

Neutralité carbone, croissance, politique économique et plans pour la reprise et la résilience

Le 21 juillet 2020, [le Conseil Européen](#) a décidé après de longs débats d'une facilité pour la reprise et la résilience devant permettre de surmonter le plus rapidement possible et dans tous les pays les conséquences économiques de la pandémie COVID-19. Nous avons immédiatement exprimé notre crainte [sur ce site](#) que la facilité pour la reprise et la résilience ne soit pas calibrée pour atteindre les objectifs de transition énergétique et écologique, mais s'oriente sur des objectifs qui viennent de l'ancien monde. Nous avions conclu que le Parlement Européen serait en première ligne pour orienter [le projet de règlement](#)¹ déposé par la Commission dans la bonne direction. Et cela est le cas.

[Les suggestions d'amendement](#)² du projet de règlement que nous avons préparées ont un objectif : les fonds européens doivent globalement servir la transition écologique. Au-delà d'amendements techniques, nous avons en particulier insisté sur l'importance d'abandonner le concept de « croissance potentielle » comme guide phare de cette facilité. Ceci mérite une explication.

Le concept est utilisé de façon récurrente dans le projet de règlement pour la facilité (12 fois) : « croissance potentielle » qu'il faut libérer, restaurer, renforcer, promouvoir... L'utilisation de ce concept pour orienter les politiques économiques ne se limite pas à ce projet de règlement. Le concept est en réalité central pour la conduite des politiques macroéconomiques, en particulier budgétaire, et les recommandations de réformes de l'union européenne³.

Nous verrons plus loin pourquoi parler de la « croissance potentielle » relève plus de la métaphore que d'un savoir scientifique empiriquement validé. Mais soulignons que la Commission a raison sur un point important : la crise économique dans laquelle la pandémie nous a plongés rend indispensables des interventions publiques et des soutiens à l'investissement et aux entreprises pour éviter des pertes durables d'emplois et de capacités productives⁴. Nous ne suivons plus la Commission dans les conséquences qu'elle en tire pour la facilité : cette dernière doit d'abord soutenir les réformes et investissements propres à « libérer » et « renforcer » le potentiel de croissance, mais elle n'aura qu'à « contribuer à intégrer les actions en faveur du climat et de la soutenabilité environnementale »⁵. Nous pensons au contraire que le plan pris dans son ensemble doit être en priorité orienté sur lutte contre le changement climatique et qu'il contribuera ce faisant à la création d'emplois durables.

S'agit-il là d'une querelle sémantique ? Nous ne le pensons pas. Comme l'a souligné le Haut Conseil pour le Climat français dans son [rapport 2020](#)⁶ : « L'enjeu n'est pas d'intégrer le climat au cadre du plan de reprise, mais d'insérer le plan de reprise dans les limites du climat. ». Les critères d'évaluation ne seront pas les mêmes selon que l'on se place dans l'une ou l'autre perspective. Dans le premier cas, on regarde d'abord la croissance en veillant à un minimum pour les « investissements verts ». Dans le deuxième, on regarde d'abord la transformation écologique pour prioriser les créations d'emplois durables.

Mais, de quoi parlons-nous en réalité ? la croissance de quoi exactement ? Étrangement, sans qu'il ne soit même plus besoin de l'expliciter même dans un texte juridiquement contraignant, il semble aller de soi qu'il s'agit de la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB), c'est à dire de la valeur des productions réalisées sur le territoire national. Cet indicateur reste contre vents et marées le phare de la politique économique. Les critiques de cet indicateur s'accumulent pourtant.

¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea3d5577-a4e7-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF

² <https://greentervention.files.wordpress.com/2020/09/suggestions-pour-la-facilite-de-reprise-et-de-resilience4.pdf>

³ C'est par l'impact sur la « croissance potentielle » que sera jugée dans le cadre des procédures budgétaires européennes si une réforme ou un investissement est justifié au regard de son coût financier. C'est la « croissance potentielle » qui va déterminer le rythme acceptable des dépenses publiques compte tenu des normes de déficit budgétaire et de dette publique fixées par le Traité.

⁴ Exposé des motifs du projet de règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience

⁵ Considérants 5,6 et 11 du projet de règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience

⁶ https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc_rapport_annuel-2020.pdf

GREENINTERVENTION

Une première critique, reprise par exemple dans [le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi](#) de 2009, montre que le PIB n'est pas un indicateur de bien-être pour de nombreuses raisons. Parmi ces raisons, mentionnons la focale mise sur la production et non sur la consommation. Mentionnons aussi que le PIB est indifférent à la distribution des revenus, aux modes de sécurité sociale et à l'accès aux services publics. Il est un mauvais guide pour les politiques publiques.

Une deuxième critique, plus technique, porte sur le calcul du « potentiel ». Il est possible pour une période donnée d'observer et de quantifier la valeur de ce qui a été effectivement produit. La marge d'incertitude n'est d'ailleurs pas négligeable. Certaines productions sont exclues par convention, par exemple parce que non marchandes ou domestiques. D'autres sont cachées des statisticiens parce que criminelles et/ou relevant de l'évasion fiscale. En revanche, le potentiel de production d'une économie, ce qui aurait pu ou pourrait être produit, est une variable non observable. Il doit être calculé au travers de modèles théoriques, et non en se fondant sur des observations directes. On comprend alors que ce calcul soit contestable et régulièrement contesté entre économistes, y compris dans le cadre des procédures budgétaires européennes (voir [Tooze, Output gap non-sense](#) et [Buti & al., Potential output and EU fiscal surveillance](#)).

A ces deux critiques, il faut maintenant ajouter une troisième : dans la lutte contre le changement climatique, les activités économiques ne se valent pas : certaines contribuent à réduire l'empreinte carbone et les politiques doivent les favoriser. D'autres sont incompatibles avec les objectifs climatiques et les politiques doivent les inciter à disparaître ou à devenir compatibles avec les objectifs climatiques.

L'art de la politique économique ne peut vraiment plus être de maximiser « la croissance potentielle » du PIB, pas plus d'ailleurs que de viser sa décroissance. Il est maintenant de différencier entre les activités à soutenir et à réprimer ainsi que de maintenir un équilibre entre ces deux mouvements, en réduisant le cout social et en donnant à chacun la chance d'un emploi et un revenu décent. Le bon indicateur du succès d'une politique est moins que jamais la croissance potentielle, mais la rapidité de la transformation de la production, celle de la réduction de la dépendance au carbone et l'acceptabilité sociale et politique de cette transformation. En réalité, personne ne peut vraiment prévoir comment cette transformation se traduira précisément dans un chiffre de croissance du PIB. Il est temps d'abandonner la « croissance potentielle » comme guide des politiques économiques européennes au bénéfice d'un objectif de transformation de nos modes de production conduisant à la neutralité carbone en 2050. Les politiques économiques, et en tout premier, la facilité pour la reprise et la résilience, doivent être conduites dans les limites du climat.

15/07/2020

O.B.

