




SEPTEMBRE 2019

Le Green Deal européen : Une occasion de changer la donne

Guide de la société civile – Pour financer une transition écologique européenne juste



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Mrs von der Leyen a proposé un ambitieux Green Deal européen. Dans ce rapport rédigé par un collectif d'organisations non-gouvernementales, nous accueillons positivement une telle annonce et invitons la nouvelle présidente de la Commission européenne à donner à ce projet les moyens financiers de son ambition.

Nous pensons qu'un Green Deal réellement capable de changer la donne est plausible à court et moyen terme, mais seulement si la Commission européenne parvient à réformer les conditions de financement tant privé que public.

Introduction

Par le passé, l'action de l'UE en matière de climat et d'environnement s'est fréquemment heurtée à l'opposition de certains États membres. Un « Green New Deal » européen est par essence l'occasion d'unir les États membres autour d'un objectif commun ambitieux, tant l'aspect global et transversal d'un tel projet ouvre le champ à de nombreuses possibilités de compromis entre intérêts nationaux parfois divergents.

Un « Green Deal » européen cohérent doit porter sur une mobilisation transversale et de long terme des efforts publics et privés en faveur d'une transition juste vers une économie durable et climatiquement neutre, ne laissant personne de côté. Il est essentiel que le projet de Mme von der Leyen s'accompagne d'un plan de financement cohérent et audacieux ne se limitant pas à « faire du neuf avec du vieux ».

Un Green Deal cohérent viendra compléter les initiatives déjà entreprises par la Commission européenne, telles que le plan d'action « Financer la croissance durable », l'Union des Marchés de Capitaux (UMC), tout en reflétant le contexte et les priorités actuels. Considérant le peu de temps dont nous disposons avant d'être confrontés à des catastrophes naturelles d'ampleur, le changement climatique figure – à juste titre – en haut de la liste des priorités des décideurs politiques. Ainsi, le développement de la finance verte doit servir à décarboner l'économie et protéger la biodiversité, tout en protégeant les citoyens européens des conséquences négatives des changements radicaux nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Alors que les marchés financiers demeurent fragiles et que les taux d'intérêt sont historiquement bas, le secteur financier doit devenir plus résistants aux nouveaux risques engendrés par la transition écologique ainsi qu'à ceux non résolus depuis la crise financière mondiale. Si les faibles taux d'intérêt permettent aux gouvernements d'emprunter à bas coût, ils pénalisent également la rentabilité des banques. Confrontées à la possibilité d'une nouvelle crise, les banques centrales ont peu de marge de manœuvre pour réduire les taux d'intérêt et devront explorer des politiques monétaires novatrices.

Enfin, la nomination d'un Vice-Président exécutif en charge du « Green Deal Européen » (Frans Timmermans) garantit un soutien de haut niveau à ce projet. Néanmoins, pour donner les moyens de ses ambitions au vice-président nouvellement nommé, il est essentiel que son activité soit étroitement coordonnée avec les travaux du Vice-Président exécutif en charge de l'économie et des services financiers (Valdis Dombrovski).

Dans ce contexte, nous proposons une liste de recommandations dont nous espérons que les décideurs politiques s'inspireront lors de l'élaboration d'un Green Deal à la hauteur des exigences de l'époque.

Sommaire des recommandations

Rediriger la finance privée du brun au vert :

- Revoir la directive sur le *reporting* non-financier pour que la publication d'informations relative à l'environnement, au social et à la gouvernance soit obligatoire et harmonisée ;
- Légiférer sur le devoir de diligence appropriée en matières d'environnement et droits de l'Homme ;
- Implémenter la 'taxonomie verte' selon la feuille de route initiale, assurer qu'elle soit obligatoire, couvre un large champ d'application, et introduire une 'taxonomie brune' ;
- Délivrer un Ecolabel européen cohérent pour les produits financiers à destination des investisseurs individuels, et le compléter par une information granulaire de la soutenabilité des autres produits financiers ;
- Introduire auprès des investisseurs institutionnels le devoir de refléter les préférences de leurs clients en matière de développement durable ;
- Pénaliser les activités brunes dans la régulation prudentielle ;
- Appliquer les différentes solutions existantes visant à réduire les pressions court-termistes sur les marchés financiers ;
- Réviser la stratégie de l'Union des Marchés de Capitaux (UMC/CMU) pour réduire les risques systémiques et mieux intégrer les objectifs de développement durable ;
- Revoir la régulation des Agences de notations financières pour qu'elles intègrent une dimension ESG (Environnement, Sociale, Gouvernance) dans leurs évaluations ;
- Utiliser les stress-test et outils macroprudentiels pour réduire les risques financiers environnementaux ;
- Verdir le dispositif de garanties de la BCE ('*collateral framework*') ainsi que les critères d'éligibilités du programme d'achat d'actif (APP/QE) de la BCE.

Mobiliser la finance publique pour accompagner la transition écologique :

- Aligner le Semestre européen avec les objectifs sociaux et écologiques ;
- Donner au nouveau commissaire pour le Green Deal la capacité d'influencer la politique financière ;
- Réformer les règles fiscales pour faciliter les investissements publics dans les activités de décarbonation de l'économie ;
- Éliminer les subventions publiques en faveur des énergies fossiles ;
- Doubler le montant du budget européen dédié au climat et à l'environnement de 25% à 50% du budget total ;
- S'assurer que toutes les dépenses européennes sont compatibles avec les objectifs fixés par les accords de Paris ;
- Utiliser le fond de Cohésion européen pour augmenter le financement d'une transition juste ;
- Augmenter la taille du fond "InvestEU" et le centrer sur la lutte contre le changement climatique ;
- Augmenter le capital de la Banque d'Investissement Européenne (BEI/EIB), renforcer sa gouvernance et la doter d'un mandat exempt d'énergie fossile et d'un plan d'émission d'obligations vertes ;
- Mobiliser les capacités de financement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD/EBRD) et de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe ;
- Développer le réseau européen des Banques Nationales de Promotion Économique (BNPE/NPB) ;
- Analyser l'impact de la réglementation européenne des aides d'États (States Aid Rules), ainsi que leur cadre réglementaire, sur les activités des BNPE en matière de transition ;
- Publier une communication sur le rôle des BNPE dans le Green Deal européen ;
- Changer les règles de concurrence européenne pour adopter une approche axée sur la « *configuration/création de marchés* » ('*market-shaping*') ;
- Assurer des approches exemptes d'énergies fossiles au sein des organismes de crédit à l'exportation et autres institutions financières publiques ;
- Réviser la directive européenne sur les taxes énergétiques pour atteindre les objectifs fixés par les accords de Paris.

1. MODIFIER LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE POUR RÉORIENTER LES FLUX FINANCIERS PRIVÉS DES ACTIVITÉS BRUNES VERS LES VERTES

Ursula von der Leyen

« Nous devons recourir à l'investissement privé en plaçant le financement vert et durable au centre de notre chaîne d'investissement et de notre système financier. Pour y parvenir, j'ai l'intention de présenter une **stratégie en faveur de la finance verte**. »

« Nous **parachèverons l'union des marchés des capitaux** afin que les PME aient accès aux financements dont elles ont besoin pour croître, innover et changer d'échelle. »

– Orientations politiques pour la prochaine Commission Européenne (2019-2024), p.7 & 9¹

La nomination de Frans Timmermans au poste de Vice-Président exécutif en charge du Green Deal Européen est une bonne nouvelle mais ne doit pas occulter le fait que sa lettre de mission exclue toute prérogative financière pourtant cruciales pour efficacement lutter contre le changement climatique. Un véritable Green Deal qui changerait la donne est immédiatement réalisable à condition que la Commission européenne puisse **réviser et développer davantage les conditions de financement privé et public dans l'UE** d'une manière qui soit cohérente avec les objectifs fixés pour le climat. **Cela nécessitera une coopération étroite entre le Vice-président exécutif pour le « Green Deal européen »** (Frans Timmermans) **et le Vice-président exécutif « pour une économie au service des citoyens »** (Valdis Dombrovskis), qui supervisera une grande partie des éléments nécessaires à la réalisation du Green Deal (plan d'action « financer la transition durable, stratégie de financement vert, semestre européen, BEI, etc.).

La référence de Mme von der Leyen à une **« stratégie en faveur de la finance verte »** doit certainement être comprise comme **le suivi du « Plan d'action – financer la croissance durable »** adopté en mars 2018 par la Commission. Si ce plan d'action constitue une très bonne base et doit être poursuivi en vue de sa mise en œuvre intégrale, il doit également être complété : les propositions portent essentiellement sur des réformes permettant d'investir davantage dans les actifs verts. Cependant le développement d'une niche verte ne conduira pas l'Europe vers une économie soutenable si elle n'est pas complétée par des mesures s'attaquant à l'économie brune. Alors que le débat public évolue rapidement – un récent rapport² remettant en question la possibilité d'allier croissance économique et réduction de la dégradation de l'environnement –, le temps presse : **nous devons rapidement passer d'une économie brune à une économie verte, et la finance privée doit pour cela être réformée**. Un grand nombre de sujets ayant été ouvert ces deux dernières années, voici les principaux points qui nous apparaissent clés à la réussite d'un Green Deal équilibré :

1.1 RÉVISER LA DIRECTIVE SUR LA PUBLICATION D'INFORMATIONS NON FINANCIÈRES (DINF/NFRD)

L'Action n° 9 du « Plan d'action – financer la croissance durable » vise notamment à l'amélioration de la publication d'informations en matière de durabilité et l'élaboration de règles comptables. C'est une

1 Extrait de Orientations politiques pour la prochaine Commission Européenne (2019-2024) - "Une Union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe" Ursula von der Leyen", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

2 PARRIQUE, T., BARTH, J., BRIENS, F., C. KERSCHNER, KRAUS-POLK, A., KUOKKANEN, A., SPANGENBERG, J.H., Decoupling debunked: Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability, European Environmental Bureau, 2019, 80p., Url.: <https://eeb.org/library/decoupling-debunked/>

excellente occasion de recentrer les obligations de publication des entreprises sur le développement durable. Il est absolument clé de s'assurer que les grandes entreprises³, ainsi que les PME des secteurs à haut risques, soit requis de **(1) publier des informations harmonisées sur leurs risques, « dépendances à » et « impacts sur » l'environnement** (c.-à-d. selon le principe dit de « double matérialité ») et (2) que celles-ci soient **intégrées avec le rapport financier**. De telles publications permettraient à un large éventail de parties prenantes – entreprises, décideurs politiques, consommateurs, institutions financières, autorités de surveillance et banques centrales – de prendre en compte correctement la question de durabilité dans leurs propres processus décisionnels. **Cela nécessite l'inclusion de quelques indicateurs clés de performance (ICP/KPIs) bien choisis et propres à chaque secteur**, permettant une comparaison entre pairs. Ceux-ci devraient également être lié à ceux utilisés dans le cadre de la taxonomie (voir point 1.3.). La transparence et la comparabilité obtenues devraient stimuler la concurrence entre pairs en matière de développement durable.

1.2 ENCADRER LE DEVOIR DE DILIGENCE DES ENTREPRISES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET DE DROITS DE L'HOMMES

Dans l'action 10 du « Plan d'action - financer la croissance durable » (« favoriser une gouvernance durable des entreprises et atténuer le court-termisme des marchés des capitaux »), la Commission s'est engagée à examiner les mesures de diligence appropriée des entreprises, les devoirs des administrateurs et les stratégies et objectifs des entreprises en matière de durabilité. Sur cette base, la Commission devrait **présenter une proposition législative sur les droits de l'homme et la diligence appropriée en matière d'environnement** pour les grandes entreprises européennes (et ce, tout au long de leur chaîne de valeur) ainsi que pour les PME des secteurs à haut risques. Elle devrait s'appuyer sur les Principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme, les Principes directeurs de l'OCDE sur la conduite responsable des entreprises et les précédents législatifs existants tels que la loi française sur le devoir de vigilance. Cette proposition législative devrait inclure la responsabilité civile et la réparation en cas de préjudice important.

1.3 COMPLÉTER LA TAXONOMIE VERTE PAR UNE TAXONOMIE BRUNE

Définir et identifier les activités économiques les plus vertes dans les secteurs les plus pertinents pour le climat et l'environnement (par exemple l'énergie, les transports, la construction, l'industrie manufacturière, l'agriculture) et créer un langage commun harmonisé est une bonne manière d'indiquer la marche à suivre et d'éviter le « greenwashing ». **Les tentatives de certains États membres de retarder l'implémentation de la taxonomie verte doivent être fortement résistées⁴**. Toutefois, ce n'est qu'une première étape qu'il nécessiterait d'étendre afin de rendre compte du degré de soutenabilité des diverses activités économiques, et ce soit par une « taxonomie complète », soit, **au moins, par une « taxonomie brune »** (comme le demandent publiquement le Réseau pour le Verdissement du Système Financier – NGFS⁵ – et plus récemment la BCE⁶). Complémentant utilement le rapport de l'ABE/

3 Alors que les règles de l'UE en matière d'information non financière ne s'appliquent qu'aux entreprises de plus de 500 salariés (~6000 entreprises dans l'UE), les directives comptables font quant à elle référence à 250 salariés (Art 3.4.c.). Par souci de cohérence et pour assurer une couverture suffisante, l'information non financière devrait s'appliquer aux entreprises de plus de 250 salariés.

4 La Commission et le Parlement sont d'accord sur un déploiement en trois étapes des "actes délégués", dont la première étape entrera en application en 2020 et traitera de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ce dernier (objectifs un et deux). Le travail technique sur ces deux objectifs est en dernière phase de révision. Les quatre autres objectifs environnementaux qui seront traités dans le cadre de la taxonomie (pollution, économie circulaire, biodiversité et eau) entreront en application à des dates ultérieures. Le Conseil a quant à lui opté pour une mise en application des 6 objectifs en un seul acte délégué, complété par un acte d'implémentation, fin 2022.

5 **Le 'Network for Greening the Financial System' (NGFS) encourage les décideurs politiques à développer une "taxonomie brune"** qui assure la transparence sur les activités économiques les plus exposées aux risques climatiques et environnementaux (le NGFS est composé de plus de quarante banques centrales et autorités de surveillance Bundesbank, BaFin, Banque de France, Bank of England). En proposant que la "taxonomie brune" cible à la fois les risques physiques et les risques de transition, le NGFS a franchi une étape de plus puisqu'il s'agit non seulement d'identifier les activités préjudiciables à l'environnement et qui pourraient être interrompues (c'est-à-dire les risques de transition), mais aussi celles qui sont exposées à des pertes dues au changement climatique (c'est-à-dire les risques physiques).

6 « La Commission européenne a fait une proposition sur la définition des actifs durables, qui est en cours de discussion. Cependant, cette ne fait que classer les actifs "verts". Pour avoir une vue d'ensemble, il faudrait aussi classer les actifs "bruns". » Discours de Pentti Hakkarainen, Membre du bureau du Conseil de Surveillance de la BCE, au Hannes Snellman Financial Law Seminar, Helsinki, 9 Septembre 2019.

EBA prévu pour 2021, un tel outil permettrait aux banquiers centraux et aux superviseurs financiers de **mieux cerner les secteurs d'activités les plus exposés aux risques financiers liés au climat et à l'environnement** (provenant par exemple de changements de la réglementation, de la fiscalité, des litiges, des actifs échoués – « *stranded assets* » –, des impacts physiques du réchauffement climatique). Il s'agit d'une étape nécessaire pour garantir que les exigences de fonds propres et/ou autres **règles et outils prudentiels tiennent compte des risques financiers liés aux changements climatiques** et à la transition vers une croissance soutenable (voir ci-dessous).

1.4 DONNER AUX PARTICULIERS LES MOYENS DE CHOISIR LA DESTINATION DE LEUR INVESTISSEMENT

Si nous supportons le développement d'un « **Ecolabel européen** » pour les produits financiers les plus écologiques – tel qu'actuellement en discussion –, nous estimons que celui-ci pourrait utilement se voir complétée par une forme de **label « thermomètre » lié à une taxonomie étendue et permettant que tous les produits financiers soient labélisés selon leur degré de soutenabilité**, notamment leur degré d'alignement sur les accords de Paris. Les conseillers financiers devraient à terme être requis de demander aux investisseurs particuliers leurs préférences en matière de durabilité et de leur proposer des produits financiers correspondant à ces préférences et pouvant avoir un impact positif tout en évitant les allégations trompeuses. **Un tel degré de granularité nécessitera de revoir certaines réglementations actuelles** (par ex. PRIIPS, UCITS) pour adopter une approche européenne cohérente et robuste, centrée sur des indicateurs homogènes pour d'une part rendre compte de la soutenabilité des actifs financiers, et d'autre part se prémunir du *greenwashing* sur les marchés financiers.

1.5 CLARIFIER LES OBLIGATIONS DES INVESTISSEURS ET L'AUDIT PRÉALABLE

Bien que l'UE ait fait les premiers pas en matière de divulgation de la diligence appropriée (via la proposition de règlement sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité⁷), il faudra en faire davantage. Comme le recommande le Groupe d'Experts à Haut Niveau sur la Finance durable (HLEG), la Commission devrait réviser la législation existante (par exemple, IRP II, AIFMD, MiFIR, Solvabilité II, la directive sur les droits des actionnaires) pour s'assurer que : **(1) les investisseurs finaux sont consultés sur leurs préférences en matière de durabilité** (dans le cadre des obligations des investisseurs institutionnels et des gestionnaires d'actifs), qui ne devraient pas être limitées à celles qui sont financièrement matérielles ; **(2) la diligence appropriée obligatoire couvre tous les risques et impacts environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG)**, et s'accompagne de mécanismes d'application et de sanctions solides ; **(3) les gestionnaires d'actifs exercent leurs droits d'actionnaires conformément aux préférences en matière de durabilité de leurs clients.**

1.6 PÉNALISER LES FINANCEMENTS BRUNS ET AMÉLIORER LA STABILITÉ DES BANQUES

Etant donné les risques auxquels les banques s'exposent en détenant des actifs bruns, elles devraient être tenues de détenir davantage de fonds propres pour être en mesure de faire face à des futures pertes liées à ces risques. Faisant suite au futur rapport de l'Autorité Bancaire Européenne (ABE/EBA) sur la question, **l'introduction d'un « facteur de pénalisation brun »⁸ dans la réglementation prudentielle (CRD V/CRR II) serait à même d'améliorer la stabilité des banques tout en réduisant les prêts en faveur d'activités « brunes »⁹.** Bien qu'il ne s'agisse plus d'un sujet débattu dans le public, il faut rappeler que la stabilité financière est une condition préalable à une croissance durable, et non un obstacle à celle-ci.

⁷ 'Disclosure Sustainability Regulation'

⁸ 'Brown Penalizing Factor'

⁹ **Une réduction qui pourrait aller jusqu'à 8% selon différentes sources scientifiques.** E.g. THOMÄ, J., GIBHARDT, K., "Quantifying the potential impact of a green supporting factor or brown penalty on European banks and lending", Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 27 No. 3, 2019, p. 380-394 ; NOSS, J., TOFFANO, P., "Estimating the impact of changes in bank capital requirements during a credit Boom", working paper No. 494, Bank of England, London, 2014.

1.7 RÉDUIRE LE COURT-TERMISME DÈS MAINTENANT

Largement considéré comme un des principaux moteurs de la crise financière mondiale de 2008, mais jamais traité correctement, **l'enjeu du court-termisme dans le système économique et financier revient dans la discussion** via la prise en compte de la question climatique. Dans le cadre de son Plan d'Action « Financer la croissance durable », la Commission a très justement demandé aux autorités européennes de surveillance (AES/ESAs)¹⁰ d'enquêter sur les sources de pressions à court terme « indûment » exercées sur les entreprises par les marchés. Il ne s'agit, cependant, pas là d'un sujet émergent, nécessitant de longues recherches : **les sources de pressions et les mesures de lutte¹¹ contre le court-termisme sont reconnues et documentées**. La Commission de Mme von der Leyen devrait dès lors **mettre au cœur de son Green Deal européen une série de propositions concrètes pour faire face aux pressions court-termistes**.

1.8 RÉVISER LA STRATÉGIE DE L'UNION DU MARCHÉ DE CAPITAUX (CMU/UMC)

Le manque actuel de dynamisme économique et de création d'emplois est lié à une série de facteurs, dont **l'accès des PME au crédit n'est pas le plus important¹²**. Outre que le choix de promouvoir les prêts non-bancaires via l'agenda « Union des marchés de capitaux » (UMC – ou CMU pour *Capital Market Union*) plutôt que par les banques traditionnelles soit discutable¹³, nous tenons à souligner que l'agenda UMC ne doit pas détourner l'attention **(1) des importants manquements dans l'agenda de réglementation financière post-crise visant à réduire les risques financiers systémiques** (par exemple la réforme structurelle des banques ou encore les régulations visant « le système bancaire parallèle »¹⁴) et de **(2) l'importance d'intégrer profondément l'enjeu de la soutenabilité dans les pratiques des marchés de capitaux** (par exemple via MiFID II, PRIIPS).

1.9 RÉVISER LE RÈGLEMENT SUR LES AGENCES DE NOTATION

Etant donné que la promotion des prêts non bancaires par le biais l'agenda UMC accroît la dépendance des marchés aux évaluations de crédit externes, la Commission devrait réviser le Règlement sur les agences de notation pour s'assurer que celles-ci **(1) intègrent correctement les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans leurs analyses et leurs notations** des risques de crédit; **(2) divulguent correctement leurs méthodes d'évaluation**; et (3) intègrent les enjeux de moyen terme dans des "perspective de notation" séparées — tel que recommandé par le Groupe d'Experts de Haut Niveau (HLEG) afin de fournir des analyses à long terme.

¹⁰Les Autorités Européennes de Surveillance (European Supervisory Authorities - ESAs) sont l'Autorité bancaire européenne (EBA), l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA). Les acronymes utilisés sont en anglais.

¹¹ Par exemple : une meilleure information sur la rotation excessive des portefeuilles (*'excessive portfolio churn'*), des taxes sur la détention d'actions à court terme, un droit de vote supplémentaire pour la détention d'actions à long terme, l'introduction des objectifs de long terme dans la responsabilité fiduciaire, des structures de rémunération de plus long terme pour les dirigeants d'entreprises et les gestionnaires d'actifs, une meilleure information sur les coûts des gérants d'actifs, une structure de publication d'informations financières des entreprises orientée sur le long terme (suppression des rapports trimestriels), l'abolition des aides publiques aux pratiques spéculatives via les garanties données aux dépôts sur les banques « trop grosses pour faire faillite » (*'too-big-to-fail'*), restreindre les comportements moutonniers via le suivi des indices, limiter le recours au trading haute fréquence.

¹²Selon le *Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE)*, conduit entre le 11 mars et le 16 avril 2019 par la BCE, la disponibilité de personnel qualifié ainsi que la difficulté à trouver des clients étaient les principaux problèmes identifiés par les PME de la zone euro. L'accès au financement était considéré comme l'obstacle le moins important. Source : https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb_safe201905-082335a4d1.en.html#toc1

¹³Par exemple : <https://www.finance-watch.org/publication/capital-markets-union-in-5-questions/>.

¹⁴Ce que l'on appelle souvent "*Shadow banking*", ou système bancaire parallèle, désigne l'ensemble des acteurs financiers non traditionnels ayant les mêmes activités que les institutions financières classiques, sans être contraints par les normes de régulation habituelle et sans bénéficier des garanties publiques qui y sont liées. Lié à la titrisation, l'expansion de ce système est souvent décrit comme ayant pour but d'augmenter les possibilités d'investissements des banques classique en passant par des intermédiaires non-bancaires au sens strict du terme, soumis à des règles moins contraignantes.

LE RÔLE DES BANQUES CENTRALES EN TANT QU'AUTORITÉS MONÉTAIRES ET DE SUPERVISION

Un Green Deal cohérent requiert que l'ensemble des institutions européennes déploient tous les efforts nécessaires pour combattre le réchauffement climatique et adresser les risques qu'il pose à la société. En outre, le changement climatique est également un enjeu financièrement matériel pouvant impacter la stabilité financière¹⁵: dans sa cartographie 2019 des risques pour le secteur bancaire, **la Banque Centrale Européenne (BCE) a pour la première fois caractérisé les risques climatiques comme des risques clefs pour le secteur bancaire européen**. Étant donné leur mandat sur la stabilité des prix et la stabilité financière, et l'impact qu'elles peuvent avoir sur les banques et les marchés de capitaux, les Banques centrales devraient mettre en place les mesures suivantes :

- **Conduire des stress test financiers environnementaux** – La prise de conscience croissante de la matérialité des risques financiers liés au climat et à l'environnement doit conduire à l'utilisation de scénario prospectif pour examiner les risques auxquelles les institutions financières doivent faire face. Afin d'enclencher un retrait précoce des activités brunes du marché, les Banques centrales et autorités de supervisions devraient **utiliser toute la palette des outils macro-prudentiels à leur disposition** (par ex : « exigences de réserves obligatoires » différenciées, « exposition aux grands risques », « tampon de fonds propres » différencié ciblant les crédits dans des secteurs particulièrement exposés au risque climatique¹⁶). **Ceci permettra un atterrissage en douceur et une réduction des risques financiers**, et potentiellement systémiques, liés à la dégradation du climat et de l'environnement, tout en évitant autant que possible une transition désordonnée et coûteuse.
- **Verdir le cadre des collatéraux de la BCE** – Les banques reçoivent des liquidités des banques centrales en échange d'actifs déposés en garantie (les collatéraux). Dans la zone euro, les critères d'éligibilité en tant que collatéral, ainsi que leur décote (« haircut »), sont principalement fondés sur les risques financiers qui leur sont associés. **Les actifs liés aux activités brunes sont de plus en plus risqués à mesure que les "risques de transition" se matérialisent** (comme c'est déjà le cas dans le secteur de l'électricité, par exemple) ce qui entraîne une croissance des actifs échoués (« stranded assets ») et des pertes potentiellement massives de valeur des portefeuilles, sans que les grandes institutions financières diversifiées aient un endroit pour s'en défaire. **Ces risques croissants doivent se refléter dans le cadre des collatéraux** (« collateral framework ») des banques centrales, soit en excluant graduellement les actifs les plus intensifs en carbone, soit en leur appliquant une « décote » plus élevée¹⁷. Cela découragerait les banques de détenir de tels actifs.
- **Montrer l'exemple** – S'inspirant d'une conception pour le moins discutable de la « neutralité du marché », les banques centrales achètent une quantité considérable d'obligations d'entreprises intensives en carbone dans le cadre de leur programme d'achat d'actifs (« asset purchase programmes », couramment appelé « Quantitative Easing »). Ce faisant, **les banques centrales subventionnent indirectement des entreprises aux activités non-soutenables**, contribuant ainsi à la continuité d'un régime de croissance non durable. Les banques centrales doivent montrer l'exemple et se conformer à leur mandat de stabilité financière en réduisant leurs achats d'actifs bruns (à moins que les entreprises en question ne s'engagent à s'aligner sur l'accord de Paris). En effet, ces derniers sont les plus risqués, tant financièrement (risques de transition) que pour la réalisation des objectifs des politiques publiques européennes.
- **S'assurer que les notations des actifs financiers soient appropriées** – La BCE devrait moins se reposer sur les évaluations de titres faites par les Agences de Notation Externe, étant donné qu'elles ne prennent pas (encore) sérieusement en compte les risques financiers liés au climat et à l'environnement dans leur méthodologie (voir point 1.9). Plus précisément, la BCE devrait revoir son « Eurosystem credit assessment framework » (ECAf) afin de s'assurer qu'aucun des organismes externes d'évaluation du crédit auxquels elle se réfère ne néglige les facteurs climatiques et environnementaux.

¹⁵Sans efforts d'atténuation du réchauffement climatique, les risques physiques liés au climat pourraient amener à des pertes de l'ordre de 2 500 à 24 200 milliards de dollars sur la valeur globale des actifs financiers (DIETZ, S., BOWEN, A., DIXON, C., GRADWELLI, P. (2016), "Climate value at risk" of global financial assets", Nature Climate Change, Vol. 6, No 7, pp. 676-679). De plus, Mercure et al. (2018) estiment que les pertes de richesse mondiale liées aux actifs échoués fossiles à pourraient s'élever de 1000 à 4000 milliards de dollars. (in: MONNIN, P., Central banks should reflect climate risks in monetary policy operations, CEP, SUERF Policy Note Issue No 41, September 2018).

¹⁶Voir: KROGSTURP, S., OMAN, W., Macroeconomic and Financial Policies for Climate Change Mitigation: A Review of the Literature, IMF, Working Paper No. 19/185, 2019, 58p., p.28; D'ORAZIO, P., POPOYAN, L., Fostering green investments and tackling climate-related financial risk: which role for macroprudential policies?, LEM, Working paper series, 2018/35; SCHOENMAKER, D., VAN TILBRUG, R., What role for financial supervisors in addressing environmental risks?, 2016, Comparative Economic Studies, 58(3), p.317-334.

¹⁷Comme proposé dans SCHOENMAKER, D., Greening monetary policy, Bruegel, Working paper, Issue 02, 19 février 2019

2. UN PLAN D'INVESTISSEMENT MASSIF POUR LA NATURE : FINANCER LES BIENS COMMUNS

Si certaines des activités nécessaires à la transition vers une économie soutenable et neutre pour le climat peuvent être rentables et attirer des flux financiers privés, ce n'est pas le cas de tous les investissements nécessaires à une telle transition (par exemple, isolation des bâtiments publics et privés, la renaturation des sols etc.). En outre, une grande partie des infrastructures durables requises sont des biens publics qui nécessitent un financement public au niveau national et/ou européen. Une partie des projets requis peuvent être considérés comme étant insuffisamment profitables ou se révèlent trop petits pour attirer de grands investisseurs institutionnels.

Le discours actuellement dominant en matière de finance publique veut que celle-ci ait pour rôle de réduire les risques liés à l'investissement privé. Nous pensons cependant qu'elle peut, et doit, jouer un bien plus grand rôle : un Green Deal européen devra débloquer les finances publiques afin de financer directement la transition – notamment lorsque des biens publics sont en jeu (tels que nombre d'infrastructure) – et d'aider les ménages, les entreprises et les autorités locales à surmonter les coûts d'infrastructures initiaux de la transformation écologique.

RÉORIENTER LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES NATIONALES

Ursula von der Leyen

« J'exploiterai pleinement la **souplesse** interne qu'offre le **pacte de stabilité et de croissance**. »

« Je **redéfinirai le Semestre européen** pour en faire un instrument qui intègre les objectifs de développement durable des Nations unies. »

Orientations politiques pour la prochaine Commission Européenne (2019-2024), p.10

Le semestre européen guide et coordonne les politiques économiques nationales. La nécessité d'assurer la cohérence entre les plans nationaux sur l'énergie et le climat (2021-30) et les recommandations du semestre européen (ES) a été reconnue par la Commission (COM(2019) 285, par. 2.3.3). Cependant, les modalités de fonctionnement du semestre européen ont été adoptées il y a près d'une décennie suite à la crise financière et doivent être actualisées pour devenir la base de la mise en œuvre de la stratégie urgente nécessaire à implémenter pour une transition écologique juste.

Le semestre européen devrait donc être recentré d'une manière beaucoup plus spécifique que la simple « intégration des Objectifs de Développement Durable de l'ONU » : il devrait se référer explicitement aux objectifs environnementaux et sociaux fixés à ce jour par l'Union européenne et tenir compte de l'évolution du contexte macroéconomique mondial.

Il est également nécessaire de corriger le biais actuel résultant du privilège accordé à la surveillance des indicateurs financiers et de la domination des deux seules procédures formelles au sein du semestre européen pouvant donner lieu à des sanctions : l'une sur les déficits budgétaires excessifs et l'autre sur les déséquilibres macroéconomiques. Dans le cadre de cette correction, les lignes directrices pour la mise en œuvre de ces deux procédures éditées par la Commission devraient faire l'objet d'une consultation large et transparente associant le monde universitaire et la société civile.

2.1 RÉFORMER LE SEMESTRE EUROPÉEN

Dans les 100 premiers jours, la Commission devrait présenter une proposition de réforme de la législation définissant les modalités du semestre européen (le *Six-Pack* et le *Two-Pack*) **afin d'intégrer pleinement les objectifs d'une transition écologique durable et équitable**. Cette proposition devrait faire l'objet d'une large consultation aux niveaux européen et nationaux. Nous pensons que le semestre européen devrait être réformé de la manière suivante :

- **Les rapports nationaux et les recommandations par pays** devraient rendre compte des questions environnementales et sociales essentielles et des paramètres politiques connexes – par exemple les subventions néfastes ou encore la fiscalité environnementale –, ainsi que des résultats obtenus par rapport aux principaux objectifs et indicateurs environnementaux et climatiques.
- **Élargissement du champ d'application de la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques** - Le champ d'application de la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques devrait être élargi pour inclure une prise en compte égale des caractéristiques sociales, environnementales, économiques et financières susceptibles de nuire au bien-être présent et futur des personnes. Des indicateurs clés sur le climat, l'énergie, l'efficacité des ressources (c'est-à-dire l'utilisation des matériaux, le sol, l'eau, l'utilisation des terres), la pollution et la biodiversité devraient être inclus dans le tableau de bord principal des indicateurs de la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.
- **Réformer les règles budgétaires - Les règles budgétaires associées à la procédure de déficit excessif doivent également être profondément réformées** pour permettre de prendre en considération de façon « équilibrée » d'un côté les risques pour les générations futures découlant d'investissements insuffisants et de politiques climatiques et environnementales peu efficaces et de l'autre les risques financiers tels qu'ils se définissent actuellement. Les règles budgétaires en vigueur ont été adoptées il y a dix ans en tenant compte uniquement des risques financiers tels que perçus à l'époque. En particulier, **la clause de flexibilité devrait être utilisée pour faire en sorte que l'investissement public et le coût des réformes structurelles visant à décarboniser l'économie ne soient pas inclus dans le calcul du déficit national** ou qu'ils aient au moins un statut favorable. En outre, les nouvelles règles devront explicitement tenir compte des changements du contexte macroéconomique mondial, caractérisé par des taux d'intérêt bas voire négatifs, des taux d'investissement peu élevés, une demande mondiale durablement faible, et des écarts persistants en matière de revenu et d'emploi entre pays européens. Les incohérences dans les calculs de l'"écart de production" devraient également être corrigées¹⁸.
- **Accroître la budgétisation verte** - En moyenne, les taxes environnementales ne représentaient que 6% de l'ensemble des taxes dans les États membres de l'UE en 2017¹⁹; plus inquiétant encore : ce chiffre est inférieur à celui de 2016. Comme l'a proposé la DG ECFIN, la prochaine Commission devrait adresser d'énergiques **recommandations aux États membres sur la manière d'intégrer les considérations environnementales dans l'élaboration des politiques fiscales nationales**, notamment en publiant des standards pour les "éco-budgets".
- **Responsabiliser les décideurs** - Afin d'assurer une plus grande transparence et responsabilité aux niveaux européen et national, **le Dialogue Économique²⁰ devrait impliquer davantage la commission compétente du Parlement européen (PE) ainsi que des représentants des parlements nationaux**. La commission compétente du PE devrait être habilitée à inviter, à tout stade de la procédure y compris en amont de la prise de décision, le président du Conseil, la Commission

¹⁸ Pour plus d'information voir la note de Bruegel sur la Campagne en cours sur le « non-sens des écarts de production » (*Campaign against non-sense output gaps*): <https://bruegel.org/2019/06/the-campaign-against-nonsense-output-gaps/>.

¹⁹ Commission Européenne 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics

²⁰Prévu dans le Six- et Two-pack.

et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe, à comparaître devant elle pour discuter des questions relatives au Semestre européen. Les représentants des parlements nationaux devraient avoir le droit de participer en tant qu'observateurs actifs chaque fois que la commission compétente du Parlement européen se réunit pour discuter de questions relatives au Semestre européen.

2.2 ARRÊTER LES SUBVENTIONS NUISIBLES À L'ENVIRONNEMENT, NOTAMMENT POUR LES ÉNERGIES FOSSILES

La Commission devrait veiller à ce que les financements publics européens ne soutiennent plus les énergies fossiles et inviter les États membres à en faire autant avec les financements publics nationaux. Dès 2009, le Conseil européen a demandé à la Commission de réexaminer d'urgence, secteur par secteur, les subventions qui ont des effets négatifs considérables sur l'environnement en vue de les éliminer progressivement. Depuis lors, la Commission et les États membres n'ont guère progressé dans cette voie. Selon un rapport de la Commission de 2019²¹, les subventions des États membres en faveur des combustibles fossiles se sont maintenues à 54-55 milliards d'euros, en dépit des engagements internationaux de l'UE de les supprimer progressivement. Dans leurs projets de Programmes Nationaux Énergie Climat (NECP), les États membres n'énumèrent pas toutes leurs subventions aux énergies fossiles et ne s'engagent pas à mettre en œuvre des plans de suppression progressive de ces subventions alors qu'ils sont tenus de le faire. La nouvelle Commission doit donc veiller à ce que la notification et l'élimination progressive des subventions aux énergies fossiles soient pleinement mises en œuvre dans le cadre de la gouvernance de l'Union de l'énergie.

2.3 INTRODUIRE UNE ÉVALUATION DE LA SOUTENABILITÉ

La Commission devrait introduire une évaluation de la soutenabilité de tous les investissements liés au budget de l'UE, en veillant à ce que la totalité du Cadre Financier Pluriannuel soit dépensée conformément aux objectifs de l'accord de Paris et en prenant en considération l'objectif de neutralité climatique de l'UE.

ASSURER UNE CONTRIBUTION SUFFISANTE AU NIVEAU EUROPÉEN

Ursula von der Leyen

« **Le plan d'investissement pour une Europe durable** soutiendra des investissements à hauteur de mille milliards d'euros sur les dix prochaines années, dans chaque recoin de l'UE. »

« Nous soutiendrons les personnes et les régions les plus affectées, au moyen d'un nouveau **Fonds pour une transition juste**. »

Political guidelines for the next European Commission 2019-2024, p.6&5

Les propositions de la Commission européenne pour le prochain budget de l'UE (cadre financier pluriannuel 2021-2027) contiennent déjà des investissements du même montant. Il est donc à craindre que le plan soit simplement un empilement, par exemple, des 650 milliards d'euros de flux

²¹ COM(2019) 1 final, Energy prices and costs in Europe - PART III Energy subsidies and government revenues from energy products, Brussels, 9.1.2019, p.211.

financiers privés que le "*InvestEU Fund*" vise à mobiliser, et les 350 milliards d'euros de financement de la politique de cohésion. **Le "plan d'investissement pour une Europe durable" doit mobiliser des investissements allant au-delà de ceux déjà prévus dans le prochain budget de l'UE.** Ceci est d'autant plus important que le montant de **1 000 milliards d'euros sur 10 ans est beaucoup trop faible pour répondre aux besoins d'investissement** estimés par la Commission européenne à 2 600 milliards d'euros pour la prochaine décennie (COM(2019)285 final, paragraphe 2.3.3). Cela laisse en moyenne un écart de 1,5 à 2 % du PIB à combler par des sources nationales.

2.4 FAIRE CORRESPONDRE LE BUDGET DE L'UE À L'AMPLEUR DU DÉFI

Si certains investissements doivent être réalisés au niveau national, d'autres sont mieux gérés au niveau européen. Toutefois, sur un budget communautaire proposé de 1 135 milliards d'euros pour 2021-2027 (environ 1 % du PIB de l'UE), la Commission fixe un objectif de contribution de 25 % aux objectifs climatiques (320 milliards d'euros). Il s'agit d'une légère augmentation de 5 % par rapport au budget européen précédent, ce qui n'est pas à la hauteur du défi. **Le budget européen devrait viser un objectif d'au moins 50% de dépenses climat et environnement.** En outre, les méthodes actuelles de la Commission en matière de suivi des mesures climatiques et d'approche de la biodiversité doivent être affinées afin de garantir que toutes les mesures et tous les projets déclarés comme mesures climatiques ou biodiversité sont réellement pertinents. Actuellement, des montants importants de paiements directs aux agriculteurs sont comptabilisés comme des mesures climatiques sans que leurs avantages réels pour le climat soient prouvés. La Commission doit veiller à ce que l'objectif soit réellement atteint. En outre, un **nouveau dispositif d'évaluation de la compatibilité-climat des dépenses** doit être mis en place pour rendre l'ensemble du budget de l'UE respectueux de l'environnement et pour garantir que les stratégies, plans et programmes de financements européens sous-jacents soient intégrés dans les voies de décarbonisation régionales et sectorielles et appliquent le Principe « Priorité à l'efficacité énergétique et dans l'utilisation des ressources ». Plus fondamentalement, **un "Green Deal" de l'UE devrait impliquer une véritable priorisation, mais aussi une augmentation du budget de l'UE afin d'accroître le financement vers des investissements durables** présentant un intérêt européen, tels que des réseaux électriques européens, un plan européen pour une meilleure intégration et une réduction des coûts du réseau ferroviaire européen, la rénovation des bâtiments publics d'ici 2030, etc.

2.5 GÉNÉRALISER L'ENJEU D'UNE TRANSITION JUSTE

Bien que son champ d'application, ses activités et son financement ne soient pas encore décidés, on peut raisonnablement craindre que la proposition de Mme von der Leyen pour un Fonds de transition juste soit limitée à la proposition actuelle du Parlement européen d'un petit fonds de 4,8 milliards d'euros, basé sur les fonds et programmes existants sans mobiliser de nouvelles ressources. Mais ce dont les régions les plus dépendantes de l'UE ont le plus besoin, ce n'est pas d'un petit « Fonds de transition juste » censé compléter l'action d'autres fonds existants plus consistants (tels les Fonds de cohésion, le Fonds social européen +, les Fonds pour la modernisation et l'innovation), mais d'**un objectif de « transition juste » intégré à tous les fonds existants.** Avec plus de 70 fois les ressources du « Fonds de transition juste » proposé, la politique de cohésion pourrait constituer un meilleur point de départ et offrir un meilleur potentiel pour lutter contre la pauvreté énergétique et soutenir des emplois de qualité et durables. La Commission doit veiller à ce que les États membres et les régions accordent la priorité à la transition juste dans toute sa dimension lors de l'élaboration prochaine des plans et programmes de dépenses des fonds européens, en poursuivant une approche intégrée et en plaçant la transition juste au centre des programmes opérationnels.

2.6 RENDRE LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'UE PLUS AMBITIEUX ET PLUS PERTINENTS

Le "**Fonds InvestEU**", successeur du "Fonds européen d'investissement stratégique", est une fusion de 15 instruments financiers européens existants (par exemple EFSI, CEF, COSME, NCFE) dans un fonds plus petit de 15,2 milliards euros, couplé à 38 milliards d'euros de garantie européenne. Ce programme, sensé mobiliser 650 milliards d'euros de flux financiers privés notamment en utilisant la garantie publique pour réduire les risques des investisseurs privés, n'est pas à l'échelle des besoins : même si les montants envisagés via le levier de l'investissement public sur le privé sont atteints, la partie dédiée aux « infrastructures durables » ne représenteraient toujours que 10% du déficit européen d'investissement en la matière²². En outre, l'orientation climat du Fonds InvestEU doit être clarifiée : à ce jour, les énergies fossiles et les infrastructures de transport intensives en carbone sont encore éligibles selon le Règlement InvestEU (annexe 1) – qui reste à adopter. Par conséquent, **(1) la capacité de financement d'InvestEU devrait être accru** et **(2) ses critères d'éligibilité et d'additionnalité renforcé** afin de véritablement contribuer à combler le déficit d'investissements durables. Il conviendrait également de **(3) développer une assistance technique appropriée** ciblée sur les pays présentant des difficultés en termes de capacités de mise en œuvre, et ce afin de garantir que les flux financiers atteignent effectivement "chaque recoin de l'UE" et ne soient pas captés par quelques pays seulement.

2.7 FAIRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT UN OUTIL POUR UNE TRANSITION JUSTE

L'aide au développement et le financement du développement européens devraient viser à exporter le Green Deal en dehors de l'Europe, en garantissant qu'il finance des projets pérennes contribuant au développement durable et à la transition écologique des pays tiers. Cet élément devrait occuper une place prépondérante dans les discussions en cours et les futures recommandations du « groupe de sages de haut niveau sur l'architecture financière européenne pour le développement »²³.

Ursula von der Leyen

« Dans ce cadre, je proposerai aussi de **de convertir une partie de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Banque européenne du climat**. La BEI est déjà le plus grand bailleur de fonds multilatéral au monde pour le financement climatique : 25% du total de ses financements sont consacrés aux investissements pour le climat. Je souhaite au moins **doubler ce chiffre d'ici à 2025**. »

Political guidelines for the next European Commission 2019-2024, p.6

Les propositions de faire de la BEI une banque du climat et de doubler ses financements consacrés au climat (qui s'élèvent à 16,2 milliards d'euros en 2018) sont deux très bonnes propositions. Toutefois, cinq questions complémentaires devraient être prises en compte sur la BEI et plus généralement sur les banques publiques :

²²RUBIO, E., VIREL, F., InvestEU Fund: A rebranded Juncker Fund?, Jacques Delors Institute, Policy Brief, 26 Sept 2018, p.5.

²³<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/04/09/european-financial-architecture-for-development-council-sets-up-a-high-level-group-of-wise-persons/>

2.8 ADAPTER LA BEI À SON OBJECTIF

La BEI devrait **(1) être mieux capitalisée** afin de lui permettre d'élargir le champ de ses financements en faveur de la protection du climat et de l'environnement, **(2) s'affranchir des énergies fossiles**, comme le propose à juste titre son récent projet de "politique de prêt dans le secteur de l'énergie" – que la Commission doit soutenir –, **(3) entreprendre de profondes réformes de gouvernance** afin de devenir une institution davantage démocratique et responsable²⁴, **(4) être moins averse aux risques** afin de soutenir des projets plus risqués s'ils ont une valeur ajoutée significative en termes de soutenabilité, et **(5) lancer un important programme d'émission d'obligations vertes** (ces obligations étant achetées notamment par la Banque centrale européenne, voir point ci-dessous).

2.9 UTILISER LES AUTRES BANQUES MULTILATÉRALES EUROPÉENNES

Les Etats membres de l'UE sont actionnaires majoritaires de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD) et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe : ces banques, de par leur expérience spécifique et leur avantage comparatif sectoriel ou géographique, doivent être dûment pris en compte dans la mise en place de la gouvernance des financements européens visant une transition juste. **Concentrer les investissements sur la réduction des inégalités entre les citoyens et entre les territoires à travers l'Europe** est une condition préalable pour que les investissements publics assurent une transition écologique équitable.

2.10 ACCROÎTRE ET AMÉLIORER LE RÔLE DES BANQUES PUBLIQUES AU-DELÀ DE LA SEULE BEI

Conformément au principe de subsidiarité, un « Green Deal » ne devrait pas seulement être financé selon une approche descendante (« top-down ») fondée sur la BEI et des lignes budgétaires centralisées, mais également s'appuyer sur un **réseau d'institutions financières locales, régionales et nationales** disposant d'une meilleure compréhension du contexte local afin de soutenir des projets de petites tailles que des institutions comme la BEI ne sont souvent pas en mesure de soutenir directement. Par ailleurs, augmenter l'importance du secteur bancaire public sans modifier la réglementation qui l'entoure²⁵ ne permettra pas de combler l'écart d'investissement dans les projets « non-bankable », en particulier les projets présentant des caractéristiques de biens publics, un long retour sur investissement ou un faible rapport risque/rendement. **Un « Green Deal » européen devrait donc également permettre aux banques nationales de promotion économique (BNPE) européennes d'accorder des prêts préférentiels à long terme** pour financer une transition juste vers une économie durable et neutre en carbone avec un taux inférieur à celui du marché, si nécessaire.

- **Clarifier et/ou réviser les règles relatives aux aides d'État** - Étant donné que les banques nationales de promotion économique (BNPE) reçoivent un soutien de l'État²⁶, la Commission considère leurs interventions comme des aides d'État si tous les autres critères de l'article 107(1) sont respectés²⁷. Il n'en reste pas moins que **les États disposent de marge de manœuvre pour tirer le meilleur parti de leurs BNPE** et réorienter les flux financiers au moyen de prêts à long terme

²⁴Voir l'article du Financial Times "European Investment Bank: the EU's hidden giant", July 2019, <https://www.ft.com/content/940b71f2-a3c2-11e9-a282-2df48f366f7d>.

²⁵D'une part, la BEI et certaines banques nationales de promotion économique ont été régulièrement critiquée pour leurs pratiques d'investissement conservatrices. Ceci peut être expliqué par leur volonté de garder d'excellente notation de crédit étant donné que les règles de la concurrence européenne les incitent à se financer sur les marchés internationaux. D'autre part, on leur impose de pratiquer des politiques de tarification fondées sur le marché afin d'éviter la concurrence déloyale avec les institutions financières privées (par exemple : 'the Guarantee Notice' (2008/C 155/02), 'the Reference Rate Communication' (OJ C 14, 19.1.2008)).

²⁶Les ressources des BNPE sont qualifiées de « ressources d'État » au sens de l'Art.107(1) TFEU. Elles bénéficient également de garantie d'Etat.

²⁷Confer advantage on a selective basis, distort competition, and affect trade between member states (Art 107(1)).

en faveur de certains secteurs²⁸. Malgré l'interdiction des aides d'État, il existe certaines dérogations en fonction du montant de l'aide (le « règlement de minimis »²⁹), des catégories (c'est-à-dire le RGEC³⁰ qui inclut la protection de l'environnement) ou de l'existence de lignes directrices spécifiques (les lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration publiées en réponse à la crise de 2008)³¹. Si ces évolutions sont le reflet des changements de contexte (par exemple, la crise financière) ou des préférences des États membres (par exemple, le RGEC), **les préoccupations croissantes concernant le changement climatique et la dégradation de l'environnement devraient conduire à un réexamen des régimes d'aides d'État**. Pour être complète et ne pas se focaliser uniquement sur le financement privé de projets verts « bancables », la « stratégie sur la finance verte » de Mme von der Leyen devrait au moins inclure **(1) une étude approfondie des obstacles à l'action des BNPE**, qui devrait aboutir à **(2) une clarification de la portée des actions des BNPE et à des recommandations appropriées** (la Commission pourrait par exemple émettre une communication sur « Le rôle des BNPE dans le Green deal européen ») et, si nécessaire, **(3) une révision des règles relatives aux aides d'État** et à l'environnement réglementaire des BNPE.

- **Remettre en question le paradigme des défaillances de marché** - Une réflexion intra-européenne doit être menée sur l'opportunité de repenser les règles de la concurrence afin de **passer d'une approche axée sur « la fixation des défaillances de marchés » à une approche axée sur la « configuration/création de marchés »**³². Une telle réforme pourrait être nécessaire pour permettre à l'UE de relever les grands défis du siècle, faisant écho à l'**approche « orientée mission »** que la Commission a prise pour la recherche et de l'innovation dans le cadre de son programme Horizon Europe³³.

2.11 LIER INVESTISSEMENT PUBLIC ET POLITIQUE MONÉTAIRE

Dans le même ordre d'idée, **les obligations des BNPE et de la BEI devraient être achetées de façon préférentielles par la Banque centrale européenne (BCE)**, dans le cadre de sa politique monétaire non-conventionnelle. Si la BCE achète déjà des obligations de ces institutions dans le cadre de la partie publique de son programme d'assouplissement quantitatif (PSPP), l'augmentation du montant et la publicité qui en serait faite pourraient s'apparenter à une forme de garantie, ce qui pourrait à la fois **(1) réduire leur coût de financement** et **(2) leur permettre de prendre davantage de risques** (pour financer, par exemple, des projets de R&D ou de nouvelles technologies) et de financer des projets moins « bankables ».

28 Voir par exemple le cas de la KfW allemande dans : NAQVI, N., HENOW, A., CHANG, H.-J., Kicking away the financial ladder? German development banking under economic globalisation, *Review of International Political Economy*, July 2018, 37p.

29 Selon le règlement des minimis, les aides inférieures à 200 000€ sur 3 ans accordées à des organisations ont été considérées comme étant trop faibles pour exercer une distorsion de marché.

30 Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) précise un certain nombre de catégories pour lesquelles les aides sont autorisées, incluant par exemple les régions sous-développées, les PME, la protection de l'environnement.

31 CALVERT JUMP, R., NAQVI, N., Financial and legal barriers to the creation and operation of a British national investment bank, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy report WP 2019-07.

32 Pour plus d'information: MAZZUCATO, M., PENNA, C., Beyond Market Failure: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks, *Journal of Economic Policy Reform*, Volume 19, 2016 - Issue 4, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2743122>; MAZZUCATO, M., RYAN-COLLINS, J., Putting value creation back into 'Public value': From market-fixing to market shaping, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, WP 2019-05, May 2019, 13p.

33 Ce programme disposant d'un budget de 100 milliards d'euro, est désormais structuré autour de 5 missions (Changement climatique, cancer, santé des sols et agriculture, etc.). Pour plus d'information: Commission - DG Recherche & Innovation, NEWS - Commission launches work on major research and innovation missions for cancer, climate, oceans and soil, Juillet 2019, Url. : https://ec.europa.eu/info/news/commission-launches-work-major-research-and-innovation-missions-cancer-climate-oceansand-soil-2019-jul-04_en

2.12 S'ASSURER QUE LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES DONNENT L'EXEMPLE

Les institutions financières publiques – y compris les institutions de financement du développement et les organismes de crédit à l'exportation – devrait adopter de claires lignes rouges dans le cadre de leurs opérations, par exemple en **arrêtant leurs supports aux énergies fossiles et en adoptant des pratiques dites d'interdiction de nuire** (« *Do-no-harm* »).

2.13 ALIGNER LA POLITIQUE FISCALE DE L'UE SUR LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX DES ACCORDS DE PARIS

Outre la suppression progressive des subventions néfastes pour l'environnement, **une réforme fiscale environnementale est nécessaire** pour taxer le négatif (pollution, surconsommation d'énergie et de ressources, déchets) et non le positif (travail). La directive de l'UE sur la taxation de l'énergie devrait être révisée d'urgence afin de garantir sa cohérence avec l'accord de Paris. Comme l'a suggéré la DG ECFIN pour la prochaine Commission, des niveaux minimaux de taxation, par exemple pour le kérosène du transport maritime, devraient être garantis afin de fournir les incitations appropriées. Dans l'intervalle, les États membres sont libres de taxer le kérosène pour les vols nationaux et peuvent étendre cette taxation à l'intérieur de l'Union par des accords bi- ou multilatéraux conclu au sein des 28, comme prévu depuis 2003.

Contact information

- Ludovic Suttor-Sorel (lead author), **Finance Watch** ludovic.suttor-sorel@finance-watch.org
- Sebastien Godinot, **WWF European Policy Office** sgodinot@wwf.eu
- Ollivier Bodin, **Greentervention** ob@greentervention.eu
- Stan Jourdan, **Positive Money Europe** stan.jourdan@positivemoney.eu
- Kévin Puisieux, **Fondation Nicolas Hulot (FNH)** k.puisieux@fnh.org
- Patrick ten Brink, **European Environmental Bureau (EEB)** patrick.tenbrink@eeb.org
- Markus Trilling, **Climate Action Network (CAN) Europe** markus@caneurope.org



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME