nationaux de reprise et de résilience) ;*
- *La question de la conditionnalité macro-économique (67) devrait être probablement redéfinie dans ce contexte.*

**Proposer la création sans délai d'un poste de Ministre de l'Économie et des Finances de la zone euro** (68).

- Cette mesure fournirait un atout-clé pour le renforcement de la gouvernance économique de la zone euro ;
- Selon un schéma déjà en place pour les Affaires étrangères, une fonction de Ministre peut être créée par simple fusion des fonctions de Vice-président de la Commission en charge de l'euro et de Président de l'Eurogroupe (69) ;
- Le Ministre cumulerait ainsi : les moyens de ces fonctions (l'administration de la DG EC-FIN, pour l'essentiel) ; les mandats correspondants (Vice-Président de la Commission, Président de l'Eurogroupe, Président du MES).

**Préparer dès maintenant l'achèvement de l'euro.** En vue de doter l'euro d'un pilier économique puissant aux côtés de son pilier monétaire et financier, plusieurs actions peuvent être entamées dès à présent.

**Démarrer la révision du Pacte de stabilité et de croissance**

- Il s'agit de simplifier un système devenu illisible et de l'adapter au nouvel environnement économique. Ainsi, en matière budgétaire, les règles pourraient être redéfinies autour de deux indicateurs-clés reliés entre eux : une règle d'évolution des dépenses publiques courantes, en fonction du PIB, et un ratio de plafonnement de la dette publique (70) ;
- La nécessaire relance de l'investissement public, pour la transition et la cohésion sociale, doit être favorisée en excluant ces dépenses du solde budgétaire au sens du PSC.

**Relancer, de façon ouverte, les discussions sur le nécessaire budget de stabilisation de la zone euro.**

- La Commission note que « L'absence de capacité budgétaire assortie d'éléments de stabilisation entrave la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro » (71) ;
- Le contexte intergouvernemental a profondément changé depuis l'échec des propositions de la Commission de 2017 ; ceci permet d'envisager la réintroduction de cette mesure ;
- Un tel budget ne doit pas dupliquer les outils existants, mais répondre au besoin spécifique de la zone euro, celui d'un instrument de stabilisation macro-économique ;
- Plusieurs propositions sont à examiner, dont : - la transformation du MES qui pourrait donner place à un mécanisme de stabilisation automatique des investissements publics (72) ; - un outil d'assurance chômage, qui pourrait être progressivement mis en place à partir de la pérennisation du système SURE (73).

### 3.2 – Mettre en place le cadre fiscal et réglementaire pour la transition climatique

Outre la surveillance du dispositif pour la finance durable, évoqué ci-dessus (au point 21-d), il s'agit, pour conduire la mutation énergétique, de s'attacher à trois actions : la mise en œuvre du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, MACF ; l'implication du secteur financier dans le processus ; la promotion internationale des normes de l'UE.

## **A - Instaurer le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) en évitant les dommages sociaux**

Un « Paquet » de mesures, visant à ajuster les politiques européennes au nouvel objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union à l'horizon 2030, a été publié en juillet 2021 par la Commission (74). Mesure phare de ce dispositif, le MACF vise à éviter les fuites de carbone, c'est-à-dire les délocalisations d'activités vers des pays plus pollués, avec des conséquences néfastes à la fois pour l'emploi dans l'Union et pour l'environnement. Le MACF instaure une péréquation des prix du carbone entre les produits nationaux et les importations. Ainsi, les importateurs devront compenser (par des achats de certificats carbone) le prix du carbone qui aurait été payé si le produit avait été soumis aux règles de l'UE. Cette mesure « anti-dumping environnemental » instaure de fait une harmonisation des normes environnementales sur toute la surface du globe pour ceux qui veulent commercer avec l'Europe.

Il existe un mécanisme intérieur dans l'UE, le Système d'échanges de quotas d'émissions (SEQUE), instauré en 2005, pour réduire les émissions de certaines industries très polluantes. Efficace, puisque les émissions des secteurs concernés ont été abaissées de 43 % depuis sa création (75), cet instrument fixe, pour les émissions de ces industries, un plafond qui s'abaisse au fil du temps.

Le MACF doit donc tenir compte de l'existence du SEQUE pour éviter les distorsions de concurrence entre producteurs de l'UE, qui bénéficient du SEQUE, et ceux situés hors de l'UE. Une période transitoire est donc prévue, de 2026 à 2035, pour assurer la montée en régime du MACF, de pair avec la régression du SEQUE.

Une extension du SEQUE, avec un dispositif distinct, serait mise en place en direction du bâtiment et du transport routier. Comme ceci risque d'avoir des incidences négatives sur les populations vulnérables, la Commission propose la création d'un nouveau **Fonds social pour le climat** (évoqué ci-dessus, au point 21-f), qui serait financé par le budget de l'UE à raison de 25 % des recettes provenant de l'extension du SEQUE.

*Il s'agirait ici, tout en mettant en place les deux instruments liés de cette réforme, le MACF et le SEQUE modifié, d'évaluer :*

- *L'opportunité d'asseoir les recettes du Fonds social pour le climat sur l'ensemble du SEQUE et non sur sa seule extension (76) ;*
- *Les conséquences sociales de l'extension du SEQUE au bâtiment et au transport routier ; ce point devrait être analysé avec circonspection.*

## **B – Renforcer le cadre d'ensemble pour le financement de la transition**

Trois domaines sont concernés ici : le cadre réglementaire, les normes bancaires et le rôle que peuvent jouer les banques centrales.

*Mettre en place le cadre pour la finance durable.*

Dessiné par le Plan d'action de 2018, le cadre pour la finance durable (évoqué au point 21d, ci-avant) se met progressivement en place. Le règlement sur la taxinomie sera applicable dès le début 2022 (77). Celui portant sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (SFDR) est entré en vigueur en mars 2021 (78).

Cependant la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD), proposée en avril 2021, reste en négociation, l'échéance de 2023 étant fixée pour son application.

***Veiller à la bonne intégration des risques climatiques par les banques.*** Le « Paquet bancaire 2021 » du 27 octobre 2021 (79) contient, outre l'achèvement de la transposition de l'accord de Bâle III, des mesures destinées à l'intégration des critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance (ESG) par les banques. Les propositions font ainsi obligation aux banques de détecter et gérer de manière systématique leurs expositions ESG, dans le cadre de leur gestion des risques, et de publier ces informations, à partir de juin 2022. Il s'agit en particulier des risques liés à l'environnement, notamment le risque physique (ou de catastrophe) et le risque de transition, qui doivent faire l'objet de suivis et de publications (80).

***Verdir la politique monétaire des banques centrales.*** Plusieurs dizaines de banques centrales, dont la Banque de France, ont été à l'initiative du Réseau pour le verdissement du système financier (81). Créé en 2017, celui-ci regroupe actuellement 89 banques centrales et superviseurs des cinq continents et s'interroge sur les politiques à mener face aux menaces climatiques. Ces dangers, en effet, peuvent affecter d'une part les bilans des Instituts d'émission, et d'autre part les différents canaux de transmission de la politique monétaire (82). Des universitaires ont également contribué à la réflexion sur ce sujet (83).

D'autres pistes peuvent être évoquées. Il s'agirait, d'une part, de voir comment les banques centrales pourraient soutenir les différents marchés de titres durables, tels que les obligations vertes (Green bonds). D'autre part, on pourrait **explorer la possibilité d'une prise en compte des objectifs de la transition énergétique dans les normes prudentielles applicables aux banques, en fonction du caractère durable ou non des opérations bancaires** (84).

## **C - Affirmer les normes européennes sur la scène mondiale**

La Aujourd'hui même, la Chine élabore le plan « China standards 2035 » pour déterminer les technologies de nouvelle génération qu'elle pourrait imposer aux 140 pays de « l'Initiative ceinture et route ». Face à une telle stratégie, la promotion internationale des normes de l'UE paraît cruciale pour affirmer son leadership dans les domaines du changement climatique, de la durabilité et de la protection du consommateur. Il s'agit là de tirer parti de la bonne position de l'Union dans des technologies vertes telles que l'hydrogène, le stockage d'énergie, l'éolien en mer ou les transports durables. Ceci devrait permettre de faire jouer à plein « l'effet Bruxelles ». Cette thèse, qui prend le contrepied des vues déclinistes, affirme que les multinationales adoptent désormais les réglementations de l'UE pour tirer profit de la taille du marché unique et de la position européenne dans le commerce international.

### **3.3 – Intégrer les marchés des capitaux pour la transition**

Le dernier plan d'action sur l'Union des marchés des capitaux (87) semble timide quand il s'agit de répondre aux exigences du financement de l'innovation, comme de celles des transferts transfrontaliers. Quelques remarques peuvent aider à cerner ces deux questions, avant quelques commentaires sur ce plan d'action.

## A – Comment financer l’innovation de rupture ?

### **Le capital-investissement européen est-il à la hauteur des besoins ?**

L’innovation, et en son sein, l’innovation de rupture (88), qui dessine les modèles pour l’énergie et les transports de demain, requiert des modes de financement très spécifiques que la banque commerciale traditionnelle ne peut satisfaire. Les financements requis sont en effet extrêmement risqués car bon nombre d’entreprises en démarrage s’avèrent non viables. Par ailleurs, l’accompagnement doit se faire à long terme, afin de conforter le projet dans les différentes phases de sa création : amorçage, démarrage, développement, consolidation. La vocation du capital investissement est de répondre à ces besoins en évolution avec des outils variés, tels que les fonds propres, les quasi-fonds propres, les prêts participatifs... Une fois le projet parvenu à maturité, les opérateurs du capital-investissement doivent pouvoir céder leur participation afin d’en réinvestir le produit dans d’autres projets. Des compartiments spécialisés des marchés financiers doivent pouvoir servir de relais pour ces transferts. Les banques publiques de développement, comme la Banque européenne d’investissement (BEI), peuvent jouer leur rôle dans l’innovation de rupture, par des participations directes ou des garanties de financements (89).

#### *Face à ces questions complexes, il conviendrait :*

- *d’évaluer la situation du capital-investissement européen et des marchés financiers spécialisés dans les valeurs technologiques vis-à-vis des besoins spécifiques de capitaux liés aux mutations en cours ;*
- *de conclure en identifiant d’éventuelles actions à mener.*

**De nouveaux outils de financement pour l’environnement.** Après un projet de règlement sur les obligations vertes (Green bonds), déposé en juillet 2021, la Commission a publié a début septembre un cadre pour les obligations vertes (90) qui donne aux investisseurs des garanties sur les objectifs environnementaux de ces titres. Ceci permet, sans attendre l’adoption du règlement, de débiter le programme d’émission prévu dans le plan NGEU, dans lequel cet instrument devrait permettre la levée d’un montant égal à 30 % du plan, soit près de 250 Mds€ à l’horizon 2026. Défini en fonction des principes de l’Association internationale des marchés des capitaux (91), ce cadre précise les neuf catégories de dépenses environnementales auxquelles les Obligations vertes doivent être dédiées. L’UE vient de démarrer, avec grand succès, son programme d’obligations vertes en émettant, le 12 octobre 2021, 12 Mds€ de ces titres à une échéance de 15 ans.

Parmi les autres instruments innovants pour financer la transition, on peut citer les **Obligations climatiquement responsables** (OCR), émises par la BEI depuis 2007 et préfigurant les obligations vertes, ainsi que les « **Sustainability awareness bonds** », ou obligations responsables et durables, orientées vers le financement de projets et répondant aux Objectifs de développement durable des Nations Unies. Des outils de partage des risques ou de garantie de portefeuille, entre une banque publique et une banque privée, sont également utilisés pour réaliser des projets énergétiques ou encore pour aider de jeunes agriculteurs (92).

La titrisation peut aussi contribuer au financement de la transition. En vue d’élargir le marché de cet instrument en direction des PME et de la transition écologique, la Commission procède à un réexamen du cadre de la titrisation de l’UE (93), qui doit donner lieu à une proposition d’ici à la fin de 2021.

**Desserrer les freins à l'investissement institutionnel.** Trois dossiers suivis par la Commission devraient déboucher sur des propositions visant à faciliter l'investissement à long terme. Il s'agit : - de la révision du règlement ELTIF sur les Fonds européens d'investissement à long terme, trop souvent bridés par la réglementation ; - du réexamen de la norme solvabilité II sur les sociétés d'assurance ; - et de la révision de la législation sur la norme Bâle III pour les banques, dans le cadre du « Paquet bancaire 2021 », examiné ci-avant.

*Il s'agit de suivre avec vigilance ces dossiers en vue de maintenir un bon équilibre entre :*

- *Une réelle levée des obstacles non justifiés vis-à-vis de l'investissement à long terme ;*
- *L'exigence de préserver tant la sécurité des déposants que la stabilité financière.*

## **B – Vers des financements transfrontaliers garantis ?**

Un élément de réponse à la dangereuse ligne de fracture, qui se fait jour entre le Nord et le Sud de la zone euro pourrait être trouvé dans de grands financements transfrontières s'inscrivant dans le processus des transitions climatiques et numériques.

D'un côté, des opportunités industrielles existent dans les pays du Sud, dont les projets liés à l'énergie solaire peuvent donner un exemple évident. D'un autre côté, certains pays du Nord montrent des excédents d'épargne considérables par rapport à leurs investissements : ceux-ci représentent 5 points de PIB en 2020 en Allemagne, 8 points aux Pays-Bas, 3 points en Autriche (comme d'ailleurs en Italie). Au contraire, la France montre une insuffisance d'épargne de 1,6 points de PIB, et la Grèce de 4 points.

Les niveaux très élevés de la dette publique dans les pays du Sud (ainsi qu'en France et en Belgique), d'un côté, et la faiblesse de la croissance potentielle (en Italie et en Grèce, par exemple), d'un autre côté, se conjuguent pour donner corps à l'idée d'un possible défaut de paiement de certains pays, ce qui pourrait affecter les investissements transfrontaliers. Des formules de garantie de tels investissements contre le risque de défaut d'un État membre pourraient être mises au point, soit dans le cadre du budget de l'UE, soit par une grande banque publique d'investissement comme la BEI.

*La faisabilité d'une telle proposition pourrait être examinée avec les partenaires potentiels de tels projets.*

## **C – Faciliter l'accès à la bourse des émetteurs et des investisseurs**

Des mesures pour simplifier l'accès aux marchés boursiers tant des investisseurs que des entreprises émettrices dans toute l'Union sont prévues dans le programme de 2020. La plate-forme d'information à l'échelle de l'Union (ou Point d'accès unique européen), est l'une de ces propositions qui s'appuiera sur le projet de portail européen de transparence financière (EFTG) et complétera le système d'interconnexion des registres du commerce (BRIS). Cet instrument devrait élargir les marchés en décroissant les petits marchés nationaux. Dans le même sens, il s'agira de simplifier les règles de cotation pour alléger le coût d'accès à la bourse des entreprises (action n° 2). En effet, nombre d'entreprises renoncent à collecter des capitaux sur les marchés en raison du coût de la cotation, de la complexité des règles et des pesanteurs administratives.

*Il convient de veiller à ce que les mesures de ce plan d'action ménagent un bon équilibre entre : - la mise à disposition d'une information pertinente et fiable sur les possibilités d'investissement ; - et la réduction de la charge liée à cette communication pour les entreprises.*

### **3.4 - Combattre le dumping social et l'exclusion**

Réaffirmée par les dirigeants de l'UE en 2021, la volonté de mettre en œuvre le SEDS nous paraît correspondre à deux objectifs distincts (voir le point 23) : - harmoniser la situation des travailleurs en Europe, selon l'agenda en cours, d'une part ; - maintenir la cohésion sociale sur toute la surface du continent, d'autre part. Sur ce deuxième aspect, les réformes proposées ne paraissent pas à la hauteur des tensions actuelles. Nous examinerons enfin des mesures plus générales.

#### **A - Concrétiser l'agenda social en cours**

Parmi les principales mesures sur lesquelles des avancées pourraient être réalisées rapidement, il s'agirait de :

##### ***Faire une proposition de directive sur le salaire minimum***

- *Une telle mesure devrait être inscrite dans la loi européenne et non faire l'objet d'une simple recommandation comme le prévoit actuellement la Commission.*
- *Ce point est délicat, car les pays du Nord sont très attachés à la gouvernance sociale gérée par les partenaires sociaux.*

##### ***Encadrer les conditions de travail des travailleurs des plateformes numériques.***

- *Il s'agit-là de s'attaquer à l'une des formes que peut prendre le dumping social.*
- *Une proposition législative est attendue sur ce sujet pour la fin 2021.*

#### **B - Prendre des initiatives phares contre l'exclusion**

Les phénomènes d'exclusion, sous leurs différentes formes, sont en aggravation après bientôt deux années de pandémie. Les dirigeants de l'UE devraient envisager des mesures phares contre chacune des formes d'exclusion observées ci-avant (voir le point 23-b), afin de montrer leur détermination à préserver coûte que coûte la cohésion sociale au sein de l'UE tout entière. Deux actions nous semblent pouvoir être élaborées, consistant à :

##### ***Adopter une décision marquante sur le revenu minimum.***

*Il s'agit ici d'aller bien au-delà de la simple recommandation envisagée par la Commission (94), en s'appuyant sur le principe 14 du SEDS (95).*

- *La question des contours d'une telle proposition constitue une étape préalable ; plusieurs types de revenu minimum ont en effet été envisagés (96) : le revenu d'existence ou revenu social pour tous, le revenu minimum pour les plus démunis, le revenu complémentaire pour compenser l'insuffisance des revenus ;*
- *La faisabilité d'une directive sur ce sujet serait à explorer ;*
- *De même, il conviendrait d'étudier la pertinence d'un référencement de ce revenu minimum sur le salaire minimum étudié plus haut ;*
- *L'opportunité de mécanismes d'aide de l'UE aux pays les plus vulnérables vis-à-vis d'une telle mesure, serait à étudier.*

## ***Proposer une mesure contre la précarité énergétique.***

- *La définition d'une stratégie pour sortir les européens de la précarité énergétique aurait le mérite de montrer que l'Union se préoccupe de la vie quotidienne des européens (97) ;*
- *La voie des mesures curatives, notamment en vue d'augmenter la performance énergétique des logements, est certainement la plus efficace ; rappelons que le plan NGEU prévoit une proportion de 37 % de ses dépenses en faveur du climat.*

## **C - Entamer les réformes de fond**

Deux propositions pourraient être faites. Il s'agirait de :

### ***Prendre en compte explicitement la dimension sociale dans toutes les politiques de l'Union au moyen d'études d'impact systématiques.***

- *Actuellement les mesures législatives proposées par la Commission sont accompagnées d'études d'impact (98) ;*
- *De la même manière, toute nouvelle proposition législative devrait inclure une étude d'impact social faisant référence au SEDS ;*
- *Cette réforme trouve son fondement dans l'article 3.3 du TUE et l'article 9 du TFUE.*

### ***Intégrer le Socle européen des droits sociaux dans les Traités, à l'occasion de leur révision, envisagée ci-dessus (point 31).***

- *Cet aménagement, qui suivrait l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne, formerait le complément logique du point précédent.*

\*\*\*

Après une année de pandémie, on pouvait observer, à la fin de 2020, l'aggravation des divergences économiques entre le Nord et le Sud de l'Europe, avec de fortes répercussions sociales. En réponse à la récession, l'Union a su lancer une ambitieuse politique de redressement, largement axée sur la transition climatique, dont les exigences rehaussées ont fait une place à la solidarité.

Afin de satisfaire les besoins considérables de la mutation environnementale, les responsables de l'Union élaborent un système de financement reposant, d'une part, sur des normes incitatives pour orienter les financements vers les activités durables et, d'autre part, sur l'intégration continentale des marchés des capitaux pour acheminer les capitaux excédentaires dans certaines régions vers les besoins de financements sur tous les points du continent. Dans le même temps, si la question sociale est enfin prise en compte par l'UE, certains de ses aspects majeurs, comme celui de l'exclusion, devraient aujourd'hui faire l'objet d'initiatives marquantes.

Tandis que la France s'apprête à prendre la Présidence du conseil de l'UE, les constats posés dans cette étude nous conduisent à formuler des propositions dans quatre domaines. Il s'agit tout d'abord de renforcer la gouvernance économique, en vue de résorber la fracture économique au sein du continent. Ceci doit s'inscrire dans la perspective d'une consolidation du pilier économique de l'euro. Ensuite, le mouvement de la transition doit être conforté par l'application du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, tout en veillant aux risques sociaux du processus.

De plus, avec le programme d'intégration des marchés des capitaux, il convient d'évaluer avec rigueur le système d'innovation européen face aux besoins des mutations en cours. La mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, enfin, doit permettre de lutter contre le dumping social en harmonisant les conditions des travailleurs. Le programme en cours devrait se doubler de réformes pour éradiquer l'exclusion, domaine qui est aujourd'hui le parent pauvre de l'agenda social. L'Union doit prendre en charge cette question, pour des raisons éthiques, car il s'agit de ses valeurs fondatrices, pour des raisons politiques, car le projet européen ne peut se poursuivre sans cohésion sociale, et aussi pour des raisons économiques, car le développement du capital humain est un facteur de croissance. Les mesures de redressement solidaire mises en place par l'Union et son ambition renouvelée pour affirmer son leadership dans la transition, se conjuguent avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition en Allemagne comme avec la toute prochaine Présidence française. Ceci autorise à voir aujourd'hui dans l'Europe la figure de proue de la défense de l'environnement et d'un modèle d'inclusion sociale.

\*\*\*

Docteur ès sciences économiques (Paris-1), chercheur et consultant indépendant à Paris, Dominique Perrut est l'auteur de communications, articles et ouvrages portant sur les intermédiaires financiers, la régulation et l'économie européenne (L'Europe financière et monétaire, Nathan ; Le système monétaire et financier français, Seuil, coll. Points).

Professeur associé des universités, il a enseigné l'économie européenne en France et en Europe (1992-2013). Il participe aux travaux de plusieurs Think Tanks et ONGs européens. Il est membre du Comité de pilotage de Confrontations Europe.

[dominiqueperrut@orange.fr](mailto:dominiqueperrut@orange.fr) ; [www.dominique-perrut.org](http://www.dominique-perrut.org)

## Notes de bas de page

(1) Sources statistiques : FMI, Actualisation des Perspectives de l'économie mondiale, juillet 2021 ; World Economic Outlook, October 2021 ; pour l'Europe : European Economic Forecast, Spring 2021.

(2) Voir l'annexe de cette note pour toutes les données statistiques.

(3) Nous retenons un échantillon composé des 11 principaux pays de la zone euro, dont 4 pays du Sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal), six pays du Nord (Allemagne, Autriche, Irlande, Belgique, Pays-Bas, Finlande), la France se situant entre les deux groupes.

(4) Les 11 pays de la zone euro de notre échantillon représentaient, à la fin 2017, 83,3 % du PIB de l'UE à 27 et 73 % de sa population (et respectivement 86 % du PIB de la zone euro et 76 % de sa population).

(5) Il s'agit des jeunes ni en emploi, ni en études ou en formation (les « NEETs », dans le langage européen), en % de la population totale des 14-25 ans.

(6) Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en % de la population totale. Source : Eurostat.

(7) « Severely material and social deprive rate ».

(8) Chiffres de 2019 pour l'Italie et la France.

(9) Perrut D., « Quelles étapes pour renforcer l'euro ? » Revue Banque & Stratégie, n° 384, octobre 2019.

(10) Communication de la Commission : « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », 4.1, p. 7. COM(2020) 456final.

(11) Idem p. 2.

(12) Voir l'annexe de cette note.

(13) Nous ne prenons en compte que la garantie publique aux PME (25 Mdr€) et non la totalité des financements qu'elle entraîne (175 Mdr€).

(14) Cet effort est calculé à partir de la variation du solde primaire des finances publiques.

(15) En incluant le plan de la nouvelle administration Biden.

(16) Rappelons à cette occasion que le « Plan Européen d'investissements soutenable » 2019-2029 fait état d'un montant de 1.000 Mrd€ d'investissements au cours de cette période (ce plan recouvre InvestEU).

(17) M. Carney (2015), « Breaking the Tragedy of horizons : Climate Change and Financial Stability », Speech at Lloyd's of London, 29 septembre.; (2018). « A transition in thinking and action », Bank of England, 6 April.

(18) Source : MunichReinsurance Company, Geo Risks Research, 2018.

(19) C'est la notion « d'actifs échoués », ou « stranded assets »

(20) D. Perrut, Se saisir du défi climatique pour bâtir le futur de l'Europe, Revue Banque n° 837, novembre 2019.

(21) M. Aglietta et E. Espagne (2016) "Climate and Finance Systemic Risks: more than an analogy? The climate fragility hypothesis", Working Paper CEPIL, April.

(22) OECD, UN Environnement, The World Bank (2018), Financing Climate Futures, Rethinking Infrastructures, novembre. UNEP (2018), « Inclusive Wealth Report »

(23) Sources : études internationales de l'Unep et de l'OCDE mentionnées ci-dessus.

(24) Moyenne des PIB des exercices 2018, 2019 et 2020 de l'UE à 27 aux prix courants.

(25) Objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre pour 2030.

(26) Communication from the Commission: « The EU economy after COVID-19: implications for economic governance ». COM(2021) 662 final.

(27) Communication de la Commission : « Stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable », 6.7.2021, COM(2021) 390 final.

(28) Communication de la Commission : « Plan d'action sur la finance durable », COM(2018) 97 final.

(29) Le bilan succinct du Plan d'action de 2018 est établi au point 32 de cette note.

(30) Communication de la Commission : « Stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable », op. cit.

(31) Il s'agit de la révision des normes dites Bâle III pour les banques, contenues dans le « Paquet bancaire 2021 » du 27 octobre 2021, et de celles qui s'appliquent aux sociétés d'assurance (dans le cadre de Solvabilité II).

- (32) Cet aspect est précisé au point 32, ci-après. Critères ESG : critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance.
- (33) Communication de la Commission , « Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux », COM(2015) 468 final.
- (34) Communication from the Commission: « on the Mid-Term Review of the Capital Market Union Action Plan », COM(2017) 292 final. Sur les 12 mesures adoptées, 7 étaient de niveau 1 (législatif : règlement ou directive), 5 de niveau 2 (mesures d'application).
- (35) Communication de la Commission : « Une union des marchés des capitaux au service des personnes et des entreprises – nouveau plan d'action ». COM(2020) 590 final. 4.9.2020.
- (36) Autorité bancaire européenne, Autorité européenne des marchés financiers, Autorité européenne des assurances.
- (37) Communication de la Commission, « Une union des marchés des capitaux au service des personnes et des entreprises », op. cit.
- (38) Laurent E., Pour une justice environnementale européenne, OFCE, 2012.
- (39) Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism. <https://ec.europa.eu/>
- (40) Communication de la Commission : « Ajustement à l'objectif 55 », COM(2021) 550 final, 15 juillet 2021.
- (41) Cette extension est prévue dans le dispositif « Ajustement à l'objectif 55 », op. cit.
- (42) Communication de la Commission : « Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique ». COM(2021) 118 final. Communication de la Commission : « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération ». COM(2020) 456 final.
- (43) Communication de la Commission : « L'heure de l'Europe », op. cit.
- (44) Traité sur l'Union Européenne, Art. 2, 3 et 6-1 ; Charte des droits fondamentaux, notamment l'article 34-3 ; rappelons que depuis le Traité de Lisbonne (entré en vigueur en 2009), cette Charte a la même valeur juridique que les Traités de l'Union.
- (45) Socle Européen des droits sociaux, Préambule, point 11.
- (46) Idem, point 6.

- (47) Vincent Aussiloux, « Refonder l'Europe de la solidarité », France Stratégie, La Note d'analyse, avril 2019, n° 75.
- (48) Communication de la Commission : « Plan d'action sur le Socle Européen des droits sociaux », p. 4. COM(2021) 102 final, 4.3.2021.
- (49) Conseil européen, 2019, « Un nouveau programme stratégique de l'UE pour 2019-2024 ».
- (50) Résolution du Parlement européen sur une Europe sociale forte pour des transitions justes (17 décembre 2020).
- (51) Plan d'action sur le SEDS, op. cit. p. 4.
- (52) Ces plans nationaux de reprise et de résilience sont établis dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, au sein du programme NGEU.
- (53) Plan d'action sur le SEDS, op. cit. p. 30.
- (54) Notamment le Fonds social européen, le FEDER et le fonds REACT-EU.
- (55) Plan d'action sur le SEDS, op. cit. point 3.3, p. 26.
- (56) Voir la 1ère partie de cette note et l'annexe.
- (57) Communication de la Commission « Ajustement à l'objectif 55 », op. cit. p. 5.
- (58) Plan d'action sur le SEDS, op. cit., p. 25.
- (59) Communication de la Commission : « L'économie de l'UE après la pandémie de Covid-19 : conséquences pour la gouvernance économique ». COM(2021) 662 final.
- (60) Voir ci-après les propositions sur le budget de stabilisation.
- (61) Voir sur ce point les articles de l'auteur : « Quelles étapes pour renforcer l'euro ? » Banque et Stratégie, n° 384, Octobre 2019 ; « Comment consolider la zone euro », Question d'Europe n°500, Fondation Robert Schuman, 2018.
- (62) Ceci n'entraîne pas la suspension des procédures en cours.
- (63) Grèce, Italie, Espagne, Portugal, France, Belgique, Chypre.
- (64) Interview de M. C. Beaune, Secrétaire d'État aux affaires européennes, Les Échos, 4 mars 2021

(65) Press release : « Remarks by Paschal Donohoe following the Eurogroup meeting of 8 November 2021 ».

(66) COM52021) 500 final, du 2.6.2021

(67) La conditionnalité macroéconomique, mise en place en 2014, veut que les financements de l'UE soient assujettis au respect des règles en vigueur, notamment en matière budgétaire.

(68) Cette proposition s'inscrit dans la réforme d'ensemble pour l'achèvement de l'euro formulée par la Commission en 2017 et 2018 (voir l'article de l'auteur : « Quelles étapes pour renforcer l'euro », Banque & Stratégie, op. cit.)

(69) Par simple aménagement du protocole 14 sur l'Eurogroupe annexé aux Traités.

(70) Ceci se rapproche de plusieurs propositions publiées, notamment de celles du rapport des 14 économistes franco-allemands, en 2018.

(71) Communication de la Commission : COM(2021) 662 final, op. cit.

(72) Cette proposition figure de façon très détaillée dans le « Paquet » de décembre 2017 sur la réforme de l'euro, puis celui de fin mai 2018 de la Commission. Une proposition de règlement sur un budget de stabilisation y était incluse.

(73) Cette proposition est brièvement discutée par la Commission dans son projet de réforme de décembre 2017, déjà mentionné ; elle a été également mise en avant par Ursula Van der Leyen dans ses « Orientations pour la prochaine Commission », en 2019.

(74) Communication de la Commission, « Ajustement à l'objectif 55 », op. cit.

(75) Source : Questions et réponses, Echange de quotas d'émissions, 14/7/21.

(76) P. Bérès, L'Union européenne est-elle sérieuse sur la question sociale ? Confrontations Europe, La Revue, n° 132, Automne-hiver 2021.

(77) Règlement sur la taxinomie, Règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020.

(78) Règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (SFDR), Règlement (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019.

(79) Commission européenne, Paquet bancaire 2021, Communiqué de presse, 27 octobre 2021.

(80) Sur les notions de risque physique et de risque de transition, voir le point 21-a, ci-dessus.

(81) Network for Greening the Financial System. <https://www.ngfs.net>

- (82) Report from NGFS : Adapting central banks operations to a hotter world: Rewiewing some options, March 24th 2021.
- (83) Shoemaker D., Greening monetary policy, working paper n° 2, Bruegel.
- (84) D. Perrut, « Se saisir du défi climatique pour bâtir le futur de l'Europe », op. cit.
- (85) Communication de la Commission : « Rapport de prospective stratégique 2021 » COM(2021) 662 final, 8.9.2021. Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S. et Wolff G. B., « The Geopolitics of the European Green Deal », Bruegel, 04/21, Feb 2021.
- (86) Bradford A. (2020), The Brussels effect – how the European Union rules the world.
- (87) Communication de la Commission : « Une union des marchés des capitaux, nouveau plan d'action », op. cit.
- (88) L'innovation de rupture est une innovation technologique qui porte sur un produit ou un service nouveau qui finit par remplacer une technologie dominante sur le marché.
- (89) Fayolle A., « Vers une nouvelle économie pour la banque européenne du climat », Revue Banque, n° 838, décembre 2019.
- (90) Commission staff working document : « Next generation EU – Green bond framework ». SWD(2021) 242 final.
- (91) International Capital Market Association.
- (92) Fayolle A., op. cit.
- (93) Règlement (UE) 2017/2402 du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation.
- (94) Communication de la Commission : « Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », 2021, op. cit.
- (95) Socle européen des droits sociaux, Principe 14, revenu minimum : « Toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à des prestations de revenu minimum adéquates pour vivre dans la dignité à tous les stades de sa vie, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et des services de soutien. Pour les personnes qui sont en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail ».
- (96) Clerc Denis, « Pauvreté et revenus minima », Encyclopedia Universalis et Albin Michel, Paris, 2007 ; Cour des comptes : « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021 ;

(97) E. Magdalinski, M. Delair, Th. Pellerin-Carlin, « L'Europe a besoin d'une stratégie énergétique pour mettre fin à la précarité énergétique », Institut Jacques Delors, février 2021.

(98) Pervenche Bérès, L'Union Européenne est-elle sérieuse sur la question sociale ? op. cit.

(99) Sources statistiques : FMI, Perspectives de l'économie mondiale actualisées juillet 2021 ; Pour l'Europe : Europe Economic Forecast Spring 2021

(100) D. Perrut, « Se saisir du défi climatique pour bâtir le futur de l'Europe », op. cit.

(101) Nous retenons un échantillon composé des 11 principaux pays de la zone euro, dont 4 pays du sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal), six pays « du nord » (Allemagne, Autriche, Irlande, Belgique, Pays-Bas, Finlande), la France se situant entre les deux groupes.

(102) Les données statistiques proviennent du rapport European Economic Forecast, déjà cité, et de la base de données Eurostat.

(103) Il s'agit des jeunes ni en emploi, ni en études ou en formation (les « NEETs », dans le langage européen).

(104) Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en % de la population totale. Source : Eurostat.

(105) « Severely material and social deprive rate ».

(106) Chiffres de 2019 pour l'Italie et la France.

## Annexe 1 : Résumé des propositions dans l'optique de la Présidence française de l'UE

### 1 - Renforcer la gouvernance économique et consolider l'euro.

#### A – À court terme, Pour redresser et faire converger les économies :

##### *Mettre en place un cadre de surveillance renouvelé au 1er trimestre 2022.*

- *Tirer toutes les conséquences du nouveau contexte pour instaurer un nouveau cadre budgétaire ;*
- *Revoir dans ce contexte la question de la conditionnalité macro-économique.*

##### *Proposer la création sans délai d'un poste de Ministre de l'Économie et des Finances de la zone euro.*

- *Déjà en place pour les Affaires étrangères, un tel dispositif institutionnel fournirait un atout-clé pour renforcer la gouvernance économique de la zone euro.*

#### B - Préparer dès maintenant l'achèvement de l'euro.

##### *Démarrer la révision du Pacte de stabilité et de croissance*

- *Il s'agit de simplifier un système devenu illisible et de l'adapter au nouvel environnement économique. En matière budgétaire, deux indicateurs pourraient être retenus : une règle d'évolution des dépenses publiques courantes, selon le PIB, et un ratio de plafonnement de la dette publique.*
- *La nécessaire relance de l'investissement public, pour la transition et la cohésion sociale, doit être favorisée en excluant ces montants des dépenses courantes.*

##### *Relancer la proposition d'un budget pour stabiliser la zone euro.*

- *Selon la Commission « L'absence de capacité budgétaire assortie d'éléments de stabilisation entrave la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro ».*
- *Il s'agit de tirer parti d'un contexte intergouvernemental profondément changé depuis l'échec des propositions de la Commission de 2017.*

### 2 – Un cadre réglementaire pour la transition climatique.

#### *Tout en mettant en place le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, il s'agirait d'évaluer, pour le Système d'échange de quotas d'émissions :*

- *L'opportunité d'asseoir les recettes du nouveau Fonds social pour le climat sur l'ensemble du SEQE et non sur sa seule extension.*
- *Les conséquences sociales de l'extension du SEQE au bâtiment et au transport routier.*

### **3 – Intégrer les marchés des capitaux pour la transition.**

***Face à l'enjeu central du financement de l'innovation de rupture, il conviendrait :***

- *D'évaluer la situation du capital-investissement européen et des marchés financiers spécialisés dans les valeurs technologiques face aux besoins spécifiques de capitaux liés aux mutations en cours.*
- *De déterminer si ce diagnostic conduit à identifier des actions à mener.*

***Pour desserrer les freins à l'investissement institutionnel, le suivi des dossiers concernés, portant sur les fonds d'investissement, les banques et les sociétés d'assurance, devrait s'attacher à maintenir un bon équilibre entre :***

- *Une réelle levée des obstacles non justifiés vis-à-vis de l'investissement à long terme ;*
- *L'exigence de préserver tant la sécurité des déposants que la stabilité financière.*

***En vue de faciliter les investissements transfrontaliers, il conviendrait de mener :***

- *Une étude de la faisabilité d'une « garantie risque-pays » ;*
- *Cet examen pourrait être menée avec les partenaires potentiels d'un tel projet.*

### **4 - Combattre le dumping social et l'exclusion.**

#### **A - Concrétiser l'agenda social en cours.**

***Faire une proposition de directive sur le salaire minimum***

- *Inscrire cette mesure dans la loi européenne, au lieu de la simple recommandation envisagée par la Commission.*

***Encadrer les conditions de travail des travailleurs des plateformes numériques :***

- *Suivre la proposition législative est attendue sur ce sujet pour la fin 2021.*

#### **B - Prendre des initiatives phares contre l'exclusion.**

***Adopter une décision marquante sur le revenu minimum.***

- *Il s'agit ici d'aller bien au-delà de la simple recommandation envisagée par la Commission, en s'appuyant sur le principe 14 du SEDS.*
- *La question des contours d'une telle proposition constitue une étape préalable, car plusieurs types de revenu minimum peuvent être envisagés.*
- *La faisabilité d'une directive sur ce sujet serait à explorer.*

***Proposer une mesure contre la précarité énergétique :***

- *La voie des mesures curatives, en vue d'augmenter la performance énergétique des logements, semble la plus efficace.*

**C - Entamer une réforme de fond :**

*Prendre en compte explicitement la dimension sociale dans les politiques de l'Union au moyen d'études d'impact systématiques.*

- *Toute nouvelle proposition législative devrait inclure une étude d'impact social faisant référence au SEDS.*
- *Cette réforme trouve son fondement dans l'article 3.3 du TUE et l'article 9 du TFUE.*

*Intégrer le Socle européen des droits sociaux dans les Traités, à l'occasion de leur révision, envisagée ci-dessus (point 31).*

- *Ceci constituerait un prolongement logique de la mesure précédemment évoquée et donnerait toute sa portée au Socle européen sur les droits sociaux.*

**Annexe 2 : En Europe, le choc amplifié de la pandémie accroît les disparités entre le nord et le sud.**

**L'Europe, plus touchée que ses grands concurrents.** Les mesures sanitaires prises par les gouvernements de par le monde pour faire face à la crise du Covid, ont provoqué, en 2020, un choc économique de grande ampleur, se traduisant par une récession de 3,2 % du PIB mondial. Les effets de la crise sont très différenciés selon les grandes zones. Ainsi, la récession dans l'Union (- 6,1 %) et dans la zone euro (- 6,6 %), est nettement plus marquée qu'aux Etats-Unis (- 3,5 %) ou au Japon (- 4,7 %). La Chine, de son côté, n'a enregistré qu'un ralentissement de sa croissance (+ 2,3 % en 2020, contre + 6 % en 2019 (99)).

**Des interventions publiques énergiques dans l'Union.** Pour atténuer la chute de la production, les dirigeants européens ont mis en place, avec l'accord de la Commission européenne, des plans d'intervention considérables, qui ont fortement amorti les conséquences de la récession sur l'emploi. La hausse du taux de chômage (en proportion de la population active) a ainsi été contenue dans l'Union (6,7 % en 2019, 7,1 % en 2020) et dans la zone euro (7,5 % en 2019 et 7,8 % en 2020). Les mesures de relance ont provoqué des creusements spectaculaires des déficits publics : presque à l'équilibre en 2019 (- 0,5 % du PIB au niveau de l'Union en 2019), le déficit public de la zone atteint - 6,9 % en 2020 (pour la zone euro, les données sont respectivement de - 0,6 % et de - 7,2 %). Comme conséquence, l'endettement public s'est envolé, passant de 79,2 % à 92,4 % du PIB pour l'Union entre 2019 et 2020 (pour la zone euro, respectivement de 85,9 % à 101,7 %). La hausse de la dette publique est donc de 13 et 14 points de PIB, respectivement, en 2020.

**Nées de la crise financière, les disparités au sein de la zone euro s'accroissent nettement.** Les effets de cette crise du Covid sont nettement plus prononcés au sud de la zone euro qu'au nord de celle-ci. Ceci vient aggraver les dangereuses divergences enregistrées depuis la crise financière de 2008, au détriment des pays du sud (100).

Le recul du PIB est en effet de l'ordre de 8 %, ou davantage, en 2020 pour les quatre pays du sud retenus ici (Espagne, Grèce, Italie et Portugal (101)). La chute est du même ordre de grandeur pour la France (- 8,1 %). Pour les pays du nord, à l'exception de la Belgique (- 6,3 %) et de l'Autriche (- 6,6 %), elle reste contenue en dessous de 5 % dans les pays suivants : Allemagne, Pays-Bas, Finlande (l'Irlande étant en croissance de 3,4 %). Sous l'effet de la récession de 2020, les pays du sud s'inscrivent tous en deçà de leur niveau de 2007, avant la crise financière, tandis que les pays du nord se situent au-dessus.

**L'effort de soutien à l'économie** de chaque pays en 2020 pour atténuer les effets économiques de la lutte contre la pandémie peut être estimé par la différence entre le solde budgétaire (par rapport au PIB) de 2019 et celui de 2020. Pour l'Union et la zone euro dans leur ensemble, l'effort est ainsi de 6,5 % du PIB en 2020, soit une relance moindre que celles des Etats-Unis, du Japon et du Royaume-Uni, comprises entre 95 % et 103 % du PIB. Dans les onze pays de la zone euro examinés ici, cet effort est compris entre 5,5 % (Irlande) et 10,8 % (Grèce) du PIB. On ne note pas de clivage dans l'intensité de ces relances entre pays du nord et du sud.

Le contraste est en revanche très marqué pour l'**endettement public** en proportion du PIB, à partir de situations de départ, en 2019, très différentes. Hormis l'Autriche et la Belgique, les pays du nord étaient en effet, en 2019, au-dessous du critère de Maastricht des 60 %. À la même date, les quatre pays du sud ainsi que la France et la Belgique, voyaient leur ratio de dette publique avoisiner les 100 % (pour la France, la Belgique et l'Espagne), ou même dépasser très largement ce niveau (Italie, 135 %, Grèce, 180 %).

Par suite de l'effort soutenu de relance et de la récession plus prononcée chez eux, les pays du sud ont vu bondir en 2020 leur ratio de dette publique, jusqu'à 156 % du PIB pour l'Italie et même 206 % pour la Grèce. Cet indicateur était compris entre 114% et 134 % pour la France, la Belgique, l'Espagne et le Portugal, tandis que les pays du nord de notre échantillon (hormis la Belgique) montrent une dette publique maintenue au-dessous de 84 % du PIB (cas de l'Autriche). On observera enfin qu'en dehors des quatre pays du sud, de la France, de la Belgique et de Chypre, aucun autre pays de la zone euro ne présente, à la fin 2020, un ratio de dette publique supérieur à celui de l'Autriche.

Les perspectives sociales post-Covid-19 sont inquiétantes.

**Taux de chômage.** A la fin de 2020, le taux de chômage (en % de la population active) ne marquait, compte tenu de la récession, qu'une faible hausse dans l'Union (+0,4 point) pour s'établir à 7,1 % (et respectivement + 0,3 point et 7,8 % dans la zone euro). On observe, en 2020, des taux de chômage particulièrement élevés en Grèce (16,3 %) et en Espagne (15,5%).

**Taux d'activité.** En pourcentage de la population totale des 15-64 ans, le taux d'activité à la fin de 2019 montre de forts écarts de niveau entre les pays, avec un écart de 15 points entre l'Italie (66 %) et les Pays-Bas (81 %). Outre l'Italie, les taux d'activité sont faibles en Grèce (68 %) et en Belgique (69 %).

**Taux de chômage des jeunes.** À l'exception du Portugal (22,6 %), ce taux frôle ou dépasse en 2020 le niveau de 30 % dans les autres pays du sud : Italie, 29,4 %, Espagne, 38,3 %, Grèce, 35 %. Pour les autres pays, sans atteindre ces niveaux, il est particulièrement important pour : la France (20,2 %), la Finlande (21,4 %), la Belgique (15,3 %) et l'Irlande (12 %). L'année 2020 marque une forte augmentation du taux de chômage des jeunes dans 6 pays sur les 11 de notre échantillon. Pour ceux-ci, la hausse est comprise entre 2 et 6 pts de pourcentage, au nord comme au sud du continent.

**Taux de jeunes marginalisés (103).** Le taux des jeunes marginalisés (jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas des études ou une formation, en % de la population totale des 14-25 ans), atteint, en 2020, 19 % en Italie, 13 % en Grèce et 14 % en Espagne. Ce taux se situe à 11,4 % pour la France et à 12 % pour l'Irlande. Les autres pays affichent des taux contenus en-dessous de 10 %.

**Les personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion (104).** Ce risque touche au premier chef les pays du sud où, dans les quatre pays de notre échantillon, le taux des personnes en risque de pauvreté se situe, en 2020, entre 20 % et 30 % de la population : Espagne : 27 %, Italie, 24,6 %, Grèce, 27,5 %, Portugal, 20 %.

Pour autant, les pays du nord, de notre échantillon, affichent également des taux de risque de pauvreté importants, tous supérieurs à 15 %. Le ratio est particulièrement élevé en Allemagne, (22,5 %), en Belgique (20,4 %) et en France (18,9 %)

**Le taux moyen pour l'Union européenne est, en 2020, de 21,9 %, ce qui représente 98 millions de personnes** sur un total de 447 millions.

**Les personnes en risque de dénuement (105).** Le taux de personnes en risque de dénuement (en % de la population totale) montre en 2020 des ratios plus élevés dans les quatre pays du sud, notamment en Grèce, où il atteint 14,9 %. Il s'établit à 8,6 % en Espagne, à 6,4 % en Italie et à 7,3 % en France (106).

Le taux moyen (en 2019) pour l'Union européenne est de **6,6%, ce qui représente 30 millions de personnes.**

### Annexe 3 : Références

Aglietta M. (dir.), Capitalisme, le temps des ruptures, Odile Jacob, 2019.

Aglietta M. and Espagne E. (2016) “Climate and Finance Systemic Risks: more than an analogy? The climate fragility hypothesis”, Working Paper CEPII, April.

Aussiloux V. (2019) « Refonder l’Europe de la solidarité », France Stratégie, La Note d’analyse, avril 2019, n° 75.

Bérès P., L’Union européenne est-elle sérieuse sur la question sociale ? Confrontations Europe, La Revue, n° 132, Automne-hiver 2021.

Bradford A. (2020), The Brussels effect – how the European Union rules the world.

Carney M. (2015), « Breaking the Tragedy of horizons : Climate Change and Financial Stability », Speech at Lloyd’s of London, 29 septembre.;

Carney M. (2018). « A transition in thinking and action », Bank of England, 6 April.

Clerc Denis, « Pauvreté et revenus minima », Encyclopedia Universalis et Albin Michel, Paris, 2007 ;

Cour des comptes : « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021.

European Commission : « The EU economy after COVID-19: implications for economic governance ». COM(2021) 662 final.

Commission Européenne : « Stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable », 6.7.2021, COM(2021) 390 final.

Commission Européenne : « Plan d’action sur la finance durable », COM(2018) 97 final.

Commission Européenne : « Un plan d’action pour la mise en place d’une union des marchés des capitaux », COM(2015) 468 final.

Commission Européenne : « Une union des marchés des capitaux au service des personnes et des entreprises – nouveau plan d’action ». COM(2020) 590 final. 4.9.2020.

Commission Européenne : « Ajustement à l’objectif 55 », COM(2021) 550 final.

Commission Européenne : « Une boussole numérique pour 2030 : l’Europe balise la décennie numérique ». COM(2021) 118 final.

Commission Européenne : « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération ». COM(2020) 456 final.

Commission Européenne : « Plan d'action sur le Socle Européen des droits sociaux », p. 4. COM(2021) 102 final, 4.3.2021.

Commission Européenne : « Paquet bancaire 2021 », Communiqué de presse, 27 octobre 2021.

Commission Européenne : « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », 4.1, p. 7. COM(2020) 456final.

Commission Européenne : « Rapport de prospective stratégique 2021 », COM(2021) 750 final.

European Investment Bank (2020), « Climate Bank Roadmap ».

Fayolle A., « Vers une nouvelle économie pour la banque européenne du climat », Revue Banque, n° 838, décembre 2019.

Laurent E., « La transition juste, un nouvel âge de l'économie et de l'environnement », Revue de l'OFCE, 165 (2020/1)

Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S. et Wolff G. B., « The Geopolitics of the European Green Deal », Bruegel, 04/21, Feb 2021.

Magdalinski E., Delair M., Pellerin-Carlin, TH. « L'Europe a besoin d'une stratégie énergétique pour mettre fin à la précarité énergétique », Institut Jacques Delors, février 2021.

Network for greening the financial system, Adapting central banks operations to a hotter world: Rewiewing some options, March 24th 2021.

OECD, UN Environnement, The World Bank (2018), Financing Climate Futures, Rethinking Infrastructures, novembre. UNEP (2018), « Inclusive Wealth Report »

Perrut D., « Comment consolider la zone euro », Question d'Europe n°500, Fondation Robert Schuman, 2018.

Perrut D., Se saisir du défi climatique pour bâtir le futur de l'Europe, Revue Banque n° 837, novembre 2019.

Perrut D., « Quelles étapes pour renforcer l'euro ? » Revue Banque & Stratégie, n° 384, octobre 2019.

Shoenmaker D., « Greening monetary policy », working paper n° 2, Bruegel.

# CONFRONTATIONS EUROPE



**Confrontations - Paris**  
**29 avenue de Villiers**  
**75017 Paris**

**Confrontations - Bruxelles**  
**Rue du Luxembourg 19**  
**1000 Bruxelles**



[communication@confrontations.org](mailto:communication@confrontations.org)



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)