Institut Français d'Économie
SciencesPo

Blog ??
2024

Le Pacte vert européen : mesurer pour consolider

Jérôme Creel, Eloi Laurent & Emma Laveissière

Publié le 5 juin 2024

Alors que les capitales et les gazettes européennes bruissent de rumeurs insistantes sur sa fin prochaine, il peut être utile de se souvenir que le Pacte vert européen n'aurait pas dû voir le jour.

Alors que les capitales et les gazettes européennes bruissent de rumeurs insistantes sur sa fin prochaine, il peut être utile de se souvenir que le Pacte vert européen n'aurait pas dû voir le jour. Le « European Green Deal » est, de fait, un accident résilient : il n'était au programme d'aucun parti lors de la campagne électorale pour le Parlement européen de 2019 et il a depuis lors survécu au Covid 19, à l'impérialisme russe et au choc inflationniste.

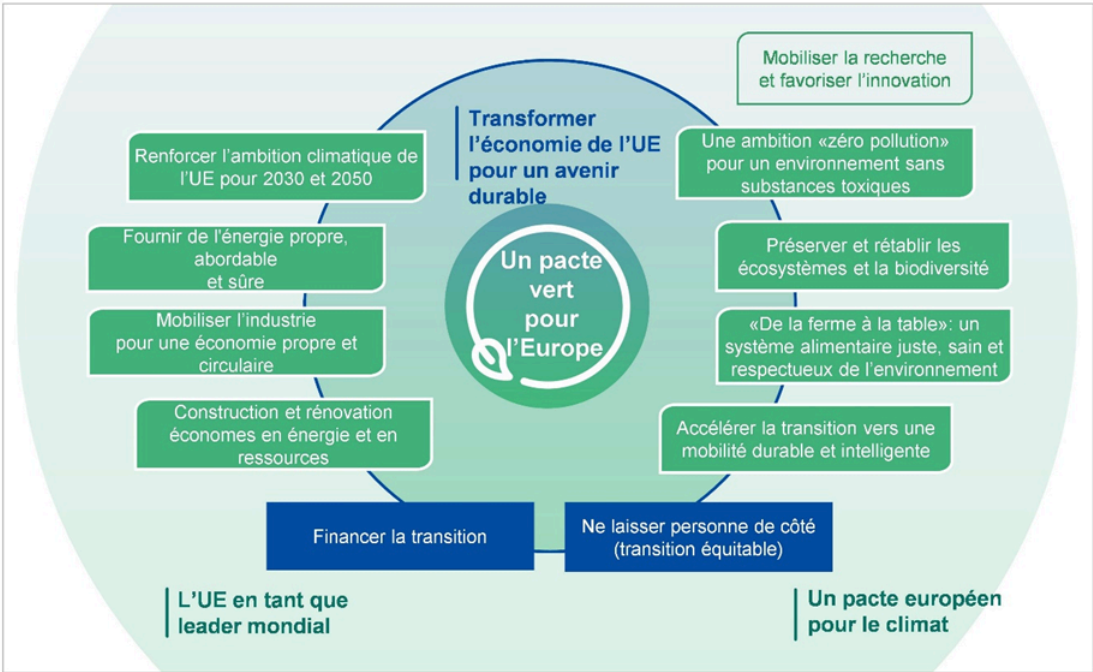
Les organisations non gouvernementales ont assurément raison aujourd'hui de s'inquiéter des régressions environnementales en cours et à venir dans un contexte où les urgences sociales sont trop souvent instrumentalisées contre l'urgence écologique, mais il y a au moins trois raisons de penser que le Pacte vert européen est là pour longtemps : la dépendance institutionnelle au sentier (path dependency), le socle de valeurs de l'UE et les aspirations des Européens.

Premièrement, le Pacte vert fait désormais partie de la construction européenne : inscrit dans le marbre de dizaines de dispositions législatives protégées par les réglementations communautaires, il ne sera pas aisément démantelé. Deuxièmement, il découle directement de l'engagement de l'UE en faveur de la soutenabilité, qui date d'il y a au moins 30 ans et n'a jamais été aussi pertinent, à une époque où la biosphère souffre et s'effondre par endroits et où le continent européen réalise sa vulnérabilité grandissante (l'Europe est le continent qui se réchauffe le plus vite au monde). Troisièmement, bien qu'imparfaitement, il reflète les aspirations des citoyennes et citoyens de l'UE, qui placent désormais systématiquement les questions environnementales parmi leurs préoccupations principales.

En revanche, le Pacte vert manque encore de cadrage analytique et de précision statistique, en somme de consolidation empirique. Comment mieux comprendre son architecture ? Comment mieux évaluer sa robustesse ?

1 Comprendre le Pacte vert : l'apport de l'économie écologique

Le Pacte vert est souvent synthétisé visuellement sous la forme du graphique qui figure en ouverture de la communication inaugurale du 11 décembre 2019 « Le pacte vert pour l'Europe » :



Ce schéma est utile mais il ne permet pas de comprendre l'architecture du Pacte vert, ni notamment de saisir l'articulation entre ses différents objectifs. On peut choisir pour clarifier le cadre conceptuel du Pacte vert de s'appuyer sur les principes de l'économie écologique, l'une des sources d'inspiration de la Commission européenne, laquelle encastre les systèmes économiques et sociaux dans leur contexte biophysique. Le Pacte vert européen apparaît alors constitué de quatre piliers : la neutralité climatique (climat et énergie), le métabolisme économique (ressources et pollutions), le système de support (agriculture et alimentation) et le système vital (biodiversité et écosystèmes). Ces piliers peuvent être plus avant ordonnés en une pyramide dont l'ambition primordiale du Pacte vert, « devenir le premier continent neutre pour le climat », constitue logiquement le sommet (Figure 1) et dont le système vital constitue la base écologique.

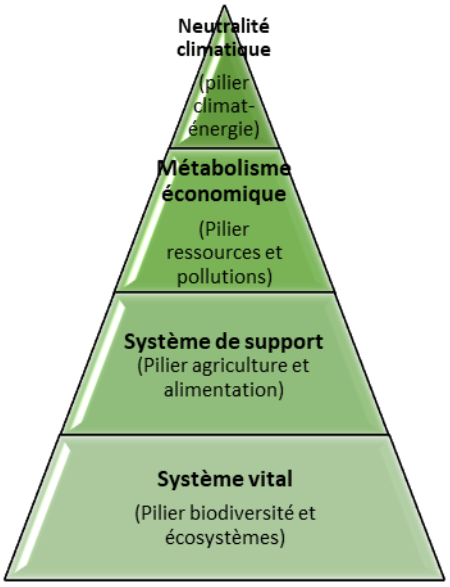


Figure 1. Le Pacte vert européen en un coup d'œil
Source : auteurs.

2 Évaluer le Pacte vert : trois principes méthodologiques

Se pose alors la question de savoir comment traduire ces différents étages en indicateurs opérationnels. Pour cela, nous proposons trois principes.

Le premier consiste à mesurer la performance au niveau de l'Union européenne dans son ensemble plutôt que de comparer celles des États membres, en considérant les indicateurs sous forme de moyennes des 27. Ce choix résolument européen vise à éviter la tentation de faire du Pacte vert un « concours de beauté » où les « bons élèves » sont montrés en exemple aux « cancres ». D'une part, les spécificités nationales rendent souvent ces comparaisons dénuées de fondement, mais, plus fondamentalement, il nous semble que cette logique de rivalité et de concurrence fait suffisamment de dégâts en matière fiscale, budgétaire et sociale pour ne pas être reproduite dans le champ de la transition écologique. Le Pacte vert est une stratégie commune pour les décennies à venir, et c'est au niveau de l'Union européenne que l'on peut mesurer son succès (ou son échec) avec le plus de pertinence.

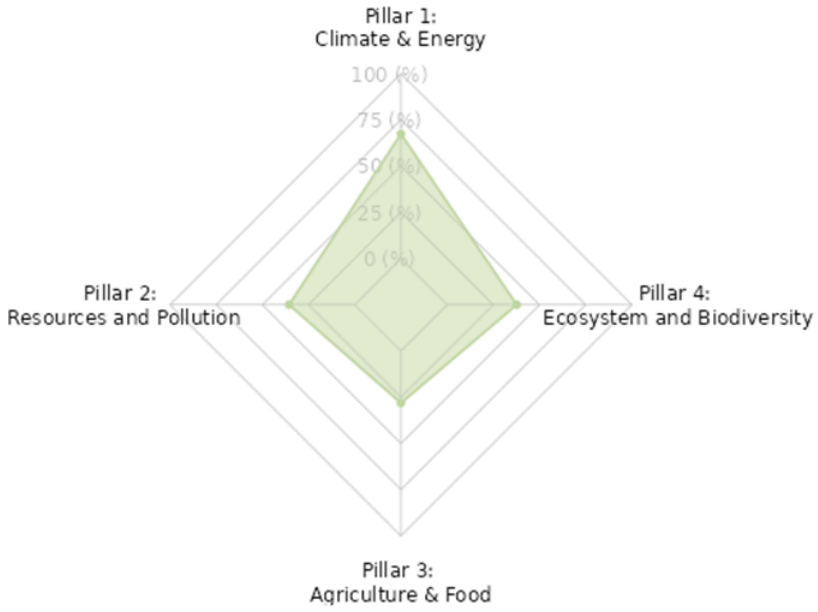
Le deuxième principe consiste à utiliser tous les indicateurs inscrits dans les textes de loi et uniquement ceux-là. Eurostat propose par exemple une batterie de 25 indicateurs « pour le Pacte vert européen » mais la plupart d'entre eux ne figurent pas dans les dispositions législatives adoptées entre 2019 et 2024.

Enfin, pour suivre les progrès tangibles du Pacte vert, nous utilisons la distance à l'objectif 2030 de nos indicateurs à l'aide des données Eurostat en temps réel (les 25 indicateurs Eurostat mentionnés plus haut sont présentés sans rapport à un objectif).

Nous avons identifié 13 indicateurs intégrés dans les textes législatifs du Pacte vert dotés d'objectifs quantitatifs à horizon 2030 (en croisant différentes sources européennes, en particulier la Commission européenne et l'Agence européenne de l'environnement), ces indicateurs étant représentatifs des quatre piliers ou étages identifiés plus haut. Ces indicateurs forment un tableau de bord du Pacte vert.

Pour chaque indicateur, notre outil apporte trois éléments d'évaluation : l'historique reconstitué à partir des données officielles et mis à jour automatiquement à partir des bases d'Eurostat, le pourcentage réalisé par rapport à l'objectif 2030 (à la dernière date disponible) et le sens, positif ou négatif, de la dernière année de performance mesurée.

Nous avons en outre constitué à partir de ce tableau de bord un instrument de mesure synthétique ou composite : le « *Green Deal Radar* » (Figure 2) qui fait la moyenne des indicateurs de chaque pilier.



Graphique 1 : Le radar du Green Deal

Lecture : sur une échelle de 0 à 100%, 0 indiquant qu'aucun progrès n'a été accompli et 100% que tous les objectifs ont été atteints à horizon 2030 à date, les quatre piliers du Pacte vert sont positionnés et comparés.

Source : https://greendealemma.shinyapps.io/Pacteverteurop/

Tableau de bord et indicateur composite forment ensemble la boussole du Green Deal ou « Green Deal Compass ». Il ressort de notre indicateur composite, dont la forme évoque une pyramide, deux réalités parlantes : la première est que le Pacte vert est en bonne voie au regard des indicateurs en vigueur, le chemin déjà parcouru vers les objectifs 2030 oscillant entre les deux tiers (pour le pilier énergie-climat) et un quart (pour le pilier agriculture et alimentation). Mais, deuxième réalité objective, le Pacte vert est fortement déséquilibré en faveur de son pilier énergie-climat, les trois autres piliers étant compris entre environ un quart et un tiers du chemin parcouru (le pilier le moins avancé étant le pilier agriculture et alimentation, ce qui éclaire d'une lumière intéressante les débats

intenses qui secouent le monde agricole dans nombre d'États membres depuis plusieurs mois au sujet des règlementations environnementales).

On peut ensuite vouloir détailler la dynamique propre de chacun de ces piliers pour mieux comprendre les évolutions en cours (à l'aune des indicateurs existants, encore partiels). Le pilier énergie-climat est celui qui compte le plus d'indicateurs inscrits dans les textes européens et mesurables objectivement (six au total), ce qui n'est guère surprenant car c'est le cœur de la stratégie définie dès décembre 2019 par l'ambition d'« être le premier continent neutre pour le climat ». Mais, précisément, cette ambition de neutralité carbone se heurte à une réalité que les données permettent de dévoiler. Si la réduction des émissions de gaz à effet de serre est indéniablement forte pour l'ensemble de l'Union européenne, avec plus de la moitié du chemin parcouru vers la cible de 2030 (progrès soutenu par le déploiement des renouvelables et le développement de l'efficacité énergétique que les indicateurs retenus mettent en lumière), la tendance post-Covid n'est pas bonne, avec un fort rebond des émissions en 2021 (qui n'a pas été compensé par la baisse de 2022) et une réduction dont le rythme est jugé insuffisant par l'Agence européenne de l'environnement.

Mais surtout, la stratégie de neutralité carbone adoptée par l'UE suppose que le reliquat des émissions brutes (qui ne seront pas réduites à zéro) soit absorbé par les puits de carbone. Or l'indicateur d'absorption des émissions par les puits de carbone a lourdement chuté au cours de la dernière décennie sous l'effet de la crise climatique (feux géants, épuisement des écosystèmes, etc.).

Notre « boussole du Pacte vert » met donc en lumière une faille sérieuse, insuffisamment connue, de la stratégie européenne concentrée sur ses objectifs énergie-climat mais pas assez attentive à la vitalité des écosystèmes qui pourtant conditionne, à terme, leur atteinte (c'est aussi le problème de la performance climatique française sur l'année 2023).

On retrouve un autre déséquilibre dans l'analyse du pilier « Ressources et pollutions » qui montre qu'en parallèle du recul des émissions de gaz à effet de serre, la consommation de ressources naturelles ne diminue plus depuis dix ans, l'économie européenne est donc loin d'être encore soutenable. De la même manière, si les indicateurs de conservation des terres et des espaces maritimes au sein du pilier « Biodiversité et Écosystèmes » donnent à voir des progrès réels et encourageants vers les objectifs 2030, le recul des espèces d'oiseaux (qui symbolise une érosion bien plus large de la biodiversité dans l'Union européenne, notamment des populations d'insectes ou d'amphibiens) est continu depuis le début des années 1990 et s'est accéléré au cours des deux dernières décennies. Il existe bien entendu d'autres déséquilibres que notre outil ne permet pas de mesurer, à commencer par le manque d'ambition sociale du Pacte vert tel qu'il est aujourd'hui, une lacune soulignée dès son lancement (voir à ce sujet l'étude « A Blueprint for a European Social and Green Deal »).

La « boussole du Pacte vert » est un outil partiel et imparfait d'évaluation qui demande à être perfectionné et complété à mesure que les indicateurs du Pacte vert deviendront plus précis et nombreux. Cet outil permet néanmoins d'éclairer de manière objective un certain nombre de débats en cours et nous autorise une réponse claire à la question posée en ouverture de cet article. « Le Pacte vert européen atteint-il ses objectifs ? » Oui, mais de manière déséquilibrée, ce qui pourrait rapidement remettre en cause son succès encore fragile.

Veuillez citer ce travail comme suit :

Jérôme Creel, Eloi Laurent & Emma Laveissière (2024). « Le Pacte vert européen : mesurer pour consolider », *Blog IFE*.

Rédacteurs en chef : Elliot Aurissergues & Paul Malliet