

# Quel avenir pour le *Pacte vert* pour l'Europe et ses citoyens ?

RAPPORTEURS  
Lucien Chabason et Didier Kling

**MAI 2024**

2024-007  
NOR : CESL1100007X  
Mardi 14 mai 2024

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 14 mai 2024

---

## **Quel avenir pour le *Pacte vert* pour l'Europe et ses citoyens ?**

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission Affaires européennes et internationales

---

Rapporteurs :  
Lucien Chabason  
Didier Kling

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 17 octobre 2023 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le Bureau a confié à la commission Affaires européennes et internationales, la préparation d'un avis *Quel avenir pour le Pacte vert pour l'Europe et ses citoyens ?* La commission Affaires européennes et internationales, présidée par M. Serge Cambou, a désigné M. Lucien Chabason et M. Didier Kling comme rapporteurs.

# sommaire

<b>Synthèse</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>I - LE PACTE VERT POUR L'EUROPE : UN ELAN IMPORTANT POUR LA TRANSITION DE L'UE MAIS QUI DOIT ENCORE ETRE CONSOLIDE</b>	<b>12</b>
A. Philosophie du Pacte vert pour l'Europe : une vision transverse et globale de la transition	12
B. Quels objectifs pour le PVE ?	14
C. La mise en œuvre du Pacte Vert : une production législative importante et de nombreuses stratégies déployées	17
❶ Bilan global des textes : de nombreuses mesures adoptées avec 40 % des textes publiés et 21 % en trilogue	17
❷ Etat d'avancement des huit grands objectifs du Pacte vert pour l'Europe	18
D. La crise de la Covid 19 et le conflit en Ukraine, révélateurs des dépendances de l'UE aux conséquences contrastées sur le processus du PVE	26
E. 2024 : une année charnière pour le PVE	27
<b>II - COMMENT ASSURER L'AVENIR DU PACTE VERT EUROPEEN ?</b>	<b>29</b>
A. Meilleure acceptation du PVE et démocratisation, conditions du succès du PVE	29
❶ Renforcer la légitimité du PVE	29
❷ Promouvoir des modes de gouvernance plus démocratiques	34
❸ Traiter la question du coût des transitions pour les citoyens et les citoyennes	36

B. Le financement du Pacte vert, un enjeu pour la réussite et la poursuite de la transition écologique	37
❶ Un besoin total massif de financements publics et privés	38
❷ Les financements publics européens	39
❸ Mobiliser les financements privés, vecteurs clefs de la transition	47
C. Accompagner les transitions : transition juste, politique industrielle et de R&D	51
❶ La transition juste : l'accompagnement social est une condition incontournable pour la réussite du PVE	51
❷ La politique industrielle et de R&D : accompagner les producteurs dans la mise en œuvre du PVE et les soutenir dans la course aux technologies vertes	58
D. Quelle place pour le pacte vert entre autonomie stratégique et mondialisation ?	63
❶ Le Pacte vert européen : l'UE dispose d'atouts importants pour concilier transformation environnementale et compétitivité internationale	63
❷ Diplomatie verte, autonomie stratégique ouverte, nouvelles formes de réglementation (MACF, déforestation importée...) : l'UE cherche à s'affirmer comme « Europe puissance » pour promouvoir le PVE à l'international	65
❸ De nombreux obstacles subsistent encore pour « internationaliser » le PVE » hors d'Europe	69
<b>Conclusion</b>	<b>73</b>
<b>Déclarations des groupes</b>	<b>76</b>
<b>Scrutin</b>	<b>92</b>
<b>Annexes</b>	<b>94</b>

# synthèse

En novembre 2019, le Parlement européen a déclaré l'urgence climatique. Il a demandé à la Commission, en application de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, de tout faire pour limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C et d'aligner toutes ses propositions sur cet objectif. A la suite de cette demande, la Commission a dévoilé en décembre 2019, « le Pacte vert pour l'Europe » (PVE), une feuille de route transverse et multisectorielle afin de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050.

La Commission européenne a ainsi proposé la mise en œuvre d'un ensemble de mesures législatives et de stratégies. L'objectif dominant transverse à toutes les décisions étant de faire de l'UE le premier continent climatiquement neutre à l'horizon 2050. Le CESE a constaté au cours de ses auditions, en dépit d'interrogations vis-à-vis du PVE, que les objectifs fixés en 2019 n'étaient pas remis en cause, les questionnements actuels portant davantage par exemple sur le rythme, la méthode, les moyens et l'accompagnement social de la transition.

Dans cet avis, le CESE s'intéresse aux conditions qui permettront d'assurer l'avenir du PVE. Il propose de mieux prendre en compte les préoccupations et attentes des acteurs concernés, ainsi que le contexte économique et social, avec le souci de ne pas aggraver, voire de simplifier la charge administrative et la complexité juridique.

Il propose d'accompagner socialement et économiquement la transition écologique et de renforcer son acceptabilité sociale. Ceci implique d'organiser le débat démocratique,

notamment dans les instances de dialogue existantes, avec les acteurs économiques, sociaux et citoyens, avec les collectivités.

Les 19 préconisations du CESE sont autant de pistes d'action à mettre en œuvre pour assurer dans les meilleures conditions possibles l'avenir du PVE lors de la prochaine législature européenne.

#### *AXE 1 : CONSOLIDER LE PACTE VERT EUROPÉEN*

##### **PRÉCONISATION #1**

Le CESE réaffirme son soutien à l'ambition du Pacte vert pour l'Europe qui vise à faire de l'UE, dans le cadre de l'Accord de Paris, le premier continent climatiquement neutre à l'horizon 2050. Il rappelle aussi la pertinence des huit objectifs qui déclinent cette ambition. Leur réalisation doit se poursuivre tout en prenant en compte le besoin d'adaptations, notamment en termes de rythme, de méthode, de moyens et d'accompagnement social. L'ensemble des textes restés en suspens ou différés devrait faire l'objet d'un examen systématique tenant compte de l'état des connaissances scientifiques et des obligations internationales de l'UE afin de proposer des solutions permettant la mise en œuvre globale et effective du Pacte vert européen.

#### *AXE 2 : VEILLER À UNE MEILLEURE ACCEPTATION DU PACTE VERT EUROPÉEN*

##### **PRÉCONISATION #2**

Pour le CESE, la compréhension et l'acceptabilité des mesures prises dans le cadre du Pacte vert doivent passer par un renforcement des analyses d'impact et des évaluations économiques, sociales et environnementales en amont de l'adoption des textes législatifs et d'application. Ces mesures doivent répondre aux prescriptions de l'Accord européen « Mieux légiférer » et couvrir notamment les incidences en matière de compétitivité, en particulier pour les PME et les effets redistributifs des politiques climatiques européennes, y compris pour les ménages.

##### **PRÉCONISATION #3**

Le CESE préconise que une fois les textes législatifs relatifs au Pacte vert adoptés, la Commission européenne s'engage à rendre ces documents plus accessibles au grand public et aux parties prenantes (rédaction de fiches de synthèse disponibles dans toutes les langues de l'Union, élaboration de normes ou de procédures de mise en œuvre adaptées aux TPE-PME...).

##### **PRÉCONISATION #4**

Le CESE se félicite de la mise en œuvre par la Commission européenne d'un Dialogue Stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne, réunissant tous les acteurs concernés. Ce type de processus devra être évalué de manière approfondie et pourrait inspirer l'Union en vue des futures négociations de textes législatifs.

**PRÉCONISATION #5**

Le CESE constate que les procédures consultatives ne sont pas suffisamment mobilisées et qu'il existe un déficit d'information et de participation du public à ces procédures. Le CESE se félicite de la résolution du Parlement européen du 14 septembre 2023 qui propose d'institutionnaliser les processus de participation citoyenne (agoras, conventions...). Il demande à la Commission européenne une mise en œuvre rapide de cette résolution afin de la rendre effective dans les processus européens de décision.

**PRÉCONISATION #6**

Le CESE préconise que, au fil de la mise en œuvre du Pacte vert soient organisées dans chaque État membre :

- une présentation publique de son état d'avancement suivie de débats incluant les parties prenantes et la société civile ;
- des conférences sociales afin de construire des trajectoires de transformations opérationnelles et effectives. Ces conférences devraient traiter les enjeux d'emploi, de compétences et d'attractivité des métiers.

**AXE 3 : ASSURER LE FINANCEMENT DU PACTE VERT EUROPÉEN****PRÉCONISATION #7**

Afin de faciliter l'octroi des financements européens potentiellement disponibles pour la mise en œuvre des objectifs du Pacte vert, le CESE souhaite généraliser la mise en en place, au plus près des territoires et des acteurs concernés, de guichets d'accompagnement. Intégrant des représentantes et représentants de l'État, des collectivités territoriales, des secteurs économiques et organisations de la société civile organisée, ces structures seront chargées de l'identification de l'instrument financier le plus approprié.

**PRÉCONISATION #8**

Le CESE a pris connaissance des évaluations des besoins des investissements publics et privés nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques 2030. Il souligne l'urgence à définir collectivement une stratégie de financement des investissements. Il préconise qu'un plan de financement complet soit préparé par la Commission européenne dès sa mise en place en 2024. Le plan de financement devrait comporter à la fois des mécanismes publics et privés, fiscaux et financiers, européens et nationaux.

### **PRÉCONISATION #9**

Pour rendre les différents instruments budgétaires européens plus lisibles et faciliter leur pilotage par l'Union et leur appropriation par les bénéficiaires, le CESE propose d'établir une stratégie claire de mise en cohérence des financements disponibles conformément aux priorités fixées. Elle sera élaborée par une entité directement rattachée à la Présidence de la Commission et sous le contrôle du Parlement et elle sera aussi chargée de simplifier et le cas échéant de proposer des regroupements de fonds dans un souci d'efficacité. Ces financements doivent avoir pour objectif l'accompagnement d'une transition juste et le progrès social dans tous les Etats membres.

### **PRÉCONISATION #10**

Afin de maintenir les conditions d'une concurrence équitable au plan mondial en termes de responsabilité sociétale et environnementale des entreprises (RSE), le CESE préconise que l'UE et ses Etats membres continuent de promouvoir des avancées dans ce domaine au sein des différentes instances internationales susceptibles de faire progresser les règles mondiales (Organisation pour la coopération et le développement économiques ; Organisation internationale du travail, Principes directeurs des Nations unies pour la conduite responsables des entreprises ; travaux de l'Organisation mondiale du Commerce en faveur de la prise en compte des principes dits de développement durable dans la régulation du commerce mondial).

### **PRÉCONISATION #11**

Dans le but d'accompagner les entreprises dans la bonne application de la directive CSRD, il est nécessaire de s'assurer que les normes mentionnées soient bien adaptées à la réalité de toutes les entreprises (en particulier des PME) et qu'elles soient rendues compréhensibles par une rédaction appropriée. Il conviendrait également de simplifier les obligations de reporting et de faciliter les montées en compétences des différents acteurs en intensifiant les formations sur la RSE, sur le reporting de durabilité et le bilan carbone.

*AXE 4 : ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS*

### **PRÉCONISATION #12**

Le CESE considère que les moyens alloués pour accompagner la transition juste ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il recommande que la prochaine mandature européenne établisse une définition partagée des voies et moyens nationaux et européens, notamment budgétaires, pour réaliser cette transition juste et renforcer ainsi son acceptabilité.

### **PRÉCONISATION #13**

Pour le CESE, il faut renforcer l'approche politique du Pacte vert en confiant le portefeuille de la transition juste au Commissaire en charge de ce Pacte et en associant régulièrement les partenaires sociaux à chaque étape et jusqu'à la mise en œuvre sur le terrain. De même, afin de renforcer et d'harmoniser les politiques au sein des États, une directive européenne pour une transition juste dans le cadre du travail (anticipation et gestion du changement, reconversion, formation...) devrait être adoptée.

**PRÉCONISATION #14**

Pour le CESE, la Commission européenne doit relancer le projet de Fonds de souveraineté européen afin de se doter d'un outil d'intervention à la hauteur du soutien apporté par d'autres pays (ex : États-Unis). L'objectif de ce Fonds sera d'accompagner l'industrie vers une transition verte à même de renforcer sa compétitivité. Il devra être complété par un pacte industriel intégrant une forte dimension de dialogue social pour permettre une réindustrialisation décarbonée de l'Europe.

**PRÉCONISATION #15**

Le CESE préconise que les fonds européens mobilisés dans le cadre du pacte vert et mis au service d'une politique industrielle ambitieuse respectent une conditionnalité sociale contraignante afin de préserver l'emploi et l'intérêt général.

*AXE 5 : PROMOUVOIR LE MODÈLE DU PACTE VERT EUROPÉEN À L'EXTÉRIEUR DE SES FRONTIÈRES*

**PRÉCONISATION #16**

Le CESE préconise de poursuivre ce travail d'harmonisation des normes au sein de l'UE dans une perspective de transition juste mais aussi dans toutes les organisations internationales (Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation internationale du travail ...) et instances de normalisations (normes ISO) qui permettent ainsi de diffuser les normes

européennes et de contribuer à l'évolution des modèles internationaux de production.

**PRÉCONISATION #17**

Le CESE préconise que l'UE rende, en temps utile, une première évaluation des nouvelles réglementations en vigueur (MACF, déforestation importée...) afin d'analyser les conditions de contrôle des produits importés ainsi que leur traçabilité et de déterminer si les moyens et personnels déployés sont en mesure de réaliser les vérifications nécessaires. Ces évaluations doivent aussi porter sur les interdictions ou restrictions à l'export.

**PRÉCONISATION #18**

Le CESE préconise un approfondissement des discussions de l'UE sur les clauses miroirs en s'appuyant sur la proposition portée lors de la présidence française de l'Union européenne. Il insiste sur les moyens de contrôle renforcés à mettre en œuvre sur la qualité des produits importés (respect des normes sanitaires et environnementales). Il recommande de réviser les accords commerciaux en vigueur avec les États tiers de son voisinage pour en faire des accords de nouvelle génération incluant des clauses miroirs, y compris sur le plan agricole et dans le respect de l'accord de Paris et des conventions fondamentales de l'OIT. Il conviendra enfin d'aider les pays tiers à appliquer des normes environnementales de même nature que celles de l'UE.

## **PRÉCONISATION #19**

**Le CESE réaffirme la nécessité de réformer les règles de l'Organisation mondiale du commerce pour une meilleure intégration des enjeux du développement durable. Il recommande également d'inclure dans les accords bilatéraux et multilatéraux des clauses sociales et environnementales à même de promouvoir le modèle du Pacte vert européen à l'extérieur de nos frontières. Pour le CESE, il est par ailleurs important que l'OMC travaille en coordination avec l'Organisation internationale du travail qui doit avoir une place en tant qu'observateur à l'OMC pour garantir le respect des principes directeurs en termes de transition juste.**

# introduction

En novembre 2019, le Parlement européen a déclaré l'urgence climatique. Il a demandé à la Commission, en application de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, de tout faire pour limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C et d'aligner toutes ses propositions sur cet objectif.

A la suite de cette demande, la Commission européenne a dévoilé le Pacte vert pour l'Europe (PVE), une feuille de route transverse et multisectorielle afin de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050.

C'est dans ce cadre que le Parlement a adopté la loi européenne sur le climat, le 24 juin 2021.

- Cette initiative est particulièrement importante à plus d'un titre :
- L'Union européenne affiche ainsi une ambition, qui lui confère un leadership dans la lutte mondiale contre le réchauffement ;
- L'atteinte de cet objectif a nécessité l'adoption de nombreux textes de nature juridique différente (directives, règlements...), qui couvrent tous les domaines de l'activité humaine : l'énergie, la mobilité, l'industrie, l'agriculture, la construction, l'économie circulaire... Il s'agit donc de transformer profondément la manière dont l'on produit et consomme des biens et services ;
- Par l'ampleur de ces modifications, il n'est aucun citoyen européen qui échappe à la mise en œuvre de cette transformation. Il s'agit donc d'un projet de long terme, mais dont certains effets se font déjà sentir dans notre vie quotidienne.

Le souhait du CESE n'est pas aujourd'hui de rouvrir le débat sur l'origine ou le bien-fondé de ce Pacte, mais de répondre à la question dont il s'est saisi : Quel avenir pour le pacte Vert pour l'Europe et ses citoyens ?

Pour mener à bien cette tâche, le CESE a consulté une documentation imposante, accumulée depuis le lancement du PVE il y a cinq ans et enrichie chaque jour. Il est peu de sujets qui, dans l'actualité quotidienne, aient autant alimenté les chroniques. De nombreuses personnalités ont également été entendues. Elles n'ont pas manqué de pointer des anomalies, des défaillances, des faiblesses, mais aucune n'a remis en cause l'objectif fondamental de ce plan. Ces auditions ont permis d'éclairer utilement et d'enrichir le débat et les propos et suggestions recueillies se retrouvent dans cet avis.

Mais la question qui se pose aujourd'hui est de veiller à ce que les citoyens européens s'emparent de ce sujet, qui peut paraître technique, mais dont les enjeux nous concernent tous et toutes.

Sans dévoiler les préconisations portées par le CESE dans cet avis, il est frappant de constater qu'un sujet de cette importance est resté, jusqu'à présent, à des rares exceptions près, dans les sphères de certaines parties prenantes et n'a pas encore été considéré comme constituant la base d'un véritable débat de société.

A la veille d'élections européennes, dont chacun reconnaît l'importance, le CESE espère que ce travail contribuera utilement à une prise de conscience des électeurs et à des évolutions fortes de la part des dirigeants européens quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif assigné en 2050.

# I - Le Pacte vert pour l'Europe : un élan important pour la transition de l'UE mais qui doit encore être consolidé

## A. Philosophie du Pacte vert pour l'Europe : une vision transverse et globale de la transition

« *Le pacte vert pour l'Europe est une réponse aux défis [climatiques et environnementaux]. Cette nouvelle stratégie de croissance vise à transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources* »<sup>1</sup>. Ces mots prononcés par la Présidente de la Commission européenne, Madame Ursula von der Leyen, le 11 décembre 2019, résument bien toute l'ambition de ce Pacte vert pour l'Europe (PVE).

Cette communication a été faite, il

y a un peu plus de quatre ans, dans un contexte favorable à l'adoption d'un tel Pacte. En effet, sur le plan scientifique, les rapports successifs du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) et de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) ont sensibilisé les opinions mondiales et notamment européennes à la crise environnementale et climatique. Ils ont ainsi notamment démontré qu'entre 2000 et 2018, les émissions mondiales de GES ont augmenté de moitié alors que la population augmentait d'un quart<sup>2</sup>. De plus, à elle seule, l'UE dont les émissions de GES ont baissé de 32 % entre 1990 et

<sup>1</sup> Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Le pacte vert pour l'Europe, 11 décembre 2019

<sup>2</sup> INSEE, analyses n°74, 2022

2020, représente encore une fraction substantielle de l'accumulation historique des CO<sub>2</sub> depuis 1850 (16 %) et contribue encore pour 10 % aux émissions annuelles de GES. Aujourd'hui, chaque Européen émet 1,5 fois plus de GES que la moyenne mondiale par personne<sup>3</sup>.

Au niveau international, l'UE a contribué à l'aboutissement des grands accords climatiques qui engagent désormais ses Etats membres à agir pour la réduction des émissions de GES : le protocole de Kyoto en 1997<sup>4</sup> ou encore l'accord de Paris sur le climat en 2015<sup>5</sup> également signé et ratifié par l'UE.

Sur le plan politique, cela s'est donc traduit par une préoccupation de plus en plus forte exprimée par les opinions publiques européennes sur les thématiques environnementales. En 2019, l'Eurobaromètre réalisé avant le scrutin européen constatait ainsi que les sujets liés au réchauffement climatique et à l'environnement, se trouvaient en deuxième place des préoccupations citoyennes après la croissance économique. Un sondage IPSOS MORI, précisait que pour 77 % des votants potentiels, le changement climatique était un critère important lors de leur choix<sup>6</sup>.

Cela s'est traduit dans les urnes avec une montée en puissance des partis politiques écologistes au Parlement européen, qui sont devenus en 2019 la

quatrième force du Parlement, avec 70 députés contre 50 précédemment. Sans être majoritaires, ils jouent cependant un rôle central comme force de proposition importante pour susciter des textes et nouvelles réglementations et sont des partenaires majeurs pour construire des majorités. Le programme d'action de la nouvelle Commission européenne a pris en compte ces éléments et a permis la constitution d'une majorité de base autour de ce projet de PVE avec les parlementaires des groupes socialistes et démocrates (S&D), Parti populaire européen (PPE) et Renew. A titre d'illustration, le 15 janvier 2020, une résolution du Parlement européen intitulée « *Le Parlement soutient le pacte vert européen mais veut encore plus d'ambition* » a été adoptée par 482 voix pour, 136 contre et 95 abstentions, témoignant ainsi du fort soutien des parlementaires européens à la mise en œuvre de ce projet permettant une nette accélération de la politique environnementale de l'UE.

Concernant la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, « *issue de la CDU et d'un Etat en peine d'atteindre ses objectifs pour 2020 en matière de réduction de gaz à effet de serre* »<sup>7</sup>, rien ne semblait la prédestiner à engager une telle réforme mais elle a su saisir ce moment politique et a pris en compte l'urgence et la nécessité

---

3 Audition de Francesco Gaeta, directeur de l'action internationale au sein du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT).

4 Il comprenait des engagements contraignants pour 38 pays industrialisés, avec un objectif de réduction moyenne de 5,2 % entre 2008 et 2012, par rapport aux émissions de 1990. En revanche, les pays en développement comme le Brésil, la Chine ou l'Inde, étaient parties au protocole mais n'étaient pas soumis à la réduction d'émissions.

5 L'objectif à long terme de l'Accord de Paris est de maintenir l'augmentation de la température moyenne de la planète bien en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, et de préférence de limiter l'augmentation à 1,5 °C.

6 Céline Charveriat, Le Pacte Vert : origines et évolution, Groupe d'études géopolitiques, décembre 2022,

<https://geopolitique.eu/articles/le-pacte-vert-origines-et-evolution/>

7 Le Pacte Vert : origines et évolution, groupe d'études politiques,

<https://geopolitique.eu/articles/le-pacte-vert-origines-et-evolution/>

d'agir en s'appuyant à la fois sur les opinions publiques, les engagements

internationaux et sur les constats scientifiques.

## B. Quels objectifs pour le PVE ?

Pour agir face à cette urgence climatique, la Commission qui avait déjà porté haut l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 dans le document de stratégie « *Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat* » publié le 28 novembre 2018<sup>8</sup>, a donc proposé la mise en œuvre d'un ensemble de mesures législatives et de stratégies. L'objectif dominant transverse à toutes les décisions est de faire de l'UE le premier continent climatiquement neutre à l'horizon 2050. Le CESE a constaté au cours de ses auditions, en dépit d'interrogations vis-à-vis du PVE, que les objectifs fixés en 2019 n'étaient pas remis en cause<sup>9</sup>, les questionnements actuels portant davantage par exemple sur le rythme, la méthode, les moyens et l'accompagnement social de la transition.

Depuis 2019, toutes les politiques ont ainsi été appelées à s'articuler autour de cet objectif : parvenir

à la neutralité climat d'ici 2050<sup>10</sup>. Concrètement, cela signifie qu'il faudra réduire la totalité des émissions de GES (de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 avec un objectif de neutralité carbone d'ici à 2050). Avec cette Loi climat<sup>11</sup>, les États membres de l'UE sont désormais légalement tenus d'atteindre les objectifs climatiques à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050.

En février 2024, la Commission a présenté une recommandation<sup>12</sup> relative aux engagements pour 2040, nouvel objectif intermédiaire de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre de 90 %. Celle-ci devra faire l'objet d'une procédure d'adoption.

Cette transformation globale et majeure nécessite des changements économiques et sociaux majeurs. A la différence des politiques environnementales mises en œuvre jusque-là, et qui s'appuyaient essentiellement sur des approches sectorielles, la Commission propose une vision globale et transversale. De nouveaux domaines comme la santé, dont les fortes interactions

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>.

9 Etude comparative Destin commun : Elections européennes, France, Allemagne, Pologne, Espagne, mars 2024. Dans cette étude, l'immigration et le climat arrivent en tête des préoccupations des Européens et l'UE est vue comme le bon échelon pour jouer un rôle pour les questions climatiques.

10 En lien aussi avec d'autres objectifs comme la préservation de la biodiversité.

11 Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique dit « loi climat européenne ».

12 Communication *Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et chemin vers la neutralité climatique d'ici 2050 Construire une société durable, juste et prospère*, 6 février 2024,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A63%3AFIN>

avec les questions environnementales sont affirmées, sont davantage pris en compte (notion de « One Health »/une seule santé).

Un ensemble de textes, de réformes, de plans et de stratégies ont donc été proposés au sein de ce PVE pour agir sur chaque domaine ainsi que des instruments financiers *ad hoc* (exemple du Fonds social pour le climat). Les huit grands objectifs suivants ont été définis et déclinés en propositions de textes réglementaires et de stratégies<sup>13</sup> :

- **Une ambition climatique renforcée pour 2030 et 2050** (actions proposées : adoption d'objectifs climatiques contraignants pour 2030 et 2050 ; réforme du marché carbone (SEQE-UE<sup>14</sup>) ; mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), révision de la directive taxation énergie) ;
- **Une énergie propre, fiable et abordable** (actions proposées : révision des directives sur les énergies renouvelables et sur l'efficacité énergétique, lutte contre les émissions de méthane dans le secteur énergétique, révision du paquet Gaz) ;
- **Des transports durables** (actions proposées : stratégie mobilité durable et intelligente : extension du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) aux secteurs maritime, routier et aérien ; Fonds social pour le climat ; soutien aux carburants alternatifs ; diminution des émissions de polluants des véhicules ; paquet verdissement des transports ; paquet sécurité maritime ; révision du réseau transeuropéen de transport

(RTE-T) ;

- **Une stratégie biodiversité pour 2030** (actions proposées : règlement restauration de la nature ; directive sur la surveillance des sols ; stratégie Forêt ; révision de la directive protection de l'environnement ; lutte contre la déforestation importée) ;
- **Une Europe zéro pollution** (actions proposées : qualité de l'air ; pollution industrielle ; révision des règles sur la protection de la couche d'ozone, sur les polluants organiques persistants et sur les gaz à effet de serre fluorés ; révision du règlement REACH et de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSSM) ;
- **La transition vers une économie circulaire et propre** (action proposée : plan d'action économie circulaire) ;
- **La construction et la rénovation économes en énergie et en ressources** (actions proposées : stratégie en faveur d'une vague de rénovations ; amélioration de la performance énergétique des bâtiments) ;
- **Une stratégie pour favoriser un système alimentaire juste, sain et écologique** (actions proposées : stratégie de « la Ferme à la table/ Farm to Fork » ; réduction des pesticides ; promotion des systèmes alimentaires durables ; promotion du bien-être animal ; révision de normes de commercialisation pour les produits agricoles, de la pêche et de l'aquaculture ; étiquetage des denrées alimentaires durables ; augmentation des surfaces en agriculture biologique).

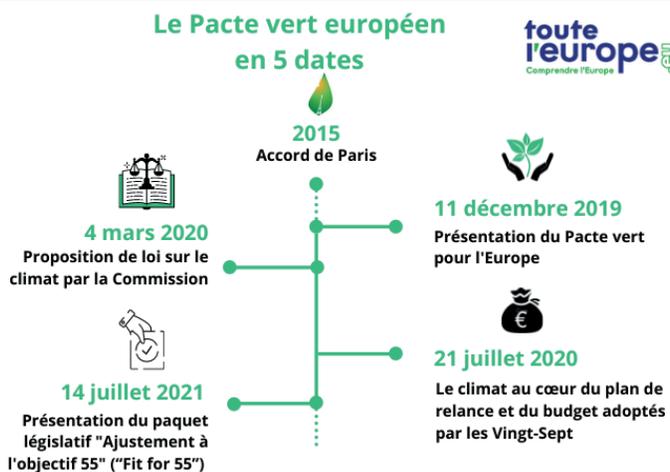
<sup>13</sup> Déclinaison des objectifs du pacte vert, source MTES, audition au CESE.

<sup>14</sup> Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE, ou SEQE-UE) (en anglais European Union Emissions Trading System, EU ETS).

## PRÉCONISATION #1

Le CESE réaffirme son soutien à l'ambition du Pacte vert pour l'Europe qui vise à faire de l'UE, dans le cadre de l'Accord de Paris, le premier continent climatiquement neutre à l'horizon 2050. Il rappelle aussi la pertinence des huit objectifs qui déclinent cette ambition. Leur réalisation doit se poursuivre tout en prenant en compte le besoin d'adaptations, notamment en termes de rythme, de méthode, de moyens et d'accompagnement social. L'ensemble des textes restés en suspens ou différés devrait faire l'objet d'un examen systématique tenant compte de l'état des connaissances scientifiques et des obligations internationales de l'UE afin de proposer des solutions permettant la mise en œuvre globale et effective du Pacte vert européen.

## SCHÉMA : LES GRANDES ÉTAPES DU PACTE VERT EUROPÉEN



Source : Toute l'Europe, Pacte vert européen : les dates clés, janvier 2022

## C. La mise en œuvre du Pacte Vert : une production législative importante et de nombreuses stratégies déployées

Sur la forme, l'ensemble des moyens d'action mobilisables par l'UE sont utilisés par le PVE : règlements et directives mais aussi stratégies, plans et feuilles de routes dans des domaines où des impulsions politiques doivent être données. Le PVE est donc un ensemble d'initiatives contraignantes et non contraignantes. Le CESE souligne la difficulté d'établir un bilan définitif et exhaustif des mesures prises, de nombreux textes étant encore en cours de discussion et pouvant être adoptés jusqu'à la fin de la mandature actuelle, notamment lors de la dernière session du Parlement européen du 22 au 25 avril 2024.

### 1. Bilan global des textes : de nombreuses mesures adoptées avec 40 % des textes publiés et 21 % en trilogue

Cinq ans après le lancement du PVE, les différents bilans effectués<sup>15</sup> sont concordants et démontrent un avancement important des textes du PVE avec néanmoins des progrès inégalement aboutis selon les secteurs. Madame von der Leyen a de son côté annoncé dans son discours sur l'état de l'Union en 2023 que « l'UE, grâce à ce Parlement, aux États membres et à mon équipe de commissaires, a traduit en action plus de 90 % des orientations politiques que j'avais présentées en 2019 »<sup>16</sup>. Ce bilan très encourageant se base cependant sur des processus engagés et non sur des

textes votés. Il est donc plus optimiste que les bilans législatifs proprement dits.

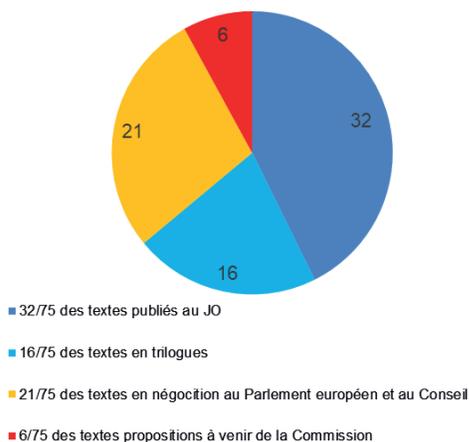
Concernant la mise en œuvre plus précise des textes et des stratégies adoptés, plusieurs bilans ont été effectués et constatent un processus législatif soutenu depuis 4 ans avec 43 % des textes adoptés (32/75) et 21% (16/75) en trilogue<sup>17</sup>. Ainsi près de deux tiers des textes et initiatives du Pacte vert sont adoptés ou en cours d'adoption.

<sup>15</sup> Bilans réalisés notamment par l'IDDRI (audition de Nicolas Berghmans au CESE) et par le groupe parlementaire Renew « 75 lois pour faire de l'Europe une puissance verte », juillet 2023.

<sup>16</sup> Discours sur l'état de l'Union 2023 de la Présidente von der Leyen, 13 septembre 2023.

<sup>17</sup> Les trilogues sont des réunions tripartites informelles sur des propositions législatives entre des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission. Leur objectif est de parvenir à un accord provisoire sur un texte acceptable à la fois pour le Conseil et le Parlement.

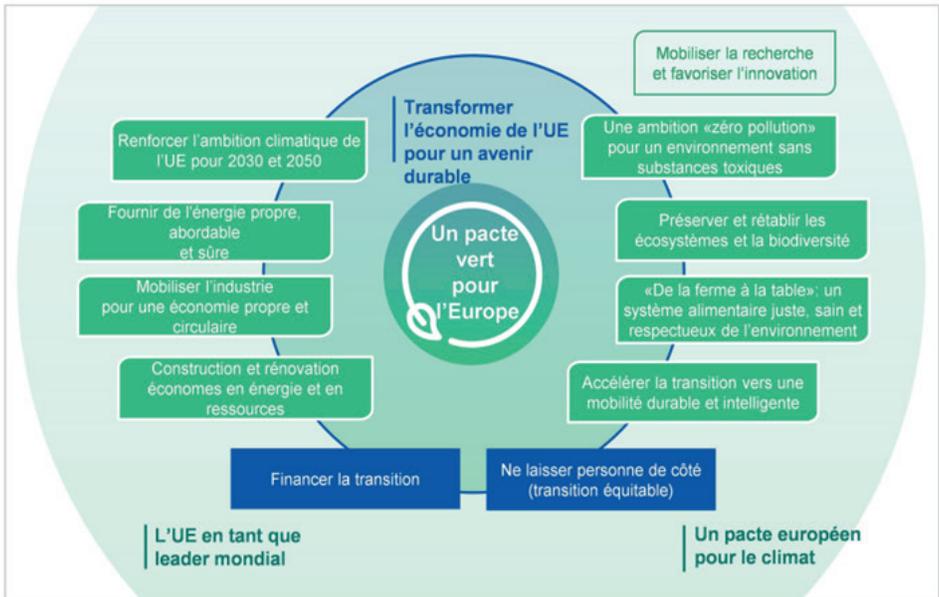
### Etat d'avancement des textes sur le Pacte vert



Source : Graphique réalisé par le CESE à partir du bilan du Groupe parlementaire Renew 75 lois pour faire de l'Europe une puissance verte, juillet 2023

## 2. Etat d'avancement des huit grands objectifs du Pacte vert pour l'Europe

Le PVE se décline en effet autour de huit grands objectifs (cartouches vertes ci-dessous).



Source : Commission européenne, Communication Le pacte vert pour l'Europe, COM (2019) 640 final, 11 décembre 2019

## 2.1 LES TEXTES ADOPTÉS : DE GRANDES AVANCÉES SUR LES TEXTES RELATIFS AUX OBJECTIFS CLIMAT, BIODIVERSITÉ, ZÉRO POLLUTION ET ÉCONOMIE CIRCULAIRE

**Objectif Renforcer l'ambition climatique : des textes fondateurs adoptés en début de législature qui fixent des objectifs contraignants pour les États membres**

Pierre angulaire du Pacte vert, le règlement 2021/1119 du 30 juin 2021,<sup>18</sup> dit « Loi européenne sur le climat » a été finalisé très rapidement. Il définit le cadre requis pour parvenir à la

neutralité climatique à l'horizon 2050. En l'adoptant, l'UE et ses États membres se sont engagés à réduire les émissions nettes de GES dans l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 et à atteindre la neutralité carbone pour 2050. Cela implique que les États membres adoptent au niveau national, une stratégie destinée à atteindre ces objectifs. Il faut cependant rappeler qu'en dépit de l'unanimité des États, la Pologne conteste toujours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), certains textes d'application de ces objectifs climatiques communs à l'ensemble de l'UE (exemple de la fin des ventes de voitures thermiques neuves en

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.

2035).<sup>19</sup> Cependant, le changement de gouvernement en Pologne laisse espérer un assouplissement de cette position avec notamment l'annonce par ce dernier d'une version révisée de son plan national sur l'énergie et le climat pour 2021-2030 et de sa stratégie de transition énergétique pour 2040 avant le milieu de l'année<sup>20</sup>.

En juillet 2021, le Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (FIT FOR 55) a été adopté avec pour objectif la baisse des émissions de GES de 55 % par rapport au niveau de 1990. Cet ensemble de 13 propositions de textes<sup>21</sup> (5 directives et 8 règlements) vise à la mise en œuvre effective des objectifs climatiques de l'UE à l'horizon 2050 et décline par conséquent la façon de parvenir aux objectifs fixés par la Loi européenne sur le climat. A l'exception de la directive sur la taxation de l'énergie, ces textes ont été adoptés au niveau européen. Ils sont en application ou en cours de transposition au sein des États membres.

### **Objectif « Préserver et rétablir les écosystèmes et la biodiversité » : Adoption de la « Stratégie de l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2030 »**

La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 a été adoptée le 8 juin 2021 et ne manque pas d'ambitions<sup>22</sup>. Il s'agit d'un plan global et à long terme, visant à protéger la nature et à inverser la tendance à la dégradation des écosystèmes. Cette stratégie vise à mettre la biodiversité en Europe sur la voie du rétablissement d'ici à 2030. Adoptée par la majorité des députés européens, elle se base sur les recommandations de l'IPBES. L'objectif affiché est de restaurer les écosystèmes et de protéger 30 % de la superficie marine et terrestre de l'UE.

### **Objectif « zéro pollution pour un environnement sans substances toxiques » : De nombreux textes déjà présentés**

Dans le cadre du plan d'action zéro pollution, plusieurs textes ont déjà été adoptés, comme la révision des règles en matière de protection de la couche d'ozone, la révision du texte sur les polluants organiques

<sup>19</sup> La Pologne a saisi la CJUE afin d'annuler quatre règlements destinés à réduire les émissions de GES dans l'UE.

<https://www.touteurope.eu/institutions/la-pologne-conteste-la-politique-climatique-de-l-union-europeenne-devant-la-justice/>.

<sup>20</sup> <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/la-pologne-sceptique-quant-aux-objectifs-climatiques-de-lue-pour-2040/>.

<sup>21</sup> Ces textes concernent : la réforme du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, (réforme du « marché carbone européen ») et le nouveau système européen d'échange de quotas d'émissions pour les carburants de construction et de transport routier ; le Fonds social pour le climat ; la régulation du partage de l'effort ; le règlement sur l'utilisation des terres, la foresterie et l'agriculture ; les normes d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes ; le MACF ; la directive sur les énergies renouvelables ; la directive sur l'efficacité énergétique ; le règlement sur les infrastructures de carburants alternatifs.

<sup>22</sup> <https://uicn.fr/luicn-se-felicite-de-la-strategie-de-l-union-europeenne-pour-la-biodiversite-a-l-horizon-2030-et-recommande-aux-etats-membres-de-faire-egalement-preuve-d-une-ambition-elevee/>.

ou la révision du règlement sur les GES fluorés. Malgré certains progrès, l'UE a encore des efforts à réaliser pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés pour 2030. À ce jour, la Commission a achevé ou fait avancer la réalisation des 33 actions annoncées dans le plan d'action « zéro pollution » de 2021<sup>23</sup> mais les propositions législatives doivent être approuvées et adoptées rapidement, par exemple pour la qualité de l'air ou la pollution industrielle. On notera cependant que la révision du règlement REACH n'a pas abouti et que celle de la directive sur les émissions industrielles s'effectue avec une ambition réduite par rapport au texte soumis initialement par la Commission. Certaines évaluations n'ont pas encore été conduites à leur terme contrairement à ce qui était annoncé comme pour la DCSSM ou encore la directive eaux de baignade et rien n'a été entamé concernant leur révision.

*Exportation de déchets en dehors de l'UE : poursuivre la révision du règlement sur les transferts de déchets (RTD)*

Le Parlement européen a voté en février 2024 un accord conclu avec le Conseil qui conduit à améliorer les normes environnementales liées aux transferts de déchets tant au sein de l'Union qu'à destination des pays tiers, et à appliquer des contrôles et des sanctions plus stricts pour mettre fin aux exportations illégales. En particulier, le vote consacre l'interdiction d'exporter des déchets plastiques vers des pays non-membres de l'OCDE dans les deux ans et demi suivant l'entrée en vigueur du règlement. Les exportations de déchets plastiques vers les pays de l'OCDE seront soumises à des conditions plus strictes, notamment

l'obligation d'appliquer les procédures de notification et de consentement écrites préalables et un contrôle plus étroit de la conformité. Le CESE se félicite de cette dernière décision, en cohérence avec son avis d'avril 2023 intitulé « Vers un traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations ».

### **Objectif « Mobiliser l'industrie pour une économie propre et circulaire » : un plan d'action déjà bien engagé**

Présenté en mars 2020, le plan de la Commission européenne vise à faire de l'économie circulaire une réalité dans l'Union. Il concerne, à la fois, la production de biens, la fourniture de services et la gestion des déchets (réduction et recyclage). Cependant la Cour des comptes européenne constate dans un rapport<sup>24</sup> que les progrès des États membres en matière d'économie circulaire restent trop lents, pour espérer atteindre les objectifs fixés en 2030. Elle constate que les financements sont en grande partie utilisés pour la gestion des déchets, au détriment de la conception et des processus de production.

## **2.2 UNE VINGTAINE DE TEXTES TOUJOURS EN COURS DE DISCUSSION**

Aujourd'hui on considère que 28 % des textes (soit 21/75) sont toujours en discussion.<sup>25</sup> Parmi les textes emblématiques, on peut mentionner les exemples présentés ci-dessous.

### **Objectif « Fournir de l'énergie propre, abordable et sûre » : la taxation de l'énergie se heurte à des positions nationales divergentes**

La révision de la directive taxation de

<sup>23</sup> <https://www.eea.europa.eu/fr/highlights/zero-pollution-les-objectifs-fixes>.

<sup>24</sup> Rapport du 3 juillet 2023.

<sup>25</sup> Bilan Renew, 75 lois pour faire de l'Europe une puissance verte, juillet 2023.

l'énergie focalisée sur les défis environnementaux, proposée en 2021, a pris du retard. Des négociations sont toujours en cours au sein du Conseil pour établir des positions respectives. Cette directive révisée vise à promouvoir l'adoption de l'électricité et des carburants de substitution tels que l'hydrogène renouvelable, les carburants synthétiques et les biocarburants avancés. Jusqu'à présent, les sources d'énergie polluantes comme le charbon peuvent encore potentiellement bénéficier d'un avantage fiscal par rapport aux sources d'énergie plus efficaces en termes de carbone. Cette révision de la directive sur la taxation de l'énergie se heurte cependant à des visions nationales divergentes ce qui retarde son adoption, l'unanimité des États membres étant requise. Par exemple, la République tchèque s'y oppose en invoquant les conséquences sociales importantes de ce texte dans un contexte déjà marqué par une forte inflation.

**Objectif « Mobiliser l'industrie pour une économie propre et circulaire » : la finalisation du plan requiert de s'accorder notamment sur le règlement sur les emballages et les déchets d'emballages**

Le projet de règlement sur les emballages et les déchets d'emballages<sup>26</sup> a fait l'objet d'un

accord le 4 mars 2024 entre le Conseil et le Parlement européen. Ce texte prévoit des objectifs en termes de réduction des volumes de déchets<sup>27</sup> (lutte contre le suremballage, réduction des espaces vides, etc.), de recyclabilité des emballages, et d'exclusion de certaines substances jugées nocives (PFAS, bisphénol A).<sup>28</sup>

**Objectif « Accélérer la transition vers une mobilité durable et intelligente » : un volet décarbonation bien avancé mais plusieurs textes fondamentaux retardés (émissions de polluants, paquet verdissement des transports...)**

Le paquet Transports durables présenté par la Commission européenne le 11 juillet 2023 a pour objectif de réduire les émissions de ce secteur. Les objectifs sont la coordination du ferroviaire européen, le développement de l'intermodal, l'élaboration d'une méthode commune pour le calcul des émissions et un recours accru au numérique. Si le volet décarbonation est très avancé (extension du SEQE aux secteurs maritimes, routier et aérien ; accompagnement des ménages les plus vulnérables avec le Fonds social pour le climat ; soutien aux carburants alternatifs), plusieurs textes restent en suspens comme la diminution des émissions de

<sup>26</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE du 30 novembre 2022.

<sup>27</sup> Dans son avis « Vers un Traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations » du 11 avril 2022, le CESE, en lien avec les objectifs du PVE, proposait notamment de limiter la consommation de produits plastiques en repensant nos usages actuels (économie et recomposition des emballages, réutilisation...).

<sup>28</sup> <https://www.touteleurope.eu/environnement/accord-entre-le-parlement-europeen-et-les-vingt-sept-pour-limiter-la-pollution-liee-aux-emballages/>.

polluants de véhicules<sup>29</sup>, le paquet verdissement des transports, le paquet sécurité maritime. On peut en revanche souligner une avancée importante avec l'adoption du règlement interdisant les moteurs thermiques<sup>30</sup> pour les voitures neuves à partir de 2035 même si celui-ci a été adopté au prix d'un compromis sur les carburants synthétiques. Cet objectif devra être associé à une politique européenne de transformation de la filière automobile à l'échelle du marché commun et de déploiement généralisé des bornes de recharge.

**Objectif « Préserver et rétablir les écosystèmes et la biodiversité » : Des négociations difficiles autour de la restauration de la nature, de la surveillance des sols ou de « la protection de l'environnement par le droit pénal » qui affaiblissent la mise en œuvre de la stratégie pour la biodiversité**

Le projet de règlement sur la restauration de la nature<sup>31</sup>, après des négociations complexes et un passage en trilogue, a été adopté dans une version allégée (par exemple : pas de mesures sur les pesticides) par le Parlement européen le 27 février 2024<sup>32</sup>. Il a été accusé par ses opposants, notamment le PPE, d'avoir des conséquences potentiellement néfastes pour l'agriculture, avec des objectifs de 10 % de jachères, ou sur le plan de la souveraineté alimentaire ou de la production d'énergie. Il a ainsi marqué

un point de rupture politique au sein du Parlement européen sur les textes liés au Pacte vert<sup>33</sup>. Pour ses partisans, à l'inverse, le compromis trouvé est insatisfaisant et limiterait son application future (possibilité de revoir à la baisse ou de suspendre les objectifs dans certaines circonstances comme la hausse des prix alimentaires ou des énergies renouvelables, ...). Par ailleurs, la directive sur la surveillance des sols fait l'objet de négociations au Parlement et au Conseil de même que la révision de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

## 2.3 LES DOSSIERS NON ABOUTIS ET ENCORE OBJETS DE DÉBATS : SYSTÈME ALIMENTAIRE ET ZÉRO POLLUTION

**Objectif « De la ferme à la fourchette - système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement » : une stratégie loin de faire l'unanimité**

Il s'agit sans aucun doute de l'un des dossiers les plus polarisants du PVE. Les manifestations d'agriculteurs au cours de l'hiver 2024 au sein même de toute l'Union européenne expriment le malaise croissant entre un secteur confronté à de nombreux défis (niveau des prix de vente des productions agricoles, répartition de la valeur ajoutée, concurrence extérieure jugée déloyale, défis climatiques et environnementaux, inflation des coûts de production...) et les enjeux de production

29 Bulletin quotidien Europe du 13/03/2024 ; 'Euro 7', le Parlement européen valide l'accord interinstitutionnel ; Les eurodéputés ont approuvé par 297 voix pour, 190 contre, mercredi 13 mars en séance plénière à Strasbourg, l'accord provisoire conclu le 19 décembre 2023 avec le Conseil de l'Union européenne, sur le règlement 'Euro 7' (EUROPE 13316/15). Ce texte vise à renforcer les normes environnementales pour les véhicules.

30 Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

31 Pour entrer en vigueur, il doit encore être formellement adopté en séance plénière du Parlement européen, fin février, puis en Conseil des ministres de l'UE.

32 329 députés européens ayant voté en faveur de la loi et 275 contre.

33 Audition de la députée européenne (PPE) Anne Sander au CESE.

et de souveraineté alimentaire. Cette stratégie vue par ses partisans comme indispensable pour la transition verte est critiquée par ses opposants comme susceptible d'entraîner, selon certaines analyses d'impact, une amputation potentielle de 15 % de la production agricole européenne ainsi qu'une hausse des prix et des importations à un moment où la souveraineté alimentaire est un objectif majeur<sup>34</sup>. Cependant les analyses d'impact mises en avant notamment celle du Département américain de l'agriculture sont elles-mêmes questionnées par des analyses comme celle de l'INRA<sup>35</sup>.

Lancée en mai 2020 sous forme d'une communication de la Commission<sup>36</sup>, cette stratégie déclinait le volet agricole et alimentaire du Pacte vert et couvrait un large panel d'initiatives. Elle visait à rendre l'agriculture plus durable et l'alimentation plus saine d'ici à 2030, en réduisant fortement le recours aux pesticides (moins 50 %), aux engrais chimiques (moins 20 %) et aux antibiotiques destinés aux animaux d'élevage (moins 50 %). Elle prévoyait aussi de parvenir à 25 % de surfaces cultivables en agriculture biologique et de traiter les questions liées au bien-être animal.

Parallèlement, plusieurs textes

importants ont été adoptés en début de mandature dans le domaine agricole afin de réformer la Politique agricole commune (PAC)<sup>37</sup>. Le 15 mars 2024, la Commission a proposé de « procéder à des ajustements soigneusement ciblés des règlements relatifs aux plans stratégiques relevant de la PAC afin de remédier à certaines difficultés touchant leur mise en œuvre », en écho à la crise agricole et à la déstabilisation des marchés liée à la guerre en Ukraine. Ces « ajustements » se concentrent sur la réduction de la charge administrative des agriculteurs, un rééquilibrage entre les exigences de conditionnalité et les éco-régimes et la nécessité de tenir compte des conditions climatiques et d'offrir de la stabilité tout au long du cycle de vie des plans stratégiques.

Ces ajustements, considérés par d'aucuns comme un affaiblissement, ont été proposés sans évaluation préalable ni études d'impact et au terme de consultations limitées. Ils introduisent des flexibilités concernant certaines Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) : la « BCAE 8 - Biodiversité », la « BCAE 7 - Rotation des cultures » et la « BCAE 6 - Couverture des sols pendant les périodes sensibles ».

De plus, la Commission propose

34 Audition de Christiane Lambert, présidente de la COPA au CESE.

35 « Résultats et limites de l'étude de l'USDA-ERS1 Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies », Guy Richard (INRAE), Chantal Le Mouél (INRAE), Alban Thomas (INRAE), Jean-Christophe Bureau (APT) et Hervé Guyomard (INRAE), 3 Décembre 2020.

36 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>.

37 Règlement (UE) 2021/2115 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la PAC Règlement (UE) 2021/2116 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC ; Règlement relatif à l'organisation commune des marchés de produits agricoles.

de supprimer les contrôles aux petits agriculteurs dont l'exploitation ne dépasse pas une taille maximale de dix hectares de surface agricole<sup>38</sup>. Par ailleurs, certains textes proposés dans la stratégie *Farm to Fork*, ont fait l'objet de rejets ou sont toujours en phase d'élaboration, faute de consensus.

Le dernier échec, le 22 novembre 2023, a concerné la proposition de règlement sur l'utilisation durable de produits phytopharmaceutiques (SUR), qui visait notamment à réduire de moitié l'utilisation et les risques liés aux pesticides d'ici à 2030. Ainsi le 22 novembre 2023, le Parlement européen a rejeté cette proposition de règlement SUR<sup>39</sup>. Ce texte est hors d'atteinte pour cette mandature et la Commission a manifesté en février 2024 son intention de le retirer. La Commission pourrait élaborer une nouvelle proposition plus aboutie avec une plus grande participation des parties prenantes<sup>40</sup>.

Le texte sur le bien-être animal a été révisé à la baisse pour être limité aux conditions de transport. Concernant la révision des normes de commercialisation pour les produits agricoles, la pêche et l'aquaculture ; l'étiquetage des denrées alimentaires durables, l'augmentation des surfaces en agriculture biologiques, ces textes n'ont pas encore abouti.

En revanche, le règlement sur la déforestation importée a permis la mise en œuvre d'une plus grande exigence de contrôle des circuits d'approvisionnement.

### **Objectif « Zéro pollution pour un environnement sans substances toxiques » : Echec de la révision du règlement REACH et retards pour la directive cadre « stratégie du milieu marin »**

Deux grands échecs sont à noter pour la mise en œuvre de l'objectif « zéro pollution », à savoir l'échec de la révision du Règlement REACH<sup>41</sup> (*Registration, evaluation and authorization of chemicals* / Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques), la révision de la réglementation sur les substances chimiques ne figurant même plus au programme de travail 2024 de la Commission européenne. Présentée comme un pilier de la stratégie « zéro pollution », cette réforme du règlement REACH devait permettre en particulier, à l'horizon 2030, d'interdire ou de restreindre massivement l'usage d'une multitude de produits chimiques dangereux présents dans de nombreux produits de consommation courante. De même, la réforme de la directive cadre « stratégie du milieu marin » est sortie des priorités.

38 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=COM:2024:139:FIN>

39 299 députés ont voté en plénière pour rejeter la proposition de la Commission telle qu'amendée, 207 députés l'ont soutenue et 121 se sont abstenus.

40 <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/ursula-von-der-leyen-annonce-le-retrait-du-reglement-sur-les-pesticides/>

41 REACH est un règlement européen (règlement n°1907/2006) entré en vigueur en 2007 pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne.

## D. La crise de la Covid 19 et le conflit en Ukraine, révélateurs des dépendances de l'UE aux conséquences contrastées sur le processus du PVE

Ces deux événements ont eu des impacts forts mais différents sur la mise en œuvre du PVE. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a ainsi contribué à accélérer le volet énergie-climat tandis que les aspects agricole et alimentation ont quant à eux été clairement mis à l'arrêt. La prise de conscience par l'UE de ses dépendances (énergie, semi-conducteurs, agriculture, produits pharmaceutiques...) a ainsi fait émerger la question de l'autonomie stratégique au sein de l'UE.

Dans ce contexte, le plan de relance *NextGenerationEU*, décidé en juillet 2020, en réponse à la crise Covid s'est fixé pour objectif « *d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et à rendre l'Europe mieux [préparée] aux défis posés par les transitions écologique et numérique* »<sup>42</sup>.

Pour déployer ce plan, un instrument temporaire, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), doté de 723,8 milliards d'euros (prix de 2022) a été déployé. La FRR a octroyé des subventions et des prêts pour soutenir les réformes et les investissements dans les États membres de l'UE. Pour bénéficier des fonds, chaque État membre a élaboré un Plan national de relance et de résilience (PNRR) soumis à la Commission européenne et qui devait respecter un certain nombre

de critères, dont au moins 37 % de dépenses allouées aux objectifs environnementaux européens, dont la neutralité carbone à horizon 2050.

La guerre en Ukraine a quant à elle conduit l'UE à s'interroger sur ses choix énergétiques et à déployer en conséquence en mai 2022 la stratégie *RepowerEU* qui vise à sortir de la dépendance du gaz russe. Elle repose sur quatre piliers : économiser l'énergie, remplacer les énergies fossiles russes par d'autres hydrocarbures, promouvoir les énergies renouvelables et investir dans de nouvelles infrastructures comme des terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL). En particulier, les objectifs « énergies renouvelables » (ENR) pour 2030 sont passés de 40 à 42,5 % en part de consommation d'énergie finale et les objectifs d'économies d'énergie de - 9 % à - 11,7 %.

Pour la Commission, cette stratégie nécessite 210 milliards d'euros d'investissements supplémentaires d'ici à 2027 qui seront financés en partie sur la réduction des importations russes (100 milliards d'euros par an) et sur les prêts non utilisés du plan de relance européen (225 milliards d'euros). Des subventions supplémentaires de 20 milliards d'euros sont mises à disposition des pays de l'Union, provenant du Fonds pour l'innovation (60 %) et d'une mise aux enchères

<sup>42</sup> Toute l'Europe <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/plan-de-relance-europeen-queles-sont-les-prochaines-etapes/>.

de quotas dans le cadre du marché

carbone européen (40%).

## E. 2024 : une année charnière pour le PVE

L'année 2024 est encore décisive dans le domaine du Pacte vert même si elle sera marquée par l'échéance des élections européennes ainsi que par la mise en place d'une nouvelle Commission.

Cependant, plusieurs étapes et jalons sont à retenir. Au cours du premier trimestre 2024, plus précisément le 6 février 2024, la Commission européenne a présenté sa proposition de nouvel objectif climatique pour 2040<sup>43</sup>. Dans ce document, la Commission recommande une réduction nette des émissions de GES de 90 % d'ici à 2040. Cet échelon intermédiaire représente une augmentation substantielle par rapport à l'objectif actuel de réduction de 55 % des émissions de GES en 2030. Cette étape devrait préparer le terrain pour une proposition législative formelle du nouvel exécutif. Cette décision est de toute importance car elle conditionnera l'atteinte des objectifs de la loi climat de 2021<sup>44</sup>.

De même, au moins jusqu'à la fin de la mandature en cours en juin 2024, plusieurs textes du PVE, notamment ceux en trilogue ont été ou pourraient être finalisés (exemple du *Net Zero industry Act*, un des textes majeurs du volet industriel du Pacte vert<sup>45</sup>).

Parmi ceux-ci, on peut également citer le règlement sur les emballages et déchets d'emballages, la qualité de l'air, la réduction des émissions de carbone des camions et des bus. Cependant, environ 140 textes qui concernent l'ensemble des politiques européennes sont encore dans la mécanique institutionnelle au sein de l'UE et attendent d'être votés<sup>46</sup>. Parmi ces textes, 27 sur les 75 concernant le PVE, sont encore en négociation. Ils ont donc peu de chance d'aboutir dans leur totalité et devront être finalisés lors de la prochaine mandature.

Les conditions de la poursuite du PVE seront au premier plan après les élections de juin 2024. Le résultat de ces élections sera en effet déterminant et la construction d'une majorité autour de ce PVE n'est pas encore acquise comme ce fut le cas en 2019. Par ailleurs, des appels se sont multipliés (déclarations du Président français Emmanuel Macron<sup>47</sup> ou encore du Premier ministre belge Alexander De Croo<sup>48</sup>) à entamer à tout le moins une « pause réglementaire » afin de faciliter le déploiement du bloc de mesures déjà acquises. Des auditions menées au CESE, il est ressorti qu'une phase d'appropriation et de mise en œuvre des mesures déjà

43 [https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-presente-une-recommandation-pour-un-objectif-de-reduction-des-emissions-lhorizon-2040-2024-02-06\\_fr](https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-presente-une-recommandation-pour-un-objectif-de-reduction-des-emissions-lhorizon-2040-2024-02-06_fr).

44 <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/objectif-climat-2040-de-lue-de-la-matiere-pour-garder-le>.

45 Toute l'Europe, Elections, élargissement, migrations, Pacte vert : Les 8 gros dossiers européens de la rentrée 2024.

46 <https://fr.euronews.com/my-europe/2024/01/02/la-course-legislative-du-parlement-europeen-avant-la-fin-du-mandat>.

47 Institut Jacques Delors, Pacte vert : vers une « pause réglementaire européenne », Phuc-Vinh Nguyen, janvier 2024.

48 <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/en-belgique-les-verts-reprochent-au-premier-ministre-son-appel-a-une-pause-reglementaire/>.

adoptées était en tout état de cause nécessaire, notamment pour tous les acteurs économiques : les entreprises (quelle que soit leur taille, agriculture, industrie, ...), les salariés, leurs organisations représentatives, ainsi que les citoyens et citoyennes.

Pour le CESE, cette nouvelle phase ne peut cependant en aucun cas se traduire par une remise en cause des mesures déjà votées. Quant aux projets non encore aboutis ou différés, les questions qu'ils abordaient conservent toute leur pertinence et devront recevoir les réponses appropriées. L'UE s'est engagée dans la voie d'un continent neutre climatiquement et ne peut renier ce principe ; les mesures proposées dans la communication de la Commission du 6 février pour l'horizon 2040 vont heureusement dans ce sens. Les prévisions du GIEC et les analyses de l'IPBES ainsi que les décisions prises lors des COP Climat et Biodiversité (cadre Kunming-Montréal sur la biodiversité) conduisent l'UE à poursuivre dans cette voie. En revanche, le CESE considère que la consolidation du PVE doit se faire dans des conditions différentes et que de nombreuses questions sont à régler : comment renforcer l'acceptabilité du Pacte et faciliter sa mise en œuvre par les acteurs concernés ? Comment associer les salariés et les parties prenantes pour mieux anticiper les transformations ? Quels financements pour le déployer ? Comment accompagner les transitions sociales et industrielles,

créer les conditions d'une « soutenabilité compétitive »<sup>49</sup> et renforcer notre autonomie stratégique ? Quelle place pour ce modèle européen au sein de la mondialisation ? Autant de questions et de pistes à étudier pour envisager les suites du PVE, sous un vocable à définir, qui devra exprimer le triple souci de consolidation, d'élargissement des thématiques et de soutien aux acteurs pour la mise en œuvre.

---

<sup>49</sup> Mats Engstrom, « Competitive sustainability should guide the next European Commission, not deregulation; Blog post IDDRI, 31 janvier 2024.

# II - Comment assurer l'avenir du Pacte vert européen ?

En préalable, on notera le lancement par l'UE de processus visant à éclairer des questions majeures touchant à son avenir dans les domaines du marché intérieur (mission Enrico Letta)<sup>50</sup>, de la compétitivité de l'économie européenne (mission Mario Draghi<sup>51</sup>) ou encore avec

le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture<sup>52</sup> présidé par le Professeur Peter Strohschneider. Ces initiatives sont appelées à déboucher à l'été 2024 et devraient influencer le futur pilotage des questions traitées par le PVE, notamment en termes de mise en œuvre de celui-ci.

## A. Meilleure acceptation du PVE et démocratisation, conditions du succès du PVE

### 1. Renforcer la légitimité du PVE

Les discours critiques à l'endroit du PVE se sont multipliés à l'approche des élections européennes de 2024. Alors que celui-ci avait, au début de la mandature précédente en 2019, redonné un souffle à l'UE, on constate que cinq ans après son lancement il faut s'interroger sur la façon de renforcer son acceptabilité et les moyens de rappeler que cette transition est incontournable avec un souci de juste répartition des efforts.

En premier lieu, il faut souligner, élément plutôt positif, que **les citoyens et citoyennes européens ne remettent pas en cause l'objectif de transition écologique**. En revanche, ils s'interrogent sur les conditions de sa mise en

œuvre. Ainsi 88 % des Européens et Européennes s'accordent sur le fait que la transition écologique ne devrait laisser personne de côté. Seuls 50 % d'entre eux estiment que l'UE fait suffisamment pour garantir que la transition écologique soit équitable<sup>53</sup>. La façon de déployer ce PVE interroge donc les citoyens et citoyennes qui estiment qu'elle ne protège pas assez les plus faibles au sein de l'UE.

Pour le CESE, il est indispensable de « relégitimer » ce projet européen à l'occasion des élections européennes à venir. Cela passe par une **plus grande appropriation du PVE par les parties prenantes** qui est essentielle pour consolider le PVE : citoyens et citoyennes, territoires, acteurs économiques doivent être davantage associés à la conception de cette politique.

50« Enrico Letta accepte de rédiger le Rapport sur l'avenir du marché unique demandé par le Conseil européen de juin » annoncent l'Espagne, la Belgique et la Commission européenne, 15 septembre 2023 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_4495](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_4495).

51 <https://investir.lesechos.fr/marches-indices/devises-taux/ue-von-der-leyen-confie-a-mario-draghi-une-mission-sur-la-competitivite-1977880#:~:text=Mario%20Draghi%2C%2076%20ans%2C%20est,a%20tenu%20jusqu'en-%202019.>

52 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_fr).

53 Eurobaromètre spécial sur les « perceptions de l'équité de la transition écologique », 10 octobre 2022

L'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)<sup>54</sup> souligne que « *le contrat social d'après-guerre a évolué : produire beaucoup et à moindre coût* ». Ce modèle qui était basé sur la consommation, l'abondance et les progrès techniques a été fortement ébranlé par la crise environnementale. De même, le récit qui a permis la construction de l'Union européenne par ses pères fondateurs, autour de la paix retrouvée et de la croissance économique, ne semble plus répondre, à lui seul, aux aspirations actuelles.

La construction d'un récit positif est incontournable pour le consolider. Celui qui avait été avancé en 2019 par la présidente de la Commission comparant le PVE à « *l'équivalent du premier homme sur la Lune* »<sup>55</sup>, s'est depuis émoussé. Pourtant, ce PVE pourrait bien constituer, comme le propose Laurence Tubiana, l'amorce d'un « *nouveau contrat social* »<sup>56</sup> pour l'UE ou du moins l'une de ses composantes majeures.

Pour le CESE, dans un contexte international complexe et tendu, le PVE rénové pourrait ainsi être l'un des éléments fédérateurs d'une Europe forte et stratège sur le plan économique et en mesure de défendre une feuille

de route en matière de transition environnementale socialement juste.

Pour construire ce nouveau Pacte, le CESE insiste sur l'atout que représente la jeunesse, génération fortement préoccupée et parfois engagée sur les questions environnementales et susceptible d'adhérer à ce nouveau projet sociétal et politique et qui devra intégrer une forte dimension de justice sociale. Aujourd'hui, le CESE constate ainsi que si les citoyens et citoyennes souhaitent une prise en compte des questions environnementales, celle-ci ne peut plus demeurer déconnectée des questions économiques et sociales (traitement des inégalités sociales, pouvoir d'achat, inflation...), ce qui a très certainement manqué et fragilisé le PVE tel que conçu en 2019.

Il importe également que les sociétés civiles se saisissent et intègrent les transformations impulsées par le PVE. Le sentiment que ce Pacte serait un exercice bureaucratique<sup>57</sup> et centralisé à Bruxelles doit peu à peu s'effacer. Les gouvernements en premier lieu doivent faire preuve de pédagogie et assumer les décisions et actions européennes. Par exemple, une minorité de citoyens et citoyennes européens connaissent le PVE et ses réalisations<sup>58</sup>. Ils sont peu

54 Il faut un nouveau contrat social pour la transition écologique, Entretien avec Mathieu Saujot, Ouest France, 4 février 2024

55 Discours d'Ursula von der Leyen le 11 décembre 2019.

56 Laurence Tubiana, « Le Green Deal est le nouveau contrat social », 28 septembre 2021, <https://geopolitique.eu/2021/09/28/le-green-deal-est-le-nouveau-contrat-social/>

57 Etude Destin commun, mars 2024, l'UE est vue comme une organisation bureaucratique par 74 % des Français et des Françaises.

58 Europe : à 6 mois des élections, les Français dans le brouillard <https://www.destincommun.fr/que-faisons-nous/elections-europeennes-le-grand-brouillard/> Cette enquête souligne « l'ignorance par les Français interrogés dans cette enquête sur le Green Deal ».

nombreux à avoir conscience que le financement de la rénovation énergétique de leurs habitations (via *MaPrimeRénov* en France) est possible en grande partie via des financements européens. On peut ainsi rappeler que pour la rénovation thermique des bâtiments, l'UE met en place de nombreux financements par *NextGenerationEU*, la politique européenne de cohésion (Fonds européen de développement régional -FEDER et Fonds européen agricole pour le développement rural -FEADER), la mission « 100 villes neutres pour le climat d'ici à 2030 » dans le cadre du programme Horizon Europe ou encore à partir de 2026, via le Fonds social pour le climat qui soutiendra les ménages dans leurs économies d'énergie<sup>59</sup>.

Enfin, pour faciliter la compréhension et l'acceptabilité des réglementations européennes, plusieurs auditionnés ont souligné la faiblesse ou l'absence de **réalisation systématique, en amont, d'études d'impact et d'évaluations économiques, sociales et environnementales** des politiques (évaluation des coûts/bénéfices des mesures, du poids de la charge administrative pour les TPE-PME ...). La justification des mesures prises et adoptées en s'appuyant sur une approche scientifique incontestable et sur une démarche d'évaluation préalable approfondie et partagée serait un véritable atout pour renforcer l'acceptabilité du PVE.

Par exemple, concernant l'adoption de la stratégie « de la ferme à la fourchette », il y a eu des remises en cause et contestations des conditions de réalisation des études d'impact mais

également du calendrier dans lequel elles avaient été effectuées. La députée européenne Anne Sander souligne ainsi que « *les études d'impact ont été faites avant la guerre en Ukraine, parfois avant ou pendant le Covid* ». De même, sur les pesticides, elle rappelle que « *ce sont les États-membres qui ont imposé une nouvelle étude d'impact à la Commission européenne* ». Concernant la stratégie « de la ferme à la fourchette », elle ajoute qu'il y avait une étude du Centre commun de recherche de la Commission européenne mais qu'elle n'avait pas été publiée. Elle fut finalement diffusée en pleine période estivale, ouvrant la voie à des contestations.

D'autres études d'impact ont également été réalisées de manière parallèle, notamment par des universités américaines mais aussi européennes<sup>60</sup>, jetant ainsi un certain trouble sur l'évaluation des conséquences à venir de cette stratégie sur la production agricole (baisse ou non de la production agricole, hausse des prix de production mais également pour les consommateurs).

Christiane Lambert (COPA-COGECA) estime ainsi que cette stratégie « *pourrait conduire à une baisse importante de la production agricole d'environ 15 %, avec des bénéfices en termes d'émissions de gaz à effet de serre assez limités [...], une augmentation crescendo des importations, une augmentation des prix de 12 % à 15 %, un impact à la baisse sur le revenu des agriculteurs et des impacts positifs mais assez difficiles à mesurer sur la biodiversité* ».

De son côté, la Commission européenne avait mis en avant les impacts importants attendus de cette stratégie<sup>61</sup> : avoir un

59 Toute l'Europe <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/infographie-financements-que-fait-l-europe-pour-la-performance-energetique-des-batiments/>.

60 Travaux de l'université de Kiel et étude d'impact de l'université de Wageningen aux Pays-Bas.

61 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/from-farm-to-fork/>.

impact environnemental neutre ou positif, inverser la perte de biodiversité, assurer la sécurité alimentaire, la nutrition et la santé publique, en veillant à ce que chacun ait accès à une alimentation suffisante, sûre, nutritive et durable, préserver l'accessibilité financière des produits alimentaires tout en générant des rendements économiques plus équitables... Il n'en reste pas moins que les controverses autour de l'impact potentiel du programme « de la ferme à la fourchette » n'ont certainement pas facilité l'avancement de celui-ci ni la compréhension des enjeux, et que des enseignements devraient être tirés de cet épisode.

Notons à ce sujet les appréciations critiques d'un récent (janvier 2024) rapport du Conseil scientifique consultatif européen sur le climat<sup>62</sup> mis en place par l'UE qui écrit : « *Les politiques climatiques et sociales de l'UE n'ont pas été suffisamment complémentaires jusqu'à présent. Peu de politiques climatiques de l'UE reconnaissent leurs impacts socio-économiques négatifs, et encore moins identifient les voies et moyens de les traiter. Les narratifs autour des instruments de politique climatique tendent à se concentrer sur la réduction des émissions de GES et le rapport coût/efficacité et négligent leurs co-bénéfices, les besoins locaux et les valeurs... Les politiques climatiques européennes n'ont pas toujours été accompagnées par*

*une mesure systématique de leurs impacts socio-économiques* ». Ce rapport souligne également « *qu'une tendance à centrer les évaluations de politiques sur les coûts et valeurs révélées par le marché peut conduire à négliger des solutions systémiques hors marché mais qui font avancer les sociétés vers une nouvelle idée de la prospérité et la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD)* ».

On voit donc toute l'importance qui s'attache à des études d'impact complètes et objectives et qui dans l'esprit du processus « Mieux légiférer » acté en 2016<sup>63</sup>, devraient contribuer à l'information et à la participation du public. On rappellera ici que depuis l'adoption de ce programme « Mieux légiférer », la Commission s'est efforcée de renforcer la qualité des analyses d'impact dont elle a élargi le contenu. Un Comité d'examen de la réglementation a été mis en place qui guide la Commission pour la réalisation de ces évaluations dont l'importance est majeure. Les rapports annuels de cette instance expriment une vision relativement critique du processus d'évaluation d'impact quoiqu'en voie d'amélioration. L'accord de 2016 prévoit également une phase de consultation du public sur les projets législatifs ou non législatifs, dont il est difficile de faire un bilan pour ce qui concerne le PVE.

Le CESE ne peut alors que constater l'importance de réaliser,

62 Rapport « Vers la neutralité climatique de l'UE : progrès, lacunes politiques et opportunités », publié le jeudi 18 janvier 2024, <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/13331/16>.

63 L'accord « Mieux légiférer » vise à améliorer la manière dont l'UE légifère et à faire en sorte que la législation de l'UE serve mieux les citoyens et les entreprises. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/better-regulation/>.

en amont de la prise de décision, des études d'impact, s'appuyant sur des données économiques, sociales et scientifiques complètes, territorialisées<sup>64</sup> et partagées. Elles seront basées sur les recommandations du Conseil scientifique consultatif européen sur le climat<sup>65</sup>. L'analyse d'impact SWD (2024)<sup>63</sup>, qui accompagne la communication de la Commission sur les objectifs climatiques 2040 par ses études détaillées sur les dimensions sectorielles, environnementales, sociales et de compétitivité des nouveaux objectifs, paraît marquer un progrès dans cette direction.

De même, l'adoption de trajectoires soutenables pour les parties prenantes, y compris pour les partenaires sociaux (calendrier précis de mise en œuvre, prévisibilité du cadre réglementaire...), participerait aussi à l'adhésion au PVE tout comme l'attention portée à la nécessaire simplification administrative des mesures mises en œuvre.

### PRÉCONISATION #2

**Pour le CESE, la compréhension et l'acceptabilité des mesures prises dans le cadre du Pacte vert doivent passer par un renforcement des analyses d'impact et des évaluations économiques, sociales et environnementales en amont de l'adoption des textes législatifs et d'application. Ces mesures doivent répondre aux prescriptions de l'Accord européen « Mieux légiférer » et couvrir notamment les incidences en matière de compétitivité, en particulier pour les PME et les effets redistributifs des politiques climatiques européennes, y compris pour les ménages.**

### PRÉCONISATION #3

**Le CESE préconise que, une fois les textes législatifs relatifs au Pacte vert adoptés, la Commission européenne s'engage à rendre ces documents plus accessibles au grand public et aux parties prenantes (rédaction de fiches de synthèse disponibles dans toutes les langues de l'Union, élaboration de normes ou de procédures de mise en œuvre adaptées aux TPE-PME...).**

<sup>64</sup> Est questionable également l'étude d'impact totalement déterritorialisée qui a servi de base à la décision d'adoption de la directive sur les poids et dimensions des poids lourds, ignorant en particulier les caractéristiques des réseaux routiers. Cette étude d'impact avait pourtant fait l'objet de réserve du comité d'examen de la réglementation de la commission européenne (RSB).

<sup>65</sup> « Towards EU Climate Neutrality » rapport du CSCEC, janvier 2024.

## **2. Promouvoir des modes de gouvernance plus démocratiques**

La transition écologique ne peut être menée à bien que si elle est largement soutenue par les parties prenantes, notamment par les élus et élues, les partenaires sociaux, ainsi que les citoyens et les citoyennes. En effet, malgré une ambition partagée, des fractures sont apparues au sein du Parlement européen et se traduisent par un changement profond des équilibres. La recherche de consensus entre le PPE et les sociaux-démocrates qui avaient permis jusque-là de faire progresser la politique environnementale européenne n'est plus d'actualité. La députée européenne Anne Sander<sup>66</sup>, citait à ce titre l'exemple du volet agricole du règlement européen sur la restauration de la nature, jugé beaucoup trop rigide, et pour lequel aucun compromis n'avait pu être trouvé. Ce texte avait été rejeté en assemblée plénière et avait instauré une importante rupture au sein du Parlement européen.

Par ailleurs, lors de son audition, la chercheuse Camille Defard<sup>67</sup> appelait, face à un monde secoué par des crises à répétition, à mettre en place des systèmes de gouvernance plus agiles et plus collaboratifs qui s'adaptent aux circonstances extérieures et aux incertitudes par des évaluations des politiques publiques au fur et à mesure de leur mise en place afin de garantir les changements nécessaires de façon rapide et

efficace. Le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture lancé le 25 janvier 2024 pourrait à cet égard être un bon exemple des bonnes pratiques à développer. En effet, afin d'élaborer une vision commune de l'avenir du système agricole et alimentaire de l'UE, il associe représentants du secteur agroalimentaire, agriculteurs et agricultrices, coopératives, ONG, représentants et représentantes de la société civile organisée, institutions financières, universités. Le Conseil et le Parlement européen sont aussi associés à cette démarche. Camille Defard notait également que les conventions citoyennes sur le climat organisées en Europe, comme celle organisée au CESE en 2020, avaient permis de mettre en évidence un écart important entre les perceptions des citoyens et des citoyennes, ainsi que des entreprises engagées dans la transition face aux décisions politiques actuelles. Ainsi, il apparaît que des sujets comme la sobriété sont beaucoup plus consensuels au sein de la population que ne le laisse transparaître le débat public actuel. En effet, dans un contexte actuel extrêmement polarisé, la démocratie délibérative permet de créer des espaces de dialogue et de dépassionner les débats entre les groupes sociaux. Elle permet également de mettre en perspective les différentes réalités sociales et de débattre avec des experts et expertes, permettant ainsi une évolution des opinions.

<sup>66</sup> Audition au CESE de Mme Anne Sander, députée européenne.

<sup>67</sup> Audition au CESE de Mme Camille Defard, directrice du Centre énergie à l'Institut Jacques Delors.

#### PRÉCONISATION #4

**Le CESE se félicite de la mise en œuvre par la Commission européenne d'un Dialogue Stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne, réunissant tous les acteurs concernés. Ce type de processus devra être évalué de manière approfondie et pourrait inspirer l'Union en vue des futures négociations de textes législatifs.**

Les institutions européennes ont pris conscience de ce déficit démocratique et de la nécessité de renforcer l'association de la société civile organisée et des citoyens et des citoyennes. On peut ainsi souligner les actions menées par le Comité des Régions et le Comité économique et social européen ainsi que la mise en place de procédures de consultations telles que les panels de citoyens institués suite aux propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Le Parlement européen dans une résolution<sup>68</sup> en septembre 2023 estime également « possible de répondre à l'une des attentes des citoyens en vue d'une participation plus régulière et [...] en renforçant les mécanismes participatifs au sein de l'Union [et propose] d'institutionnaliser des processus de participation ». De même, le Comité économique et social européen (CES européen), par la voix de son président Oliver Röpké, a appelé lors d'une conférence européenne pour la transition juste le 4 mars 2024, à la mise en place d'une nécessaire gouvernance politique participative. Il a demandé l'association des parties prenantes ainsi que la mise en œuvre d'un cadre européen

spécifique à Bruxelles (établissement d'une Direction générale dédiée à la transition juste à la Commission européenne)<sup>69</sup>. Le CESE se félicite de l'ensemble de ces initiatives qui vont dans le sens d'une plus grande mobilisation de ces outils de participation ainsi que vers une institutionnalisation de ces pratiques. Ces consultations ne doivent cependant pas servir de justificatif pour contourner le dialogue social et les instances de démocratie représentative. En effet, les employeurs et les travailleurs sont des acteurs clés de la transition juste, dans le cadre d'un dialogue social organisé au niveau des États membres, des régions et des entreprises.

#### PRÉCONISATION #5

**Le CESE constate que les procédures consultatives ne sont pas suffisamment mobilisées et qu'il existe un déficit d'information et de participation du public à ces procédures. Le CESE se félicite de la résolution du Parlement européen du 14 septembre 2023 qui propose d'institutionnaliser les processus de participation citoyenne (agoras, conventions...). Il demande à la Commission européenne une mise en œuvre rapide de cette résolution afin de la rendre effective dans les processus européens de décision.**

68 Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2023 sur le parlementarisme, la citoyenneté européenne et la démocratie (2023/2017(INI)).

69 Bulletin quotidien Europe du 5 mars 2024.

## PRÉCONISATION #6

**Le CESE préconise qu'au fil de la mise en œuvre du Pacte vert soient organisées dans chaque État membre :**

- **une présentation publique de son état d'avancement suivie de débats incluant les parties prenantes et la société civile ;**
- **des conférences sociales afin de construire des trajectoires de transformations opérationnelles et effectives. Ces conférences devront traiter les enjeux d'emplois, de compétences et d'attractivité des métiers.**

### **3. Traiter la question du coût des transitions pour les citoyens et les citoyennes**

Les inquiétudes, notamment liées à l'inflation, font passer au second plan pour les citoyens et les citoyennes, les préoccupations environnementales au profit de celles liées au pouvoir d'achat, ce que l'on voit dans les études d'opinion les plus récentes<sup>70</sup>. La prise en compte de cette question est pourtant essentielle dans le processus d'acceptabilité au PVE. Le rapport Pisani Ferry-Mahfouz<sup>71</sup>

a noté que « *les biens durables à faible émission voire neutres en carbone sont sensiblement plus onéreux que leurs équivalents carbonés actuels* » selon les secteurs et les produits, même si les avantages non-monétaires qu'ils procurent sont évidents. Certes, les produits décarbonés peuvent être de meilleure qualité et les perspectives de baisses de prix réelles (notamment pour les voitures électriques) mais la question d'un écart de prix doit être prise en compte.

Plusieurs experts dont Sébastien Abis<sup>72</sup> se sont exprimés au moment de la crise agricole européenne, fin janvier-début février 2024 pour expliciter les causes et enjeux de cette crise. Une question centrale se pose : les consommatrices et les consommateurs doivent-ils et peuvent-ils au vu des questions actuelles de pouvoir d'achat, endosser le coût de la transition ?

Quel sera également l'impact par exemple sur les prix de l'alimentation des normes environnementales issues du PVE ?

Ainsi par exemple, concernant l'agriculture biologique qui a rencontré un fort engouement, on ne peut que constater que si la consommation de produits bio a connu une hausse de 272 % (hors restauration) entre 2013 et 2020, depuis cette date, le secteur connaît

<sup>70</sup> Standard Eurobarometer 100, Autumn 2023 –la hausse des coûts de la vie est la première préoccupation des européens (44 % des sondés mentionnent ainsi ce thème).

<sup>71</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf>.

<sup>72</sup> Voir Interview de Sébastien Abis sur FranceTVInfo le 1<sup>er</sup> février 2024 et la Tribune IDDRI Comment relancer le secteur bio ? Pourquoi il faut d'abord changer de logiciel IDDRI, 1<sup>er</sup> février 2024.

un repli de 7 % (hors restauration)<sup>73</sup>.

La tendance semble se confirmer pour 2023. Cette chute de la demande pour les produits d'agriculture biologique trouve deux origines : le Covid-19 et aujourd'hui l'inflation.

Selon une récente étude de FranceAgriMer<sup>74</sup> la hausse des prix de vente a bien exercé un effet immédiat sur les volumes d'achat, quelles que soient les dispositions des consommateurs et leur attrait pour des produits de qualité.

La transition a un coût qu'il faudra supporter et ce d'autant plus que l'Union, pionnière pour introduire des règles contraignantes en matière de durabilité, est assez isolée dans ce domaine sur la scène internationale. L'UE devra soutenir les producteurs face à une concurrence qui peut être faussée par des subventions d'État (*Inflation Reduction Act* mis en œuvre par les Etats-Unis ; aides publiques massives de la Chine à ses grandes entreprises publiques). Sans cela, le coût de la transition sera mécaniquement transposé sur le prix et assumé par les consommateurs qui risquent alors de se détourner des produits et des solutions les plus neutres sur le plan

environnemental.

Si l'on peut à juste titre estimer qu'un produit de qualité, respectant des normes sociales et environnementales élevées, a un coût supérieur, tout en présentant une valeur ajoutée additionnelle, comment permettre à toutes et tous d'en profiter ?

Ainsi, pour le CESE, ce constat milite pour un traitement conjoint de la crise climatique et de la question de la réduction des inégalités, seule façon de légitimer durablement le PVE aux yeux des citoyens et des citoyennes.

Les débats qui se tiendront durant la campagne des élections européennes apparaissent comme un moment décisif pour créer une nouvelle dynamique autour de l'avenir du Pacte vert afin de lui assurer une légitimité démocratique et d'en renforcer l'acceptabilité au sein des populations. Cette acceptabilité doit aussi passer par l'inclusion des partenaires sociaux, dans toutes les dimensions du PVE. Les bouleversements du monde du travail induits par le pacte doivent pouvoir être discutés, concertés, débattus et mis en œuvre avec les partenaires sociaux, garantissant alors davantage encore son acceptabilité.

## **B. Le financement du Pacte vert, un enjeu pour la réussite et la poursuite de la transition écologique**

Le financement de la transition écologique et des mutations qu'elle implique pour l'ensemble des secteurs concernés (industriel, agricole, énergétique, artisanal...) constitue un enjeu clé de la réussite voire de la poursuite du Pacte Vert. Pour l'ensemble des acteurs impliqués, en particulier ceux

de petite taille, accomplir cette transition, adapter leurs modes de production à de nouvelles règles et objectifs environnementaux représente un effort financier important mais peut aussi constituer une opportunité.

Outre la situation géopolitique

<sup>73</sup> <https://www.portail-ie.fr/univers/enjeux-de-puissances-et-geoéconomie/2023/lagriculture-biologique-a-la-derive/>.

<sup>74</sup> « L'évolution des achats des produits issus de l'agriculture biologique par les ménages français depuis 2015 », France AgriMer, mai 2023.

internationale tendue et la crise du multilatéralisme, divers facteurs sont déjà venus compliquer la donne :

- la désorganisation des chaînes de valeur mondiales et les ruptures d'approvisionnement causées par la pandémie de covid<sup>75</sup> ;
- une conjoncture économique relativement morose dans l'UE<sup>76</sup> avec des tensions inflationnistes persistantes (alimentation, énergie, ...) et un niveau de déficit et de dette publics<sup>77</sup> globalement élevé dans la zone Euro avec un endettement à 89,9% du PIB fin 2023 voire à plus de 100% parmi six pays européens<sup>78</sup> ;
- un climat social tendu en France comme dans d'autres Etats membres (taux de pauvreté, crise agricole).

## 1. Un besoin total massif de financements publics et privés

Les financements publics et privés nécessaires à la mise en œuvre du Pacte vert représentent un investissement massif reconnu par tous les experts.

- La Commission européenne (DG ENERGIE) évaluait en 2021 à 392 milliards d'euros supplémentaires par an le besoin en investissement pour le seul secteur énergétique afin d'atteindre l'objectif de réduction de 55 % des gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030<sup>79</sup>. Rappelons à cet égard qu'il s'agit d'un premier jalon puisque l'objectif du Pacte vert est la neutralité climatique d'ici à 2050 avec une nouvelle perspective de réduction de 90 % des émissions pour 2040 proposée par la Commission dans sa communication du 6 février 2024<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> Avis du CESE « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique économique de l'Union européenne », septembre 2022.

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/ambition-et-leviers-pour-une-autonomie-strategique-de-lunion-europeenne-dans-le-domaine-economique>.

<sup>76</sup> Si les prévisions de croissance pour UE-27 ne sont pas alarmantes, estimées à 1,4 % pour 2024, (cf. <https://fr.euronews.com/business/2023/11/29/inflation-croissance-emploi-queelles-perspectives-economiques-pour-l-ue>), certains signaux tels que la reprise des faillites d'entreprises en France le sont davantage, cf. [https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/01/05/en-2023-les-defaillances-d-entreprises-en-france-ont-renoue-avec-le-niveau-d-avant-covid\\_6209245\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/01/05/en-2023-les-defaillances-d-entreprises-en-france-ont-renoue-avec-le-niveau-d-avant-covid_6209245_3234.html).

<sup>77</sup> Onze États membres affichent un déficit supérieur à 3 % du PIB, Eurostat, 21 avril 2023.

<sup>78</sup> France, Belgique, Espagne, Grèce, Italie, Portugal <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/la-dette-publique-des-etats-de-l-union-europeenne/#:~:text=Elle%20reste%20toutefois%20sup%C3%A9rieure%20aux,13%20784%20milliards%20d'euros>.

<sup>79</sup> Ce premier jalon renvoie au paquet législatif dit FITFOR55.

Source : Document de travail des services de la Commission européenne – Rapport d'analyse d'impact SWD (2021) 621 final, cité dans le Rapport spécial de la Cour des comptes européenne 2023, Objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie, pages 13-15. Ce document remis au Conseil et au Parlement européen n'est pas accessible en ligne au public.

<sup>80</sup> Cf. COM (2024) 63 final du 6 février 2024.

[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13793-Objectif-de-lUE-en-matiere-de-climat-pour-2040\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13793-Objectif-de-lUE-en-matiere-de-climat-pour-2040_fr).

- Une résolution du Parlement européen, prenant en compte un plus grand nombre de secteurs, toutefois plus ancienne (octobre 2020), estimait à 692 milliards d'euros par an ces mêmes besoins en financement publics et privés<sup>81</sup>.
- Selon une étude de I4CE publiée en février 2024<sup>82</sup>, « pour atteindre les objectifs de l'UE pour 2030, l'économie européenne devrait investir 813 milliards d'euros en moyenne annuelle d'ici à 2030 », soit 5,1% du PIB européen. Le volume d'investissements s'est élevé à 407 milliards d'euros en hausse de 9% sur 2021. Il faudrait ainsi doubler le volume des investissements. D'autres sources les évaluent plutôt à 1 000 milliards d'euros<sup>83</sup> par an jusqu'en 2030.

Ambroise Fayolle, Vice-Président de la Banque européenne d'investissement (BEI)<sup>84</sup> a confirmé ces écarts d'évaluations et a estimé la fourchette entre 400 et 600 milliards d'euros par an. Le constat global partagé est donc celui d'un effort massif d'investissement nécessaire.

De façon concomitante au financement, on peut ainsi mentionner le rythme de développement et de déploiement à l'échelle industrielle (*upscaling*) d'innovations technologiques décisives pour la transition écologique. L'évolution du cadre réglementaire et la simplification administrative constituent également des facteurs susceptibles d'accroître ou non les coûts. De la même façon, la complexité de l'accès aux fonds publics ne doit pas constituer un frein, en particulier pour les entreprises de

taille plus réduite ou de statut spécifique (TPME, artisanat, économie sociale et solidaire...).

## 2. Les financements publics européens

### 2.1 LA SIMPLIFICATION DE L'ACCÈS AUX FONDS EUROPÉENS : UN PRÉAMBULE NÉCESSAIRE

Les financements accordés par l'Union aux États membres dans le cadre de la transition écologique, détaillés ci-après, impliquent un exercice de redevabilité important de la part des bénéficiaires. Il est vrai que l'UE est exigeante en termes de justification de dépenses des fonds publics européens pour des raisons de transparence. Il conviendra toutefois d'ouvrir une réflexion sur le cadre européen des aides publiques pour rechercher une meilleure efficacité dans l'usage de ces fonds et pour une mise en cohérence avec les objectifs du Pacte Vert. La France s'illustre tout de même dans ce domaine, parmi les 27 États membres, par des procédures lourdes, souvent impraticables par les acteurs de petite taille. La délégation de la gestion de la politique de cohésion (fonds structurels européens) aux régions a longtemps été avancée comme la cause possible de cet empilement de *reporting* comptable.

La question se pose aussi pour les partenariats public-privé qui se concentrent sur des projets d'envergure ou de niche, excluant d'emblée d'autres acteurs majeurs des transitions, structurellement moins bien armés pour assumer de tels projets.

Le CESE relève néanmoins que le Gouvernement français a pris la mesure

81 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0198\\_FR.html#\\_section1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0198_FR.html#_section1).

82 <https://www.i4ce.org/publication/rapport-deficit-investissement-climatique-europeen-trajectoire-pour-avenir-europe-climat/>.

83 Chiffre avancé par le MTES lors de son audition au CESE.

84 Entretien au CESE.

de cet enjeu avec la création d'une cellule dédiée à la mobilisation des financements européens rattachée directement au secrétaire général des affaires européennes (SGAE). Cette évolution est de nature à faciliter une bonne appropriation des fonds européens disponibles comme l'a fait la France avec son Plan national de relance et de résilience (PNRR). Cette cellule de mobilisation des fonds européens doit s'accompagner du déploiement de mesures au plus près des acteurs et des territoires pour les assister dans leurs démarches d'obtention de financements en faveur de la transition écologique. Ce modèle pourrait être étendu à d'autres Etats européens.

De la même façon, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique a annoncé en début d'année 2024, un projet de loi Pacte II avec l'objectif double de simplification massive et de transformation du rapport entre administration et entreprises. Il a précisé que ce projet de loi s'appuierait sur une consultation publique, qui s'est tenue en décembre 2023 et a appelé entre autres à une « *simplification des droits sociaux et du droit du travail* » (respectivement 8 et 6 % des personnes ayant participé à cette consultation). Le CESE reste vigilant sur ces points : les annonces restent floues en termes de répercussions potentielles sur les droits des travailleuses et travailleurs ; or les processus de simplification ne doivent pas être

synonymes de régression en termes sociaux et environnementaux mais ont pour objet des avancées en matière de facilitation de la vie des entreprises et des ménages vis-à-vis des dispositifs légaux. Les partenaires sociaux restent des interlocuteurs incontournables sur ces questions sur lesquelles ils doivent être vigilants<sup>85</sup>.

#### PRÉCONISATION #7

**Afin de faciliter l'octroi des financements européens potentiellement disponibles pour la mise en œuvre des objectifs du Pacte vert, le CESE souhaite généraliser la mise en en place, au plus près des territoires et des acteurs concernés, de guichets d'accompagnement. Intégrant des représentantes et représentants de l'État, des collectivités territoriales, des secteurs économiques et organisations de la société civile organisée, ces structures seront chargées de l'identification de l'instrument financier le plus approprié.**

<sup>85</sup> Cf dépêche AEF 705388 du 8 janvier 2024 *Financement de la transition écologique* : Bruno Le Maire lance une mission sur l'union des marchés de capitaux.

## 2.2 UN APPORT FINANCIER DE L'UNION INDISPENSABLE ET CONSÉQUENT

En dehors des deux fonds dédiés à la transition socialement juste (cf. partie suivante), la mise en place du Pacte vert ne s'est pas accompagnée d'initiatives à la hauteur des besoins sur le plan du financement de la transition écologique.

La plupart des structures et outils qui permettent de financer la transition écologique dans l'Union ne sont pas nés avec le Pacte mais existaient déjà ou étaient en passe d'entrer en vigueur lors de son lancement, l'Union ayant déjà amorcé un tournant pour honorer ses engagements en matière de développement durable (ODD et Accord de Paris signés en 2015). En témoigne l'adoption dès juin 2020 des premiers Actes délégués sur la taxonomie, fruits de longs travaux menés à la Commission européenne et entre États membres. Grille de lecture commune du niveau de durabilité des activités économiques (de green/vertes à brown/carbonées en passant par un classement de transition comme pour le gaz<sup>86</sup>), elle constitue désormais un référentiel unique pour flécher financements publics et privés au profit de la transition écologique. Il est important de préciser que la taxonomie qui intègre le principe de la réduction des externalités négatives (*do no significant harm-DNSH*)<sup>87</sup> est désormais mise en œuvre au moins partiellement (part contraignante) dans tous les financements publics européens. Ceux-ci intègrent tous désormais une part de « critère climatique » incontournable à l'exception des fonds à vocation purement

sociale (Fonds social européen par exemple).

D'autres structures et instruments jouent un rôle majeur en matière de financement public européen de la transition écologique. Les plus emblématiques sont présentés ci-après.

*La Banque européenne d'investissement (BEI) et les fonds européens d'investissement stratégiques*

À l'origine, cet établissement bancaire public européen, dont les 27 États membres sont actionnaires, a été créé à des fins de solidarité et de cohésion territoriale. Appelé également « Banque du climat » de l'UE, son activité est désormais consacrée à 60 % au financement de la transition écologique.

Fort de sa cotation triple A, la BEI emprunte ainsi sur les marchés pour financer divers projets liés à la transition écologique seule ou en partenariat avec des investisseurs privés. Sur ce dernier point, on parle d'effet levier, un euro investi par la BEI dans un projet étant de nature à multiplier l'investissement privé. D'après M. Ambroise Fayolle, cet effet peut être particulièrement élevé pour les projets innovants mais présentant une part de risque (jusqu'à 10 euros investis par le secteur privé pour un euro apporté par la BEI).

La vocation de la BEI, qui se distingue de celle d'une banque d'affaires, est de contribuer à solvabiliser les projets difficilement finançables par le secteur concurrentiel. En tout état de cause, ses prises de capital, alignées sur la

<sup>86</sup> Conformément à l'accord conclu en trilogie le 6 février 2024 sur le Net Zero Industry Act (dite NZIA, loi européenne sur l'industrie zéro émission), le nucléaire est quant à lui désormais considéré comme une technologie stratégique pour atteindre la neutralité carbone.

<sup>87</sup> Le principe du DNSH signifie qu'un investissement ne peut être réalisé au profit d'un objectif climatique défini qui pourrait nuire de façon significative à un autre objectif majeur (climat versus biodiversité par exemple).

taxonomie, sont guidées par les objectifs prioritaires de l'Union en matière de cohésion entre les territoires et de transition écologique. A titre d'exemple, la BEI a contribué en France au financement de la GigaFactory de batteries électriques Verkor à Bourbourg (Nord) pour 600 millions d'euros ainsi qu'à celui de la ligne 15 sud du Grand Paris à hauteur d'un milliard d'euros. Enfin, il faut rappeler que la BEI a, conjointement avec le Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS)<sup>88</sup> déployé le premier « plan d'investissement pour l'Europe » destiné à encourager l'investissement privé dans des secteurs clés. Le Fonds Juncker a cédé la place en 2020 au FEIS InvestEU qui doit à son tour investir 375 milliards d'euros dans des projets stratégiques jusqu'en 2027.

*NextGenerationEU et sa composante Facilité pour la relance et la résilience, un plan de relance économique post covid qui intègre un critère environnemental contraignant*

Lancé dès mars 2020 pour amortir le choc de la pandémie et mis en œuvre dès février 2021, le plan de relance européen *NextGenerationEU* et plus

précisément sa composante dite Facilité pour la relance et la résilience (FRR)<sup>89</sup> sont ambitieux à plus d'un titre : par le montant de la FRR qui s'élève à un peu plus de 672 milliards d'euros répartie pour moitié en prêts et pour moitié en subventions non remboursables octroyées aux États membres ; par son caractère pluriannuel (2021-2026) qui induit une planification et la réalisation d'objectifs de moyen terme ; par le caractère inédit de son financement. Les 27 États membres ont, en effet, financé la FRR par mutualisation de la dette (emprunt par la Banque centrale européenne- BCE, à hauteur du poids du PIB et de la contribution de chacun des États membres au budget européen).

Fait inédit également, les États membres, pour bénéficier de ce soutien financier, ont dû soumettre à la Commission européenne un plan national de relance et de résilience (PNRR) intégré dans le cas de la France à son programme national de réforme- PNR). Ces PNRR se devaient de respecter tant un critère climatique (au moins 37 % des dépenses, plus de 50 % dans le cas du PNRR français) que numérique, et de cohérence avec les recommandations adressées dans le cadre de la coordination des politiques économiques et sociales

<sup>88</sup> FEIS dit Fonds Juncker, lancé en 2015 par l'ancien président de la Commission européenne 2014-2019.

<sup>89</sup> Voir aussi : [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_fr](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_fr).

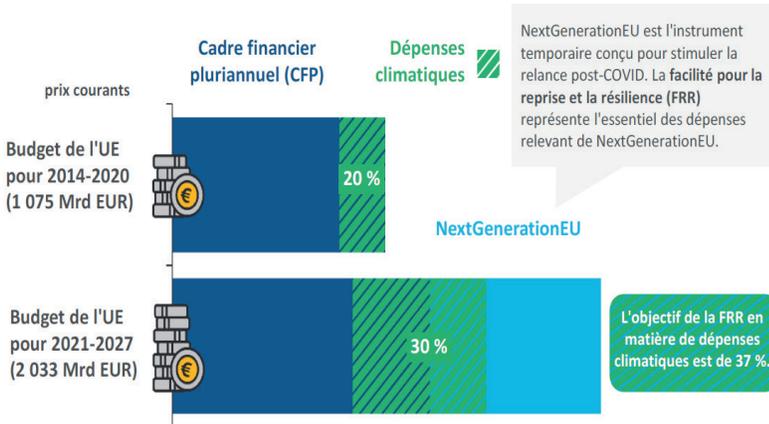
de l'Union (semestre européen)<sup>90</sup>.

Au vu de l'efficacité du dispositif qui pousse les États membres à mettre en œuvre des investissements dans un cadre commun, la question de la poursuite du plan de relance au-delà de 2026 s'est déjà posée, faisant ressurgir l'antagonisme traditionnel entre les pays du Nord de l'Europe dits frugaux et les

pays du Sud, dont la France, a priori favorables à une reconduite du plan.

Pour le CESE, *NextGenerationEU* a été la démonstration d'une solidarité financière exceptionnelle entre États membres face à la pandémie et a marqué la capacité des 27 États membres à agir ensemble face à une situation critique et urgente.

## LE BUDGET EUROPÉEN ET SES OUTILS



Source: Rapport spécial 09/2022 de la Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: Commission européenne, «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027», COM(2018) 321; Conseil européen, Réunion extraordinaire du Conseil européen – Conclusions, EUCO 10/20, 2020, p. 7; Commission européenne, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*, SWD(2020) 205, p. 5.

<sup>90</sup> Voir à ce sujet les consultations annuelles obligatoires du CESE sur le programme national de réforme du gouvernement :

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/consultation-du-conseil-economique-social-et-environnemental-sur-le-projet-du-programme-national-de-reformes>.

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/consultation-du-cese-sur-le-projet-de-programme-national-de-reforme-pour-2022>.

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/consultation-du-cese-sur-le-plan-national-de-relance-et-de-resilience-programme-national-de-reformes>.

Les 750 milliards d'euros du plan de relance européen *NextGenerationEU* sur 2021-2026 s'ajoutent au budget européen dit Cadre financier pluriannuel (CFP) qui couvre quant à lui la période 2021-2027. Il s'élève pour cette période à près de 1075 milliards d'euros de plafonds d'engagements, ce qui représente une contribution des États membres d'un peu plus de 1 % de leur PIB<sup>91</sup>.

Un débat aurait dû s'engager début janvier 2024 au sein du Conseil et du Parlement européen sur les évolutions à apporter au CFP. Se pose par exemple la question de nouvelles recettes, le remboursement du plan de relance étant à la charge commune des États membres (donc du budget européen).

De même, la prochaine mandature devra engager une réflexion globale sur l'adéquation entre les moyens budgétaires disponibles<sup>92</sup> et les missions et défis toujours plus nombreux que l'Union doit relever : le soutien à l'Ukraine, les investissements pour la transition environnementale, la réindustrialisation dans une perspective d'autonomie

stratégique. Il sera donc indispensable de dégager de nouveaux moyens budgétaires. L'attention était jusqu'à présent focalisée sur la révision du cadre de gouvernance économique ainsi que sur les élections européennes de juin 2024. Une fois ces échéances passées, le débat pourrait reprendre.

#### PRÉCONISATION #8

**Le CESE a pris connaissance des évaluations des besoins d'investissements publics et privés nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques 2030. Il souligne l'urgence à définir collectivement une stratégie de financement des investissements. Il préconise qu'un plan de financement complet soit préparé par la Commission européenne dès sa mise en place en 2024. Le plan de financement devrait comporter à la fois des mécanismes publics et privés, fiscaux et financiers, européens et nationaux.**

<sup>91</sup> Le budget de l'UE provient majoritairement (70 %) de la contribution des États membres. L'Union dispose de quelques rares recettes propres (droits de douane ; prochaine taxe sur les multinationales ; taxe existante sur les plastiques non recyclés).

Cf. : <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-budget-de-l-union-europeenne/>.

<sup>92</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/29/cadre-financier-pluriannuel>.

## LES PROGRAMMES ET INSTRUMENTS DU CFP MOBILISABLES AU PROFIT DU PACTE VERT

### *Le programme de recherche et développement Horizon Europe*

Succédant à Horizon 2020, il est centré sur l'innovation et en ce sens peut être mobilisé au service de la mise en œuvre du Pacte vert. Il s'élève à 100 milliards d'euros pour la période 2021-2027.

### *Le programme LIFE*

Également centré sur l'innovation le programme LIFE est en revanche ciblé sur la transition écologique avec quatre composantes (nature et biodiversité ; économie circulaire et qualité de vie ; atténuation et adaptation au changement climatique ; transition énergétique propre). Il est faiblement doté, à hauteur de 5,4 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE, période 2021-2027 mais son maintien permet la réalisation du large éventail d'objectifs du pacte vert pour l'Europe en matière de climat, d'énergie et d'environnement, y compris l'objectif de l'UE de devenir climatiquement neutre d'ici à 2050, notamment en soutenant les actions de la société civile.<sup>93</sup>

### *Le Mécanisme d'interconnexion en Europe, un instrument financier pluriannuel au service des infrastructures européennes (énergie, transport de l'UE)*

Le Mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE) est un instrument budgétaire clé pour l'aménagement du territoire et les mobilités au sein de l'Union autour de trois composantes d'infrastructures : énergie, transport, télécommunications. Son enveloppe totale s'élève à près de 34 milliards d'euros pour UE-27; l'intégration des critères climatiques n'y est pas totale ni contraignante. Toutefois, comme dans le cas de la BEI, son implication est de nature à rassurer les investisseurs privés.

Peu connu des citoyennes et citoyens voire des parties prenantes, il est par exemple l'instrument financier du Réseau transeuropéen de transport (RTE-TEN), qui sur la base d'appels à projets réguliers, va financer à hauteur de 30 à 50 % des projets d'envergure (axe Rhin Danube par exemple, cartographie complète disponible sur le site de la Commission européenne). Ses objectifs sont alignés sur les engagements de l'UE en matière de développement durable et il est en ce sens « compatible » avec l'esprit et la lettre du Pacte vert. Toutefois, l'articulation entre MIE et Pacte vert n'est pas si évidente puisqu'à ce stade, la composante « mobilités durables » du Pacte vert est encore assez peu développée et n'a pas figuré parmi les premiers textes présentés. D'ailleurs, le MIE peut être mobilisé pour la mise en place ou rénovation d'infrastructures énergétiques mais ce volet est faiblement doté (5,8 milliards d'euros sur 2021-2027 pour UE-27).

93 Voir <https://www.ecologie.gouv.fr/programme-europeen-financement-life>

*La politique de cohésion et les fonds structurels européens (cohésion territoriale et régionale)*

La vocation des fonds structurels européens (fonds européens de développement régional-FEDER ou Fonds de cohésion par exemple) n'est pas la transition écologique mais le comblement des écarts de développement entre les différentes régions européennes et le renforcement de la cohésion sociale et territoriale entre Etats membres. Dans le contexte du Pacte vert, ils peuvent être mobilisés au titre d'une transition socialement juste et viennent par exemple participer au financement d'infrastructures ferroviaires ou maritimes conjointement avec le MIE.

#### PRÉCONISATION #9

**Pour rendre les différents instruments budgétaires européens plus lisibles et faciliter leur pilotage par l'Union et leur appropriation par les bénéficiaires, le CESE propose d'établir une stratégie claire de mise en cohérence des financements disponibles conformément aux priorités fixées. Elle sera élaborée par une entité directement rattachée à la Présidence de la Commission et sous le contrôle du Parlement et elle sera aussi chargée de simplifier et le cas échéant de proposer des regroupements de fonds dans un souci d'efficacité. Ces financements doivent avoir pour objectif l'accompagnement d'une transition juste et le progrès social dans tous les Etats membres.**

Pour compléter cette analyse des instruments mobilisables au profit du PVE, il faut mentionner la Politique agricole commune (PAC). Même si ce n'est pas à proprement parler un instrument financier européen, elle représente le premier poste de dépenses du budget européen avec un peu plus de 386 milliards d'euros de dépenses prévues pour 2021-2027. Actuellement au cœur des débats autour de la crise agricole, ce n'est pas l'existence de la PAC elle-même qui est remise en cause par les milieux agricoles mais bien certaines mesures prévues par le Pacte vert. Cependant, sont bien pointées une redevabilité et une lourdeur administrative accrues pour les bénéficiaires de la PAC, en particulier depuis l'introduction d'écorégimes (conditionnalité des subventions versées au respect de critères écologiques).

Pour conclure, on peut souligner que même en retenant l'hypothèse basse, les financements publics européens sont bien insuffisants pour couvrir la totalité des besoins. En effet, le budget de l'Union pour l'année 2023 s'est élevé à un peu plus de 168 milliards d'euros de crédits de paiements et 182 milliards de crédits d'engagement (ces derniers pouvant s'échelonner sur

plusieurs années).

Le financement public européen a un rôle spécifique : un effet de cap pour montrer clairement l'orientation prise à moyen et long terme par l'Union sur des sujets de planification majeurs ; un effet de caution ou de garantie, l'implication d'une structure publique européenne telle la BEI étant de nature à rassurer les investisseurs, en particulier sur des projets jugés risqués en raison de leur caractère innovant ; un effet de levier de l'investissement privé. Enfin, c'est l'un des axes structurants du fonctionnement de l'Union, le maintien de la cohésion et de la solidarité (« ne laisser personne ni aucun territoire de côté »).

### **3. Mobiliser les financements privés, vecteurs clefs de la transition**

Deux tiers de la transition écologique en France seraient financés par les entreprises et les ménages avec 100 milliards d'euros investis en 2022<sup>94</sup> preuve du caractère essentiel et déterminant de l'investissement privé dans la transition. Il est donc crucial de mobiliser ces investissements et d'encourager le secteur privé à poursuivre et à intensifier ces investissements pour la mise en œuvre du PVE en favorisant par exemple un « verdissement » de la finance.

Au sein de la Commission européenne, la direction générale dite « DG REFORM » supervisée par la Commissaire à la cohésion et aux réformes, réfléchit aux moyens de « verdir les finances privées ». Si des mesures existent déjà (taxonomie) et que de nombreuses pistes sont envisagées, le processus de décision,

relevant essentiellement de l'unanimité des Etats membres au Conseil (fiscalité verte européenne par exemple) est long<sup>95</sup>. Le CESE relève toutefois l'entrée en vigueur progressive, au 1er janvier 2024, de la taxe européenne sur les multinationales, fruit de longs travaux et négociations menés sous l'égide de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Une part des revenus pourrait revenir au budget de l'UE, ce point demeurant en discussion.

### **3.1 INSTALLER UN ÉCOSYSTÈME FAVORABLE AUX INVESTISSEMENTS DURABLES**

L'ampleur des financements publics européens disponibles orientés majoritairement vers un objectif commun de croissance durable et inclusive (1075 milliards d'euros de budget européen sur 2021-2027 complété par les 750 milliards de *NextGenerationEU* sur 2021-2026) sont déjà un signal fort de nature à rassurer et attirer l'investissement privé. Rappelons aussi qu'avec ses 448 millions de citoyennes et citoyens, ses économies parmi les plus avancées<sup>96</sup>, son poids commercial et diplomatique à titre collectif (en tant qu'Union) ou individuel (Etats membres), sa crédibilité financière (cotation triple A de l'Union), l'UE reste l'un des marchés les plus attractifs au monde.

Avec l'annonce en 2019 puis la mise en œuvre progressive du Pacte vert, l'Union a cherché à consolider le dispositif de nature à favoriser la finance durable. La Commission européenne a mis en place la Plateforme européenne sur la finance durable, observatoire chargé

94 Étude du Think tank I4CE (décembre 2023).

95 Voir aussi [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition\\_fr#verdir-les-finances-publiques-et-priv%C3%A9es](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_fr#verdir-les-finances-publiques-et-priv%C3%A9es)

96 En dépit du Brexit, 3 pays du G7 sont membres de l'Union : Allemagne, Italie, France et l'UE est membre en tant que telle du G20.

de la conseiller sur ce sujet, sur le déploiement de la taxonomie en particulier.

Des initiatives de nature volontaire (droit souple) ont été prises de longue date par les acteurs économiques *via* le déploiement d'une politique de responsabilité sociale et environnementale et le recours aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), ou encore *via* la normalisation (exemple de la norme ISO 26 000). Toutefois, l'Union, en se fondant sur l'ampleur des engagements à honorer et des financements privés à mobiliser, a proposé des mesures plus contraignantes.

#### *La directive Corporate Sustainability Reporting dite CSRD*

Entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024, elle fait figure de mesure symboliquement forte. Elle impose aux grandes entreprises<sup>97</sup> et aux PME cotées en bourse<sup>98</sup> de nouvelles obligations et normes en matière de *reporting* extra financier : concrètement, ces sociétés seront chargées d'établir un rapport annuel de durabilité et de rendre compte de leurs actions

dans ce domaine. Dans les faits, ces obligations s'imposeront également, par effet de ruissellement, aux TPE-PME *via* leurs partenaires commerciaux ou financiers.

La mise en œuvre pratique de cette nouvelle réglementation, qui s'échelonne sur les cinq prochaines années<sup>99</sup>, pose des difficultés. Il conviendra d'accompagner les entreprises pour la mise en œuvre de cette réglementation complexe et technique (analyse et compréhension des textes ; compréhension des obligations de publication et des thématiques à couvrir ; formation technique des personnels). Les PME non cotées sur un marché réglementé et les TPE, pour qui cette réglementation n'est pas applicable, seront cependant concernées dans la mesure où elles sont en relation de client à fournisseur et qu'elles devront à ce titre contribuer à leur *reporting* de durabilité. Un appui tout particulier devra leur être fourni.

97 Les grandes entreprises européennes, c'est-à-dire, selon la directive Comptable, les sociétés, cotées ou non, au-dessus de deux des trois seuils suivants : 250 salariés ; 40 M€ de chiffre d'affaires et 20 M€ de total de bilan (site de l'AMF).

98 Les sociétés cotées sur les marchés réglementés européens, à l'exception des microentreprises telles que définies par la directive Comptable. Sont donc concernées les PME cotées. Toutefois, les PME bénéficient d'obligations de *reporting* allégées (normes spécifiques), site de l'AMF.

99 Le calendrier de déploiement de la CSRD s'échelonne du 1<sup>er</sup> janvier 2024 à 2028 en fonction de la taille des entreprises. Les PME cotées sur le marché réglementé européen devront par exemple effectuer leur reporting à compter de 2027 sur l'exercice 2026 [https://www.amf-france.org/fr/actualites-publications/dossiers-thematiques/le-reporting-de-durabilite-csrd-0#Mettre\\_en\\_uvre\\_ou\\_mettre\\_\\_jour\\_lanalyse\\_de\\_double\\_matrerialit](https://www.amf-france.org/fr/actualites-publications/dossiers-thematiques/le-reporting-de-durabilite-csrd-0#Mettre_en_uvre_ou_mettre__jour_lanalyse_de_double_matrerialit)

- Il ne faudra pas occulter ces éléments pour éviter que sa mise en œuvre ne génère des effets pervers :
- il s'agit d'une directive (et non d'un règlement d'application directe), laissant de facto aux Etats membres une certaine latitude pour une transposition, qui est à géométrie variable d'un pays à l'autre ;
- les rapports, construits sur des indicateurs autour de trois grands piliers (environnemental, social et de gouvernance), restent des productions qu'il convient d'incarner et le cas échéant de justifier. Sur ce sujet, il est clair que les plus petits acteurs auront moins de moyens à consacrer à leur élaboration. Leur accompagnement est essentiel ;
- le texte implique que l'entreprise justifie les actions en faveur ou en défaveur de la durabilité sur l'ensemble de sa chaîne de valeur en amont et en aval. Elle devra donc collecter des informations auprès de ses sous-traitants, qui, pour certains, seront en difficulté pour y répondre. Il est donc essentiel de faciliter l'accompagnement et la formation des partenaires nationaux et internationaux (sous-traitants, fournisseurs...) des sociétés européennes soumises à cette réglementation. Il conviendrait également d'adapter les exigences de *reporting* de durabilité à la réalité des entreprises, notamment les PME, et de rationaliser les questionnaires de transparence utilisés par les acteurs publics et privés. A défaut, cela pourrait conduire à une éviction parmi les entreprises nationales, européennes et extra-européennes participant à la chaîne de valeur, voire à une sélection des pays partenaires.

Enfin, avec l'introduction de cette obligation poussée de *reporting* extra financier, les acteurs économiques

européens se trouvent de facto exposés à des concurrents moins-disants sur le plan de la responsabilité sociale et environnementale (RSE). En effet, les grands partenaires commerciaux de l'Union (Chine et Etats-Unis en tête) n'imposent pas de règles contraignantes comparables à leurs entreprises dans ce domaine.

#### PRÉCONISATION #10

**Afin de maintenir les conditions d'une concurrence équitable au plan mondial en termes de responsabilité sociétale et environnementale des entreprises (RSE), le CESE préconise que l'UE et ses Etats membres continuent de promouvoir des avancées dans ce domaine au sein des différentes instances internationales susceptibles de faire progresser les règles mondiales (Organisation pour la coopération et le développement économiques ; Organisation internationale du travail, Principes directeurs des Nations unies pour la conduite responsables des entreprises ; travaux de l'Organisation mondiale du Commerce en faveur de la prise en compte des principes dits de développement durable dans la régulation du commerce mondial).**

## PRÉCONISATION #11

**Dans le but d'accompagner les entreprises dans la bonne application de la directive CSRD, il est nécessaire de s'assurer que les normes mentionnées soient bien adaptées à la réalité de toutes les entreprises (en particulier des PME) et qu'elles soient rendues compréhensibles par une rédaction appropriée. Il conviendrait également de simplifier les obligations de reporting et de faciliter les montées en compétences des différents acteurs en intensifiant les formations sur la RSE, sur le reporting de durabilité et le bilan carbone.**

### 3.2 MOBILISER L'ÉPARGNE PRIVÉE AU PROFIT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Parallèlement, au niveau national, plusieurs initiatives récentes annoncées par le ministère de l'Économie et des Finances ont pour but de fléchir l'épargne privée vers le financement de la transition écologique<sup>100</sup>. Cette idée pourrait être poussée au niveau des autres États européens. Le CESE présente ci-après quelques-unes des initiatives les plus récentes, en relation avec le niveau européen.

#### *La relance du projet d'Union des marchés de capitaux (UMC)*

En début d'année 2024, le ministre de l'Économie, des Finances, de la Souveraineté industrielle et numérique, a annoncé relancer la réflexion sur l'Union des marchés de capitaux qui pourrait contribuer à faire face au besoin immense de financements pour la transition climatique. Les attendus sont notamment : la création d'une autorité de supervision commune sur le modèle de la *Securities and exchange commission* des États-Unis (SEC, organisme fédéral de réglementation et de contrôle des marchés financiers) ; le renforcement du rôle de l'euro dans les transactions mondiales (monnaie de réserve et caractère extraterritorial) ; la fluidification des mouvements de capitaux et donc des investissements intra européens.

La mise en place d'une Union des marchés de capitaux reste un processus long, amorcé dès 2015 par la Commission européenne avec un plan d'action, sans avancée majeure jusqu'à la présentation d'un nouveau plan d'action en octobre 2020. Quelques réalisations (directive solvabilité II ; règles communes pour les fonds d'investissement) sont à souligner sans pour autant constituer la trame d'une réelle Union. France et Allemagne, si elles sont déterminées à faire avancer ce dossier, devront par conséquent convaincre les

<sup>100</sup> Voir aussi à ce sujet les travaux de la commission Économie et Finances du CESE : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/inegalites-pouvoir-dachat-eco-anxiete-agir-sans-attendre-pour-une-transition-juste-rapport-annuel-sur-letat-de>

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/financer-notre-strategie-energie-climat-donnons-nous-les-moyens-de-nos-engagements>.

autres Etats membres et poursuivre les négociations. La Déclaration des 27 ministres européens des Finances<sup>101</sup> réunis le 11 mars 2024 en format Eurogroupe visant à approfondir cette UMC est cependant encourageante.

#### *La création de produits d'épargne spécifiques*

Le ministre de l'Économie s'est exprimé début 2024 en faveur de la création de nouveaux produits d'épargne pour financer la transition écologique : le plan d'épargne climat jeunes<sup>102</sup> qui permettrait de flécher les 40 milliards d'euros d'épargne détenue par les jeunes mineures et mineurs en France vers des projets compatibles avec les objectifs climat de la France. A ce stade, une

défisicalisation est annoncée mais les détails du projet non encore dévoilés.

Pour le CESE, la question est plus complexe qu'il n'y paraît : ces fonds sont actuellement pour l'essentiel déposés sur des livrets A, gérés majoritairement (60 %) par la Caisse des dépôts et consignations. Or cette dernière a intégré les règles de la taxonomie européenne et flèche aussi l'essentiel de ces financements vers des projets de cohésion sociale (logement). La réorientation pure et simple de ces ressources est de nature à porter atteinte à la réalisation de projets majeurs pour l'acceptabilité sociale du Pacte vert, la question du logement et de leur rénovation étant cruciale.

## **C. Accompagner les transitions : transition juste, politique industrielle et de R&D**

### **1. La transition juste : l'accompagnement social est une condition incontournable pour la réussite du PVE**

La mise en œuvre du PVE et des bouleversements des modes de production et de consommation qu'il induit impose un accompagnement social.

Progressivement un nouveau concept s'est ainsi imposé dans le cadre de cette problématique : celui de « transition juste ». Ce terme décrit « *la transition vers une économie résiliente au changement climatique et à faible émission de carbone, qui maximise les avantages de l'action climatique tout en minimisant les difficultés pour les*

*travailleurs et leurs communautés* »<sup>103</sup>.

En résumé, la transition écologique ne doit pas se faire aux dépens de la question sociale.

La nécessité de « ne laisser personne de côté/ *leave no one behind* » préoccupe les pouvoirs publics depuis plusieurs années. Ainsi l'Accord de Paris<sup>104</sup> mentionnait déjà en 2015 les « *impératifs d'une transition juste pour la population active* ». De même, le Conseil européen, dans son programme stratégique 2019-2024, affirmait que « *l'Europe doit s'appuyer sur une approche inclusive et durable, qui tire parti des changements induits par la transition écologique, les évolutions technologiques et la*

101 <https://aeur.eu/f/b8w>

102 <https://www.capital.fr/votre-argent/plan-depargne-avenir-climat-le-placement-defiscalise-pour-les-jeunes-1491183>.

103 Définition de la confédération syndicale internationale.

104 Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015.

*mondialisation, et veille dans le même temps à ce que nul ne soit laissé de côté* ». Cet engagement a été depuis maintes fois renouvelé notamment par Ursula von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union en 2023 qui appelait à garantir une « *transition juste et équitable* » avec le Pacte vert européen. Cet objectif figure ainsi parmi les six grandes priorités fixées par la Présidence belge du Conseil européen.

Pourtant, au-delà du slogan et de la volonté politique affichée, le CESE constate que cette question a jusqu'à présent plus relevé de la rhétorique que de mesures effectives et durables. De ce point de vue, comme explicité ci-dessous, les propositions avancées par la Commission pour les objectifs climatiques 2040 semblent, dans le domaine de l'accompagnement social de la transition, encore lacunaires car elles se fondent principalement sur les recettes issues du système d'échange de quotas d'émissions (SEQE-2).

Pour que cette transition juste soit efficiente, la Confédération syndicale internationale (CSI) a ainsi fixé différents objectifs et mesures à déployer, qui démontrent l'étendue du champ des actions à entreprendre :

- développer des emplois et lieux de travail verts ;
- évaluer les impacts professionnels et sociaux pour préparer au mieux le changement ;

- consulter tous les acteurs concernés ;
- former les travailleurs et travailleuses aux nouvelles compétences ; mettre en place des politiques sociales et professionnelles adéquates ;
- prévoir au niveau régional des plans adaptés à la diversification économique.

Ces recommandations de la CSI démontrent donc le caractère extrêmement large et complexe des politiques à déployer.

A ces préoccupations, il convient d'ajouter celle des inégalités entre les femmes et les hommes pour ce qui est des revenus, des mauvaises conditions de travail et de la charge non rémunérée qui rendent les femmes plus sujettes aux effets négatifs de la crise climatique, alors même que le Fonds pour une transition juste de l'UE est un instrument qui promeut explicitement l'égalité des sexes. Il convient qu'il soit davantage et effectivement mobilisé pour contrecarrer les effets de genre possibles de la transition écologique.

Au regard de la situation actuelle, le CESE constate que beaucoup reste encore à faire dans ce domaine. Ainsi, les inégalités sociales continuent à frapper durement l'Union, ce qui va complexifier la mise en œuvre du PVE. Pour mémoire, 95,3 millions de personnes font face à un risque de pauvreté ou d'exclusion<sup>105</sup> dans l'UE (dont 72,7 millions à un risque de

<sup>105</sup> Personnes vivant dans des ménages confrontés à au moins un des trois risques de pauvreté et d'exclusion : la pauvreté monétaire, la privation matérielle et sociale grave et/ou la vie dans un ménage à très faible intensité de travail.

pauvreté)<sup>106</sup>. Ce sont près de 42 millions de personnes, soit 9,3 % des citoyens de l'Union, qui étaient en situation de précarité énergétique en 2022<sup>107</sup>. Ce phénomène s'est encore aggravé avec la guerre en Ukraine et l'augmentation des prix de l'énergie qui en a résulté et qui impacte non seulement les ménages à faible revenu mais aussi ceux à revenu intermédiaire dans de nombreux États membres. La fin des aides d'urgence mise en place dans certains États membres pour soutenir les ménages face à la flambée des prix de l'énergie va encore accroître les difficultés des ménages les plus vulnérables, notamment en France avec l'augmentation de 9,8 % des tarifs de l'électricité intervenue en février 2024 dans le cadre de la fin du bouclier tarifaire mis en place en 2021. Dans ce contexte, il est urgent de mobiliser des ressources suffisantes et accessibles pour les personnes en situation de vulnérabilité énergétique.

Les annonces récentes<sup>108</sup> de la Commission européenne d'un objectif pour 2040 de baisse des émissions nettes de CO<sub>2</sub> de 90 % dans l'Union européenne par rapport à 1990, bien qu'accompagnées d'un message rassurant laissant entendre que la trajectoire et les mesures déjà prises pour l'objectif 2030 seraient suffisantes, suscitent également de nombreuses interrogations, notamment quant à leur impact social potentiel.

Le besoin d'accompagnement va en

effet être d'autant plus nécessaire que « plusieurs législations [du PVE] ne sont pas encore en vigueur et qu'elles pourront susciter l'impopularité » comme le souligne l'eurodéputé Petre Liese (PPE)<sup>109</sup>. En effet, alors que l'effort de décarbonation pesait jusque-là principalement sur les entreprises, des dispositions du PVE vont avoir des effets très directs sur le budget des ménages à moyen terme, en particulier avec le déploiement du nouveau système d'échange de quotas d'émission (SEQE2) qui s'appliquera à partir de 2027 aux bâtiments et au transport routier. Ce dispositif, conçu comme une source de financement pour la transition énergétique, s'il n'est pas accompagné de politiques publiques de soutien fortes pour la rénovation énergétique des bâtiments, ainsi que du développement de solutions alternatives et abordables en termes de mobilités, pourrait conduire à un véritable basculement social et un durcissement des opinions publiques sur les trajectoires actuelles de la transition. En effet, bien que l'Union européenne ait instauré un mécanisme strict visant à plafonner le prix du carbone à un maximum de 45 euros par tonne d'émissions de CO<sub>2</sub> jusqu'en 2030, soit une hausse de 10 centimes par litre d'essence et de 12 centimes par litre de diesel, certains experts, dont ceux issus du Centre de développement durable de l'école Hertie de Berlin, ont pour leur part modélisé des prix du carbone se situant entre 100 et 300 euros par tonne de CO<sub>2</sub>

106 Eurostat, *Key figures on European living conditions- 2023 edition*.

107 <https://www.eesc.europa.eu/fr/news-media/press-releases/precarite-energetique-42-millions-de-personnes-dans-lue-nont-pas-les-moyens-de-chauffer-correctement-leur-logement#:~:text=La%20troisi%C3%A8me%20conf%C3%A9rence%20sur%20la,convenablement%20leur%20logement%20en%202022>.

108 Commission européenne, *Recommendations for 2040 targets to reach climate neutrality by 2050*, 6 Février 2024.

109 Climat : la commission européenne veut réduire les émissions de CO2 de 90% d'ici à 2040, *Le Monde*, 7 février 2024.

à partir de 2027<sup>110</sup>.

Comme le souligne la Fondation Friedrich Ebert<sup>111</sup>, « *toutes ces hausses de prix des énergies vont augmenter les inégalités pour les personnes qui dépendent de la mobilité, qui n'ont pas d'autre moyen alternatif de transport et qui n'ont pas n'ont plus les moyens de passer à la mobilité verte* ». Les tensions rencontrées lors de la crise des gilets jaunes, motivée par la crainte d'une augmentation du prix des carburants liée à la taxe carbone, montrent à quel point ce sujet peut conduire à des mouvements de contestations puissants. Il apparaît donc indispensable de mettre en place des politiques d'accompagnement en soutenant davantage les citoyens, les travailleurs et les régions qui pourraient être les plus touchés par les changements économiques liés à la transition vers des énergies plus propres.

Sans cet accompagnement, la mise en œuvre de mesures environnementales risque d'être mal ou non comprise. A titre de référence, la mise en place des Zones à faible émissions mobilité (ZFE) qui, dans un souci de santé publique, vise à réduire les émissions de polluants atmosphériques et à améliorer la qualité de l'air dans les agglomérations, est symptomatique des incompréhensions que peuvent susciter des transformations

normatives non accompagnées et perçues comme trop rapides par les populations. Ainsi, une consultation du Sénat en 2014 sur ce dispositif ayant reçu plus de 50 000 réponses pointait une inquiétude voire un rejet massif des populations sur ce dispositif, 86 % des particuliers et 79 % des professionnels se disant opposés à leur déploiement voire « tout à fait opposés » pour 69 % des répondants. Parmi les principales critiques exprimées se retrouvent notamment la crainte d'un creusement des inégalités sociales, le coût trop élevé des véhicules propres et une rupture d'égalité dans l'accès aux centres-villes. La mission d'information du Sénat alertait dans son rapport sur un accompagnement défaillant de l'État dans la mise en œuvre des ZFE (absence de larges campagnes d'information, manque de soutien financier...).

### ***L'UE a pris des mesures en faveur de la transition juste mais elles doivent être intensifiées***

Bien que l'Union européenne ne déploie pas de politique sociale spécifique<sup>112</sup>, domaine relevant de la compétence des États membres, elle a mis en place deux mécanismes *ad hoc* pour favoriser la transition juste : le Fonds social pour le climat et le mécanisme pour une transition juste.

**Le Fonds social pour le climat** est le premier outil. Destiné à soutenir

110 Euractiv, Marché du carbone : les prix du gaz et de l'essence pourraient grimper en flèche à partir de 2027, selon des experts.

111 Audition de M Tailhofer au CESE.

112 L'article 9 du TFUE introduit une clause sociale horizontale, la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de l'UE doivent tenir compte d'exigences sociales en termes de promotion d'un niveau d'emploi élevé ; de garantie d'une protection sociale adéquate ; de lutte contre l'exclusion sociale ; d'un niveau élevé en matière d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

financièrement les citoyens et citoyennes, ainsi que les entreprises les plus touchés par la mise en place du nouveau système d'échange de quotas d'émission pour le secteur du bâtiment et du transport, il est doté d'une enveloppe de 65 milliards d'euros pour la période 2026-2032. Il sera financé d'une part, grâce aux recettes générées par la vente de quotas d'émissions de GES et, d'autre part, les États membres devront cofinancer les programmes à hauteur de 25 %, ce qui devrait permettre d'atteindre une enveloppe globale de 86,7 milliards d'euros. Nicolas Berghmans<sup>113</sup> indiquait en audition que « *malgré les 86 Md€ mobilisés sur six ans, rapportés par tête d'Européen, [cela représente] 20 € par an par personne, 70 à 80 € dans les pays de l'Europe de l'Est, qui bénéficieront le plus de ce Fonds* ». Pour lui, la globalité des besoins de transition ne serait donc pas couverte par ce Fonds.

La composante sociale de ce fonds pose aussi de nombreuses questions. Le chercheur Bela Galgoczi soulignait le risque des effets néfastes de l'actuelle clé de répartition entre États-membres. Celle-ci est basée sur le taux de précarité énergétique, le revenu par habitant ou encore le nombre de personnes susceptibles d'être touchées par la pauvreté dans les zones rurales. Elle pourrait conduire à ce « *qu'un pays plus riche, mais où demeurent de fortes inégalités, [bénéficie] plus largement du fonds qu'un pays très pauvre, où la société est plus égalitaire* »<sup>114</sup>. De même, Camille Defard de l'Institut Jacques Delors, affirme<sup>115</sup> que « *le Fonds social pour le climat ne suffira pas à atténuer*

*les effets négatifs et injustes du nouveau marché carbone sur le bâtiment et le transport routier sur les Européens* ». Elle ajoute que le fonds est trop limité pour financer de façon adéquate à la fois les investissements verts et la compensation sociale en faveur des ménages (et des microentreprises). Le risque que le Fonds échoue à apporter une aide suffisante à ceux qui en ont le plus besoin est important. Enfin, des questions se posent également sur sa capacité à accompagner les ménages les plus vulnérables vers l'achat de véhicules verts avant l'échéance de 2035 sur la fin de la commercialisation des véhicules thermiques en Europe.

### **Le mécanisme pour une transition juste**

est le deuxième outil existant. Il vise pour sa part à accompagner dans leur transition vers la neutralité climatique d'ici à 2050 les régions et les secteurs les plus dépendants aux combustibles fossiles (charbon, tourbe, schiste bitumineux...) ou dont les industries sont les plus émettrices de gaz à effet de serre. Le mécanisme s'articule autour de 3 volets :

- Le Fonds pour une transition juste (FTJ) ;
- Une partie des financements prévus dans le cadre du programme *InvestEU*,
- L'octroi de prêts pour les organismes publics par la Banque européenne d'investissement (BEI).

Ces investissements sont conçus pour éviter une aggravation des inégalités régionales. Ils porteront notamment sur des programmes de reconversion et d'insertion des travailleurs ainsi que la

<sup>113</sup> Audition de Nicolas Berghmans, responsable Europe - expert énergie-climat, IDDRI.

<sup>114</sup> Toute l'Europe, Transition énergétique : qu'est-ce que le Fonds social pour le climat ? avril 2023.

<sup>115</sup> Institut Jacques Delors, Le fonds social pour le climat ; pour une transition énergétique juste, Camille Defard, octobre 2021.

diversification et la modernisation de l'économie locale. Le FTJ sera doté d'un budget de 17,7 Md€ pour 2021-2027, qui bénéficiera aux États membres via l'adoption de plans territoriaux de transition juste. Ainsi, en France, ce sont 6 régions industrielles particulièrement exposées qui sont concernées par le FTJ pour un montant total de 937 millions d'euros : Auvergne Rhône-Alpes, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Ce fonds constitue une avancée pour accompagner les régions les plus vulnérables mais semble pourtant trop limité face aux défis à venir. En effet, son montant initial de 40 milliards d'euros a été revu à la baisse. Le choix des secteurs bénéficiaires semble également trop restrictif et ne concernera pas par exemple les transports, la construction, l'agriculture ou encore le tourisme comme le remarquait la Confédération européenne des syndicats (CES). La fondation Robert Schuman pointait pour sa part un risque élevé de saupoudrage des financements au détriment de l'efficacité envers un secteur de la formation dont les besoins en financements sont déjà très élevés.

#### PRÉCONISATION #12

**Le CESE considère que les moyens alloués pour accompagner la transition juste ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il recommande que la prochaine mandature européenne établisse une définition partagée des voies et moyens nationaux et européens, notamment budgétaires, pour réaliser cette transition juste et renforcer ainsi son acceptabilité.**

La mise en œuvre de ce PVE, au regard des bouleversements attendus sur le marché du travail, doit également s'accompagner d'une évaluation et d'un accompagnement des impacts professionnels et sociaux pour préparer au mieux le changement. En effet, la transition écologique pose avec acuité la question des requalifications, des reconversions et/ou perfectionnement des compétences pour qu'aucun travailleur ne soit laissé pour compte. Il y a un manque de compétences dans beaucoup de secteurs. Il faut soutenir la formation des salariés vers de nouveaux métiers, non précaires.

En effet, au niveau européen, selon la CES<sup>116</sup>, deux millions d'emplois pourraient être créés et la création nette d'emplois sera plus importante que sa destruction. En

<sup>116</sup> Audition de de M. Ludovic Voet, secrétaire confédéral de la Conférence européenne des syndicats

France, l'ADEME<sup>117</sup> estime que la stratégie bas carbone permettrait la création de 540 000 emplois d'ici 2030 et pourrait atteindre le million à l'horizon 2050. Toutefois, la transition impliquera une destruction d'emplois pour certains secteurs et une transformation profonde des métiers nécessitant une évolution des compétences et la mise en place de formations professionnelles adaptés. Lors de son audition<sup>118</sup>, Ludovic Voet souligne ainsi l'importance d'associer les travailleurs dans la transformation industrielle liée à la transition énergétique (« *nothing about us without us* »). Dans cette perspective, il souligne la nécessité d'une parfaite connaissance des processus de transformations induites par le pacte vert, dont les effets sur les compétences nécessaires aux travailleurs ou sur les emplois ne sont jusqu'à présent formellement identifiées.

En effet, pour pouvoir mener une transition juste, un point essentiel est de développer une connaissance fine des répercussions de ce processus sur le marché du travail grâce à une cartographie granulaire des effets sur l'emploi et sur les compétences. En effet, au-delà des perspectives optimistes en matière de création nette d'emplois, Ludovic Voet affirme que « *fermer les usines à charbon bulgares et polonaises pour créer des emplois en Suède et en France n'apportera pas la conviction que ces politiques climatiques sont justes* ». Pour

lui, « *il faut aller beaucoup plus granulairement dans les industries, dans les régions et même les sous-régions qui vont être affectées pour avoir un exercice scientifique de planification et de connaissance des changements à venir* ».

La prise en compte de la transition juste a donc de multiples facettes et nécessite une appropriation large et complète au sein de l'UE. Comme le souligne le CES européen, il est nécessaire de « *faire progresser le cadre politique de l'Union européenne en faveur d'une transition juste* »<sup>119</sup>. Pour que cette priorité figure au premier plan politique, plusieurs mesures peuvent être envisagées pour le CES européen comme l'affirmation d'une approche politique globale, coordonnée et intégrée avec par exemple la création d'un observatoire européen de la transition juste qui évaluerait les incidences externes et internes du PVE, le fait de confier le portefeuille de la transition juste au commissaire en charge du PVE ou encore l'établissement d'une directive européenne pour une transition juste dans le cadre du travail (anticipation et gestion du changement...) qui s'intéresserait également aux questions des distorsions sociales au sein de l'UE. Une plus forte association des partenaires sociaux faciliterait également la mise en œuvre de la transition juste. Lors de la Conférence sociale européenne du

117 <https://infos.ademe.fr/magazine-octobre-2021/dossier/transition-ecologique-et-emploi-un-cercle-vertueux/#:~:text=En%20compl%C3%A9ment%2C%20les%20%C3%A9valuations%20macro,emplois%20%C3%A0%20l'horizon%202050.>

118 Audition de M. Ludovic Voet, secrétaire confédéral de la Conférence européenne des syndicats.

119 Avis du CES européen du 14/12/2023.

31 janvier 2024, une « déclaration tripartite pour un dialogue social européen fructueux » a ainsi renouvelé l'engagement à renforcer le dialogue social au niveau de l'UE. Ce développement du dialogue social européen devrait porter en priorité sur les voies et moyens d'une transition juste en Europe.

### PRÉCONISATION #13

**Pour le CESE, il faut renforcer l'approche politique du Pacte vert en confiant le portefeuille de la transition juste au Commissaire en charge de ce Pacte et en associant régulièrement les partenaires sociaux à chaque étape et jusqu'à la mise en œuvre sur le terrain. De même, afin de renforcer et d'harmoniser les politiques au sein des États, une directive européenne pour une transition juste dans le cadre du travail (anticipation et gestion du changement, reconversion, formation...) devrait être adoptée.**

## 2. La politique industrielle et de R&D : accompagner les producteurs dans la mise en œuvre du PVE et les soutenir dans la course aux technologies vertes

La prise en compte par les institutions européennes des aspects industriels ne date pas du PVE. On peut ainsi rappeler que la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), premier rapprochement après la guerre entre Etats européens, s'est fondée sur une politique industrielle. Aujourd'hui, pour accompagner les transitions souhaitées par le PVE, il est plus indispensable que jamais de construire une politique européenne industrielle ambitieuse et ce, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, ce secteur représente le quart du PIB européen, même si son poids se réduit peu à peu.<sup>120</sup> De plus il se trouve confronté à une concurrence très forte notamment de la part de la Chine et des Etats-Unis, face à laquelle l'UE doit réagir. Promouvoir une décarbonation de l'industrie implique donc des décisions politiques et économiques fortes et la mise en place d'un accompagnement de ce secteur. En deuxième lieu, il représente une forte part des émissions totales de gaz à effet de serre au sein de l'UE : 23,3 % pour la production d'électricité, de chaleur et d'autres combustibles dérivés, 12,1 % pour la production de biens, bâtiments et infrastructures ; 9,4% pour les procédés industriels (fabrication de

<sup>120</sup> La part de l'industrie dans le PIB européen est passée de 25.5 à 22.2% entre 2000 et 2020, chiffres Banque mondiale.

minéraux comme le ciment, de produits chimiques et de métaux).<sup>121</sup>

Même si le rôle de l'UE dans le domaine industriel est une compétence d'appui des Etats membres (art 173 du TFUE), cette dernière a engagé des actions depuis plusieurs années, pour renforcer la compétitivité de l'industrie européenne et pour enclencher sa transition.

Parmi les engagements récents, on peut mentionner la « nouvelle stratégie industrielle de l'UE » de mars 2020<sup>122</sup> qui se fixe ainsi pour objectif d'améliorer la compétitivité européenne. Elle encourage la mise en œuvre des « alliances » sectorielles, partenariats visant à faciliter la coopération des acteurs publics et privés (institutionnels, industriels et financiers), à l'échelle de l'Union européenne (UE), dans des domaines jugés stratégiques. A titre d'illustration, on peut citer l'alliance industrielle pour les batteries<sup>123</sup> créée en 2017 ou encore l'alliance pour l'hydrogène propre<sup>124</sup>. Elles visent à accélérer la décarbonation de certains des secteurs industriels européens. D'autres alliances sont en cours de constitution (ex : microélectronique, aviation à émissions nulles...). Ces alliances peuvent mobiliser des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Créés en 2014, ce sont des cadres dérogatoires permettant aux États membres d'accorder des aides publiques, sous réserve d'une approbation de la Commission européenne, à des projets stratégiques

et innovants ne pouvant être menés à bien sans soutien public.<sup>125</sup> Deux PIIEC ont déjà été constitués autour de la microélectronique et des batteries.

Avec le PVE, la dimension industrielle est devenue un élément majeur et une condition *sine qua non* de réussite des transitions. Toutes les politiques européennes vont être mises à contribution dans le PVE et le secteur industriel n'échappe donc pas à la déclinaison des objectifs. Pour l'industrie, on peut ainsi citer les objectifs « Europe zéro pollution » avec des projets de textes sur la lutte contre la pollution industrielle causée par les grandes installations industrielles ou encore avec l'objectif ou « transition vers une économie verte et circulaire » avec des textes sur l'écoconception des produits durables et le verdissement des chaînes de valeur de produits clefs (ex : règlement batterie).

Les mesures industrielles du PVE se sont accélérées depuis la présentation du « plan industriel du pacte vert »<sup>126</sup> en février 2023. Ce plan a été déployé dans un contexte particulier, puisqu'il s'agissait de répondre à l'*Inflation Reduction Act* (IRA)<sup>127</sup> des États-Unis destiné à financer la transition écologique avec des subventions à hauteur de 370 milliards de dollars, conditionnées à une production sur le sol américain. Ces aides doivent permettre aux États-Unis d'atteindre leur objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 50 à 52 % d'ici à 2030

<sup>121</sup> Chiffres Eurostat 2020.

<sup>122</sup> Communication de la Commission 10 mars 2020 : Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, 10 mars 2020

<sup>123</sup> Elle réunit 700 membres dans les secteurs de l'industrie et de l'innovation et vise à pouvoir équiper 7 millions de voitures électriques d'ici à 2025 .

<sup>124</sup> Elle regroupe 500 membres.

<sup>125</sup> Rapport de l'Assemblée nationale, déjà cité.

<sup>126</sup> Communication de la Commission européenne, Un plan industriel du Green Deal pour l'ère du net zéro, 1<sup>er</sup> février 2023.

<sup>127</sup> Qu'est-ce que l'« Inflation Reduction Act » qui inquiète tant les Européens ? Les Echos, 29 novembre 2022.

par rapport à 2005.

Pour l'UE, l'IRA, politique d'inspiration protectionniste, représente un danger car les subventions ne seront versées que pour des produits fabriqués aux Etats-Unis. Des délocalisations massives d'industries vers les Etats-Unis pourraient avoir lieu.

Le plan industriel pour le PVE, accéléré également par la hausse de la concurrence chinoise, tente d'apporter une réponse européenne aux enjeux de compétitivité et de transition. Ce plan comprend quatre piliers :

- **Un environnement réglementaire prévisible et simplifié** (ex : le projet de règlement pour une industrie zéro émission nette qui vise à définir un cadre réglementaire pour que les secteurs verts puissent se développer rapidement ou le projet de règlement sur les matières premières critiques) ;
- **Un accès plus facile au financement** (octroyer un accord plus rapide et plus facile des aides d'Etats aux entreprises) ;
- **Une amélioration des compétences** (projet de création d'académies des industries à zéro émission nette pour accroître les compétences au sein de l'UE) ;
- **Des échanges commerciaux ouverts** pour des chaînes d'approvisionnement résilientes (étendre les opportunités d'exportation).

Plusieurs textes issus de ce plan avancent ou sont en cours de finalisation. La révision de la directive relative aux émissions industrielles <sup>128</sup> est actuellement en trilogue. Elle vise à réglementer, comme le rappelait Veronica Manfredi de la Commission européenne<sup>129</sup>, « *la bonne performance environnementale des 4 000 plus grandes industries européennes [...] et permettra de couvrir, par exemple, les futures mines d'Europe les futures Gigafactory pour les batteries, dans une logique de prévention de la pollution et de circularité* ». Parmi les autres textes de ce plan, il faut noter l'accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen et le Conseil le 6 février 2024 sur le *Net Zero Industry Act* (NZIA). Ce texte est un pilier de ce plan<sup>130</sup> puisque c'est lui qui mettra en place un environnement réglementaire simplifié et renforcera les compétences (académies). En revanche, la révision du règlement REACH qui vise à renforcer le cadre européen en matière des produits chimiques, n'a pas abouti et constitue l'un des échecs du PVE.

Pour le CESE, la réindustrialisation de l'UE devra s'intégrer dans une démarche plus large d'harmonisation des normes fiscales, sociales et environnementales entre les États membres. En effet, l'autonomie économique de l'UE va de pair avec des conditions de concurrence équitable et l'élimination de toute forme de *dumping* interne. L'UE

<sup>128</sup> Directive modifiant la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

<sup>129</sup> Audition au CESE.

<sup>130</sup> Accord sur la loi sur l'industrie nette zéro : un signal d'alarme fort pour reprendre le contrôle de la souveraineté industrielle de l'UE, Alberto Cuena Vilches février 2024, site internet Renew.

devrait, lors de la prochaine mandature, accélérer la convergence vers des standards sociaux et environnementaux élevés, le cas échéant dans le cadre de coopérations et de solidarités renforcées.

En dépit d'avancées et d'engagements politiques, la politique industrielle de l'UE et son verdissement soulèvent des désaccords entre États et suscitent des interrogations.

Le sénateur Yannick Jadot, parlementaire européen jusqu'en 2023, dresse ainsi un constat critique en soutenant « *la nécessité de bâtir une véritable politique industrielle européenne à l'instar de ce qui se fait en Chine ou aux États-Unis* » et en évoquant « *le retour des souverainismes industriels de certains grands pays européens, Italie et France par exemple [...] ce qui rend difficile de porter un projet commun* ». Son constat est donc celui de l'absence d'une politique industrielle européenne alors que les besoins sont immenses.

Les scepticismes sur le plan industriel vert sont également importants, notamment sur l'aspect financements. Pour la mise en œuvre de ce plan, en plus des aides nationales, la Commission mise en effet, dans un premier temps, sur la valorisation d'instruments européens déjà existants, à savoir RePowerEU (qui vise notamment à rendre l'Europe indépendante des combustibles fossiles russes), InvestEU (programme d'investissement appelé à mobiliser 372 milliards d'euros d'investissement d'ici à 2027) et le Fonds pour l'innovation. La Commission s'emploie donc principalement à fluidifier le système actuel (faciliter les aides d'État et simplifier la réglementation) et propose donc de puiser dans les financements

déjà existants.

La seule proposition innovante dans ce domaine était la création d'un Fonds de souveraineté européen, idée portée notamment par la France et pour lequel la Commission devait faire des propositions d'ici à l'été 2023 mais « *ce projet n'avance plus* »<sup>131</sup>. Celui-ci avait pour but de financer des projets multinationaux d'intérêt européen en faveur de la transition écologique. Ses contours restent cependant encore à définir. Camille Defard de l'institut Jacques Delors<sup>132</sup> s'en alarme et souligne que « *le fonds de souveraineté proposé par la Commission en réponse à la crise énergétique et à l'IRA a été tué par les États-membres, au Conseil, pour des raisons de manque de volonté politique* ».

La possibilité d'attribuer des aides d'État suscite toujours des désaccords entre États, certains y voyant une atteinte à la libre concurrence au sein de l'UE ou un avantage donné aux États les plus riches. Au niveau des entreprises, ces dernières sont également sceptiques sur l'ampleur des financements engagés alors que les États-Unis ont multiplié les projets financés dans le cadre de l'IRA. La création d'une union des marchés de capitaux, en gestation, pourrait cependant permettre d'ouvrir l'accès aux finances du secteur privé grâce à un marché européen des obligations. En intégrant des réformes des règles de commande publique, la Commission européenne peut également soutenir l'industrie vers une transition verte et bleue en favorisant les achats durables dans les entreprises européennes, renforçant ainsi leur compétitivité sur le marché mondial.

131 <https://www.euractiv.fr/section/concurrence/news/fonds-de-souverainete-europeenne-reelle-avancee-ou-coquille-vide/>

132 Audition au CESE.

**PRÉCONISATION #14**

**Pour le CESE, la Commission européenne doit relancer le projet de Fonds de souveraineté européen afin de se doter d'un outil d'intervention à la hauteur du soutien apporté par d'autres pays (ex : États-Unis). L'objectif de ce Fonds sera d'accompagner l'industrie vers une transition verte à même de renforcer sa compétitivité. Il devra être complété par un pacte industriel intégrant une forte dimension de dialogue social pour permettre une réindustrialisation décarbonée de l'Europe.**

**PRÉCONISATION #15**

**Le CESE préconise que les fonds européens mobilisés dans le cadre du Pacte vert et mis au service d'une politique industrielle ambitieuse respectent une conditionnalité sociale contraignante afin de préserver l'emploi et l'intérêt général.**

La transition de l'industrie doit également passer par un soutien à la recherche, au développement (R&D) et à l'innovation. Au sein de l'UE, ces secteurs constituent l'un des principaux postes budgétaires (2 % du PIB de l'Union européenne) mais cette moyenne cache d'importantes disparités au sein des Etats membres (Belgique 3,44 %, Roumanie 0,46 %) <sup>133</sup>.

Au niveau de l'UE, le soutien à la R&D s'opère notamment par le programme de recherche Horizon Europe (2021-2027) avec un budget de 95,5 milliards d'euros, axé sur l'environnement et le numérique.

Se pose également la question de l'évolution de nos modes de consommation et de l'adaptation de l'offre industrielle européenne et de sa capacité à répondre et à s'adapter aux nouvelles demandes tout en maîtrisant les chaînes de valeur. On ne peut ainsi que constater l'essor de la Chine sur le marché européen des véhicules, notamment électriques. En 2019, la Chine exportait cinq fois moins de voitures que l'Allemagne ; en 2023, elle en a vendu 50 % de plus <sup>134</sup>. Par rapport à l'UE, la Chine maîtrise entièrement la chaîne de valeur pour produire ces véhicules électriques (extraction des terres rares, production des batteries, assemblage des véhicules). On ne peut donc que saluer les mesures prises par l'UE avec le « règlement

<sup>133</sup> <https://www.toutteleurope.eu/economie-et-social/en-2022-l-union-europeenne-et-ses-etats-membres-ont-depense-352-milliards-d-euros-en-recherche-et-developpement/#:~:text=L'Union%20europ%C3%A9enne%20et%20ses%20Etats%20membres%20investissent%20de%20plus,en%202021%2C%20selon%20Eurostat.>

<sup>134</sup> [https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/01/19/l-europe-face-a-la-vague-de-l-automobile-chinoise\\_6211752\\_3234.html#:~:text=Cela%20int%C3%A8gre%2015%20%25%20de%20v%C3%A9hicules,des%20hausses%20%C3%A0%20deux%20chiffres.](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/01/19/l-europe-face-a-la-vague-de-l-automobile-chinoise_6211752_3234.html#:~:text=Cela%20int%C3%A8gre%2015%20%25%20de%20v%C3%A9hicules,des%20hausses%20%C3%A0%20deux%20chiffres.)

batteries »<sup>135</sup> qui vise, selon le MTES,<sup>136</sup> à passer en Europe de 2 à 30 millions de batteries électriques de véhicules en dix entre 2022 et 2030 en incluant un meilleur encadrement des batteries sur l'ensemble de leur cycle de vie, de l'écoconception au traitement des déchets. Ce règlement va dans un sens positif pour renforcer la maîtrise des chaînes de valeur de l'UE dans des secteurs stratégiques à la mise en œuvre du PVE.

Les questions industrielles sont devenues une préoccupation majeure de la

Commission comme l'illustre la récente rencontre avec les industriels de la chimie du 20 février 2024<sup>137</sup>. La Déclaration d'Anvers pour un Pacte Industriel Européen qui en est issue<sup>138</sup>, comprend des préconisations que le CESE peut soutenir notamment les points 4 sur les besoins d'infrastructures énergétiques, 5 sur la sécurisation de l'approvisionnement en matériaux critiques et 6 sur l'encouragement de la demande en produits bas carbone et en ligne avec l'économie circulaire.

## D. Quelle place pour le pacte vert entre autonomie stratégique et mondialisation ?

### 1. Le Pacte vert européen : l'UE dispose d'atouts importants pour concilier transformation environnementale et compétitivité internationale

L'UE a choisi une voie exigeante en se portant aux « *avant-postes de l'action climatique* », pour reprendre les termes utilisés dans le rapport Pisani Ferry<sup>139</sup>. Être le premier continent climatiquement neutre est un défi interne immense. Cela l'est également au plan international, dans une économie fortement mondialisée où les normes de production et de consommation divergent et sont très souvent moins disantes qu'au sein de l'UE. En adoptant ce PVE, l'UE mise sur

le fait que son avance en matière de transition verte lui donnera une longueur d'avance, pour atteindre ses objectifs climatiques mais aussi pour promouvoir ses innovations et ses avantages technologiques. Avec cette stratégie, l'UE espère comme le souligne l'IDDRI, « *déclencher un nivellement par le haut, grâce à un relèvement des normes à l'échelle mondiale sur le long terme, et pas seulement au niveau de l'UE* ». <sup>140</sup>

Cependant dans les faits, l'Europe doit trouver un subtil équilibre entre ambitions environnementales et compétitivité économique. Entre ceux qui voient dans le PVE, un frein au développement économique et un

135 Règlement (UE) n°2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries.

136 Audition du MTES au CESE.

137 [https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/02/20/a-anvers-le-lobby-de-la-chimie-se-mobilise-contre-le-green-deal\\_6217515\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/02/20/a-anvers-le-lobby-de-la-chimie-se-mobilise-contre-le-green-deal_6217515_3234.html).

138 <https://antwerp-declaration.eu/>

139 Rapport de mai 2023, Les incidences économiques de l'action pour le climat, Jean Pisani-Ferry et Selma, Mahfouz.

140 Le Pacte vert peut-il être au cœur du projet de l'UE en matière de partenariats extérieurs ?

IDDRI, 24 mars 2020.

« *gavage réglementaire* »<sup>141</sup> trop contraignant et ceux qui souhaitent une application déterminée et indispensable du PVE pour préserver l'environnement, l'UE doit garder le cap et proposer une voie pragmatique conciliant l'ensemble des défis à relever.

***De nombreux atouts sur lesquels l'UE peut s'appuyer pour déployer le PVE***

L'un des principaux atouts de l'UE est sa puissance commerciale. En 2022, elle est en effet la deuxième zone d'échange dans le monde (5 100 MdsUS\$ sans compter les échanges intra UE), derrière la Chine (6 000 Mds US\$) et devant les États-Unis (4 700 Mds US\$)<sup>142</sup>. Ce mouvement enclenché par cette transition verte a également un impact positif sur les emplois. La confédération européenne des syndicats<sup>143</sup>, rappelle ainsi que « *d'ici 2030, deux millions d'emplois pourraient être créés, et la création nette d'emplois serait plus importante que sa destruction nette* ». De même, Business Europe<sup>144</sup> a souligné que les opportunités sont nombreuses pour les entreprises européennes, notamment sur les marchés utilisant des technologies vertes. Il a rappelé que l'UE est dans le trio de tête dans le domaine des brevets environnementaux ou de technologie bas carbone. Cette transition verte

représente donc un vrai levier de croissance, aidée par la mise en œuvre de réglementations identiques au sein de toute l'UE.

Ce marché européen unique permet également à l'UE de disposer d'une force normative. Cela lui donne la capacité d'imposer des règles communes à tous, au sein et à l'extérieur des États membres. Ces trente dernières années, le système européen de normalisation a ainsi produit plus de 3 600 normes<sup>145</sup> afin de permettre aux entreprises de démontrer leur conformité à la législation européenne.

L'Union européenne a également un fort poids dans les activités de normalisation internationale privée, par exemple sur les normes ISO qui concernent des secteurs aussi variés que la qualité, l'environnement, la santé et la sécurité au travail. Consciente de l'importance des normes au niveau mondial, l'UE a ainsi défini une feuille de route « *La stratégie de l'UE en matière de normalisation : définir des normes mondiales à l'appui d'un marché unique européen résilient, vert et numérique*<sup>146</sup> ».

De même, l'UE a la possibilité d'agir de façon concertée au sein d'organisations internationales essentielles à la transition environnementale afin de contribuer à un relèvement des normes et à un alignement sur celles adoptées

<sup>141</sup> Le Pacte vert pour l'Europe : nouvelle rose des vents des politiques de l'Union européenne, Benoit Blottin et Laurent Fonbusatie, 2023.

<sup>142</sup> Chiffres 2022, issus du rapport Les incidences économiques de l'action pour le climat, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz.

<sup>143</sup> Audition de Ludovic Voët au CESE.

<sup>144</sup> Audition au CESE d'Alexandre Affre, Directeur général de Business Europe.

<sup>145</sup> Avis Autonomie stratégique.

<sup>146</sup> COM\_2022\_31\_1\_FR\_ACT\_part1\_v2.pdf.

au sein de l'UE. On peut par exemple citer, si l'on s'intéresse au domaine des transports, l'Organisation maritime internationale (OMI) ou l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Au sein de ces dernières, seuls les États peuvent siéger mais à l'OACI par exemple l'UE possède un statut d'observateur et une représentation institutionnelle permanente qui peut coordonner les positions européennes. Elle peut donc y porter d'une façon unie des projets d'harmonisation normative en vue d'une accélération des transitions environnementales.

#### PRÉCONISATION #16

**Le CESE préconise de poursuivre ce travail d'harmonisation des normes au sein de l'UE dans une perspective de transition juste mais aussi dans toutes les organisations internationales (Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation internationale du travail...) et instances de normalisations (normes ISO) qui permettent ainsi de diffuser les normes européennes et de contribuer à l'évolution des modèles internationaux de production.**

## **2. Diplomatie verte, autonomie stratégique ouverte, nouvelles formes de réglementation (MACF, déforestation importée...) : l'UE cherche à s'affirmer comme « Europe puissance » pour promouvoir le PVE à l'international**

Dans un monde où le multilatéralisme est en crise et où les crispations géopolitiques (ex : Ukraine) et économiques sont fortes, l'UE doit faire du PVE élargi un élément de sa diplomatie et se tourner vers d'autres outils comme l'autonomie stratégique ouverte ou déployer de nouvelles formes de réglementation.

### **La diplomatie verte**

Pour accélérer la mise en œuvre du PVE à l'international, celui-ci doit devenir un instrument de la diplomatie européenne. Consciente de cet aspect, la Commission évoque désormais une « diplomatie du Pacte vert »<sup>147</sup> et élabore des partenariats internationaux dans ce sens. On peut par exemple citer sa doctrine « Vers une stratégie globale avec l'Afrique » qui clarifie, d'un point de vue diplomatique, les attentes de l'UE en matière de coopération multilatérale et d'agendas communs autour d'intérêts mutuels, parmi lesquels elle cite l'action climatique.

D'un point de vue concret, comme le soulignait Nicolas Berghmans lors de son audition, l'UE a par exemple mis en place de nouveaux outils comme les *Just energy transition partnerships* qui, proposés dans le cadre des négociations climatiques internationales, pourraient servir d'outils pour mieux combiner les besoins des partenaires et les savoir-faire des acteurs européens dans les énergies renouvelables, l'électrification, l'efficacité

<sup>147</sup> Josep Borrell, Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/ Vice-président de la Commission, Le pacte vert pour l'Europe - Une perspective mondiale, 12 décembre 2019.

énergétique, etc.

### **L'émergence de l'autonomie stratégique ouverte**

Présenté le 18 février 2021<sup>148</sup> par la Commission européenne, le concept « d'autonomie stratégique ouverte », fortement soutenu par la France, vise à concilier les impératifs d'autonomie et de compétitivité. Son objectif est de renforcer la place de l'Europe au niveau international en maîtrisant mieux ses chaînes de valeur et en lui permettant ainsi de mieux affirmer son propre modèle, notamment en matière de transition environnementale. En ce sens, cette autonomie est l'un des leviers pour la mise en œuvre du PVE. Elle se fonde sur trois principes majeurs :

- l'ouverture, en rappelant l'engagement de l'UE en faveur d'un commerce international équitable et ouvert ;
- la soutenabilité, en alignant la politique commerciale de l'UE avec ses priorités et engagements en termes de développement durable ;
- la fermeté, en s'assurant du respect des règles et en la dotant d'outils dits « autonomes » pour renforcer ses capacités d'action propres.

La mise en œuvre de ce concept doit permettre à l'UE dans un contexte international « dérégulé » de promouvoir et de défendre sa feuille de route notamment en matière de transitions

environnementales et de se donner des outils défensifs et offensifs face aux géants mondiaux.

Comme le CESE l'avait déjà développé dans un avis précédent<sup>149</sup>, l'ASO doit permettre d'instaurer une « Europe de la puissance » apte à promouvoir ses valeurs démocratiques et son modèle social et environnemental. Elle doit mettre en œuvre une interdépendance choisie et non subie afin de retrouver son pouvoir d'attractivité et devenir ainsi leader sur les marchés d'avenir (ex : technologies vertes). Elle doit enfin faire de l'autonomie un levier pour assurer les transitions environnementales, en étant plus autonome. Cela doit lui permettre de mieux défendre sa politique économique et commerciale, son modèle et faire de ses normes de production un standard international.

### **Le déploiement de nouvelles formes de réglementation (MACF, devoir de vigilance, déforestation importée...) s'appuyant sur la puissance commerciale de l'UE et permettant de développer une forme de réciprocité dans les échanges internationaux**

Des premières mesures concrètes ont été prises et sont progressivement mises en œuvre pour inciter les Etats tiers à se rapprocher des normes européennes dans le cadre des échanges commerciaux. Si un premier bilan de leur application est encore prématuré, on ne peut

<sup>148</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme.

<sup>149</sup> Avis « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique économique de l'Union européenne », Catherine Lion et Olivier Mugnier, 2022.

que constater que ces textes traduisent un changement important au sein de l'UE et une première au niveau mondial. La philosophie majeure de ces textes est en effet de faire reconnaître ce modèle européen de développement durable, tant dans l'acte de production que de consommation, d'en faire ainsi un atout pour l'UE et par ce biais de lutter contre les distorsions sociales et environnementales.

Plusieurs grands textes, déjà évoqués précédemment, ont été mis ou sont en cours de mise en œuvre : la directive CSRD, la directive sur le devoir de vigilance, le MACF ou encore la déforestation importée. Ils ont pour but de renforcer l'ensemble de la chaîne de valeur et de créer un système vertueux y compris chez les sous-traitants, ce qui implique pour les producteurs européens de tirer vers le haut leurs partenaires et sous-traitants y compris extra européens.

### **Le MACF : jouer à armes égales avec les autres producteurs**

Ce texte, inclus dans le Paquet FITFOR55, est destiné, selon la Commission européenne, à « *fixer un prix du carbone pour les importations afin d'éviter qu'une action climatique ambitieuse en Europe ne provoque une fuite de carbone* ». Il entend ainsi éviter que la réduction des émissions de l'UE ne conduise à externaliser les productions à forte intensité carbone au-delà des frontières européennes, ce qui a longtemps été le cas notamment au niveau industriel. En donnant un prix au carbone importé, ce dispositif vise aussi à rétablir une concurrence plus équitable entre des entreprises européennes soumises à la tarification carbone via le système d'échange de quotas (SEQE

– UE/ marché carbone européen, également en cours de révision), et des acteurs économiques de pays tiers non soumis à ce type de contraintes. Cette réglementation s'applique progressivement depuis le 1er octobre 2023 et couvre pour l'instant les produits de six secteurs pilotes (fer et acier, aluminium, ciment, fertilisants, hydrogène, électricité). Construit en partenariat avec l'OMC, ce mécanisme pourrait cependant faire l'objet de contestations par des Etats extra-européens. Il marque une étape très importante dans l'affirmation d'un modèle européen de transition et "la fin de l'Europe naïve" selon les mots d'Ursula von der Leyen.

### **Les directives sur le devoir de vigilance et CSRD : renforcer la protection des droits humains et de l'environnement**

La directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui a fait l'objet d'un accord provisoire le 14 décembre 2023 entre le Conseil et le Parlement européen mais dont l'aboutissement demeure encore problématique vise à renforcer la protection de l'environnement et des droits de l'homme dans l'UE et dans le monde entier. Ce texte « imposera des obligations aux grandes entreprises quant aux incidences négatives réelles et potentielles sur les droits de l'homme et l'environnement, en ce qui concerne leurs propres activités, les activités de leurs filiales et celles de leurs partenaires commerciaux »<sup>150</sup>. À l'instar de la loi française sur le devoir de vigilance de 2017, cette directive implique donc pour les entreprises de recenser et de prévenir, tout au long de leur chaîne de valeur, les risques d'atteinte à l'environnement et aux droits humains. Un

<sup>150</sup> Conseil de l'UE Communiqué de presse 14 décembre 2023, « Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour protéger l'environnement et les droits de l'homme ».

modèle vertueux et une diffusion des normes de production de l'UE peut ainsi se faire sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

La directive stipule qu'une entreprise peut désormais être tenue juridiquement responsable si l'un de ses fournisseurs habituels ne respecte pas les normes du droit du travail ou si ses activités portent atteinte à l'environnement. Les sociétés qui ne respecteraient pas les règles pourraient se voir infliger des amendes allant jusqu'à 5 % de leur chiffre d'affaires mondial.

Ce texte comporte une forme d'extraterritorialité (les entreprises sous-traitantes actives à l'extérieur de l'UE seront soumises au texte et passibles de poursuites judiciaires devant les juridictions compétentes de l'UE).

Après avoir subi plusieurs modifications, ce projet a été approuvé à la majorité qualifiée lors du COREPER du 15 mars 2024. Plusieurs pays se sont cependant abstenus dont l'Allemagne. Pour son adoption finale, le texte doit encore être adopté au Parlement européen mi-avril 2024<sup>151</sup>.

Enfin, la directive CSRD<sup>152</sup> sur le *reporting* extra-financier, participe également à cette diffusion du modèle européen. Son objectif est d'encourager le développement durable des entreprises et d'identifier celles qui sont disciplinées en la matière. Les

informations récoltées permettront de mieux évaluer l'impact de l'entreprise et de son activité sur l'environnement. Les entreprises européennes auront deux ans pour que leurs sous-traitants se conforment à cette réglementation. Ils auront alors deux solutions : renoncer au marché européen ou s'y adapter.

### **Déforestation importée et lutte contre le travail forcé : interdire les importations de produits non conformes**

Ces deux autres textes visent également à engager les partenaires commerciaux de l'UE à se rapprocher des standards européens pour pouvoir y vendre leurs produits. Le projet de texte sur le travail forcé n'est pas un texte lié au PVE mais il entre dans cette logique de nivellement vers le haut des normes puisqu'il vise à interdire l'entrée sur le sol européen de produits issus du travail forcé. Ce texte n'est pas encore définitif mais les parlementaires souhaitent que ce règlement soit adopté avant les prochaines élections européennes de juin 2024.

Enfin, le règlement sur la déforestation importée<sup>153</sup>, très lié au Pacte vert, vise à interdire d'importer dans l'UE des produits tels que le bois, le bétail, le cacao, le café, le soja et l'huile de palme, s'ils proviennent de zones déforestées après le 31 décembre 2020.

<sup>151</sup> Dépêche AEF du 18 mars 2024.

<sup>152</sup> Applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la directive européenne Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) fixe de nouvelles normes et obligations de reporting extra-financier. <sup>153</sup> Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) no 995/2010 (RDUE).

En revanche si l'ensemble de ces textes vont dans le bon sens et permettent de renforcer l'efficacité du PVE à l'international, le CESE s'interroge sur la capacité de l'UE à contrôler l'ensemble des process de production dans ces territoires ainsi que sur les moyens déployés à l'entrée de produits au sein de l'UE.

#### PRÉCONISATION #17

**Le CESE préconise que l'UE rende, en temps utile, une première évaluation des nouvelles réglementations en vigueur (MACF, déforestation importée...) afin d'analyser les conditions de contrôle des produits importés ainsi que leur traçabilité et de déterminer si les moyens et personnels déployés sont en mesure de réaliser les vérifications nécessaires. Ces évaluations doivent aussi porter sur les interdictions ou restrictions à l'export.**

### **3. De nombreux obstacles subsistent encore pour « internationaliser » le PVE » hors d'Europe**

#### **3.1 LES CLAUSES MIROIRS : UN DÉVELOPPEMENT SOUHAITABLE DANS ACCORDS BINATIONAUX ET RÉGIONAUX MAIS QUI SE HEURTE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS.**

Portée par la France depuis le début de sa présidence du Conseil de l'UE (PFUE) en janvier 2022, l'instauration de clauses miroirs sectorielles, notamment

au profit du secteur agricole, vise à « instaurer plus de réciprocité dans les accords commerciaux conclus avec les pays tiers »<sup>154</sup>. En effet, les obligations sanitaires et environnementales sur les biens importés, sont souvent moins importantes pour les produits importés (ex : problématique des pesticides autorisés hors UE). Pourtant, comme le souligne l'économiste Charlotte Emlinger, « le marché européen fait partie des plus difficiles d'accès pour les biens importés »<sup>155</sup>.

Mais, dans un contexte mondial dérégulé, l'idée est extrêmement séduisante. Avec cet instrument, il s'agit de rétablir les conditions d'une concurrence équitable entre producteurs nationaux et entreprises exportant vers l'UE. Le principe consisterait à prévoir, dans les accords de commerce, des clauses imposant des normes de production identiques à celles prévalant au sein de l'Union.

Cependant, il est difficile d'imposer aux pays tiers des normes de production, c'est-à-dire la façon dont les choses sont produites, le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, accord général sur les droits de douane et le commerce, texte fondateur de l'OMC) ne considère pas qu'on puisse imposer nos procédés et méthodes de production aux autres produits. On peut cependant contrôler la qualité des produits qui sont importés, par exemple la teneur en pesticides d'un fruit, d'un légume ou du blé.

De même seules certaines normes peuvent permettre des restrictions. Ainsi, il est possible de mettre des barrières pour des questions de santé (défense de la santé animale et humaine) mais

<sup>154</sup> <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/commerce-que-sont-les-clauses-miroir-proposees-par-la-presidence-francaise-du-conseil-de-l-ue/>

<sup>155</sup> Charlotte Emlinger, <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/commerce-que-sont-les-clauses-miroir-proposees-par-la-presidence-francaise-du-conseil-de-l-ue/>

cela n'est pas autorisé pour d'autres raisons et peut être considéré comme un obstacle au commerce international. De plus, l'application de certains principes comme celui de précaution, très développées en Europe, est mal comprise hors UE. Enfin, les atteintes à la santé ne sont pas évaluées de façon identique selon les continents (ex : les USA qui considèrent que le bœuf aux hormones n'est pas mauvais pour la santé ont obtenu gain de cause à l'OMC qui n'a pas reconnu les arguments sanitaires pour interdire le commerce de ce type de viande<sup>156</sup>). Cependant, on note une évolution au sein de l'OMC pour admettre des dispositifs relatifs au contrôle des importations soumises à des procédés et méthodes de production, et non plus seulement de produits, les plus défavorables à l'environnement et aux normes sociales des lors qu'ils ne seraient pas discriminatoires entre pays ni, arbitraires, ni excessifs<sup>157</sup>. Anne Sander, députée européenne, si elle reconnaît l'intérêt de ces clauses miroirs a cependant reconnu une « certaine naïveté » quant à leur application possible, même si l'idée fait son chemin au niveau de l'UE. Sans instance de régulation telle que l'OMC, il sera en effet difficile de les mettre en œuvre.

#### PRÉCONISATION #18

**Le CESE préconise un approfondissement des discussions de l'UE sur les clauses miroirs en s'appuyant sur la proposition portée lors de la présidence française de l'Union européenne. Il insiste sur les moyens de contrôle renforcés à mettre en œuvre sur la qualité des produits importés (respect des normes sanitaires et environnementales). Il recommande de réviser les accords commerciaux en vigueur avec les Etats tiers de son voisinage pour en faire des accords de nouvelle génération incluant des clauses miroirs, y compris sur le plan agricole et dans le respect de l'accord de Paris et des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail. Il conviendra enfin d'aider les pays tiers à appliquer des normes environnementales de même nature que celles de l'UE.**

<sup>156</sup> <https://www.lesechos.fr/2012/03/fin-de-vingt-ans-de-conflit-sur-le-boeuf-aux-hormones-353292>

<sup>157</sup> Andreas Oeschger, Elisabeth Burgi Bonanomi, « PPMs are back ;The rise of new sustainability-oriented trade policies based on process and production methods IISD, avril 2023.

### 3.2 L'UE DOIT CONTINUER À SOUTENIR LE MODÈLE MULTILATÉRAL INCARNÉ PAR L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

La crise du multilatéralisme affecte les institutions internationales. En particulier, l'OMC, en charge de la régulation du commerce mondial, est traversée par une crise importante depuis les années 2000. Le rôle de cette organisation est de favoriser l'ouverture des échanges et de veiller au respect du principe de non-discrimination et donc à l'absence d'obstacles non justifiés au commerce. L'OMC prévoit également des exceptions comme l'édition possible de normes pour protéger la santé humaine et animale, la biodiversité et les ressources naturelles épuisables.

Très affaiblie depuis quelques années, notamment lors de la présidence de Donald Trump, elle fait face aujourd'hui au désintérêt d'États émergents au poids économique majeur (Inde, Brésil) et à la nécessaire modernisation de son fonctionnement. En dépit de l'engagement affiché par sa Directrice générale, elle n'est donc plus à même d'agir efficacement sur les défis actuels que sont le développement durable et ne peut donc contribuer à « tirer vers le haut » la communauté internationale notamment dans le domaine des normes environnementales et sociales et de conduire à une meilleure intégration des accords climatiques et de biodiversité dans le commerce mondial.

Les chantiers à ouvrir sont pourtant immenses. L'OMC devrait par exemple intégrer les questions de procédés et méthodes de production dans ses normes (émissions de CO<sub>2</sub>, préservation des ressources animales...), dimensions primordiales pour limiter le réchauffement

climatique et préserver la biodiversité.

Pour le CESE, dans le cadre du déploiement du PVE, une réforme de l'OMC est plus que jamais nécessaire afin de s'engager sur la voie d'une concurrence équitable permettant un développement durable vertueux. En effet, si l'on souhaite que le MACF, les clauses miroirs sectorielles, la loi sur le devoir de vigilance en matière de durabilité ou encore l'initiative pour lutter contre le travail forcé deviennent opérants ; il est indispensable de se doter au niveau international de standards opposables dans ces domaines<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/ppms-rise-new-sustainability-oriented-trade-policies-process-production-methods>

**PRÉCONISATION #19**

**Le CESE réaffirme la nécessité de réformer les règles de l'Organisation mondiale du commerce pour une meilleure intégration des enjeux du développement durable. Il recommande également d'inclure dans les accords bilatéraux et multilatéraux des clauses sociales et environnementales à même de promouvoir le modèle du Pacte vert européen à l'extérieur de nos frontières. Pour le CESE, il est par ailleurs important que l'Organisation mondiale du commerce travaille en coordination avec l'Organisation internationale du travail qui doit avoir une place en tant qu'observateur à l'OMC pour garantir le respect des principes directeurs en termes de transition juste.**

# Conclusion

Une série d'abandons de projets législatifs, de reports ou de compromis intervenue récemment dans un contexte politique plus critique, de préoccupations de compétitivité ou de régression des ambitions primitives pourrait donner à penser que le PVE est sous menace d'abandon ou à tout le moins de désengagement.

Pourtant à la suite des décisions intervenues au Parlement européen au cours de son avant-dernière session de mandature de mars 2024, certains observateurs constatent que « malgré tout, le green deal tient. Le Parlement européen a finalisé cette semaine l'adoption de plusieurs textes législatifs mettant en œuvre cette initiative politique d'Ursula von der Leyen [...] ». <sup>159</sup>

Le CESE entend que le PVE soit poursuivi en prenant en compte les préoccupations et attentes des acteurs concernés, ainsi que le contexte économique et social, avec le souci de ne pas aggraver, voire de simplifier la charge administrative et la complexité juridique. Il doit avoir pour ambition d'accompagner socialement et économiquement la transition écologique et de renforcer son acceptabilité sociale. Ceci implique d'organiser le débat démocratique, notamment dans les instances de dialogue existantes, avec les acteurs économiques, sociaux et citoyens, avec les collectivités.

De toute évidence, l'état d'esprit évolue en Europe avec la montée de préoccupations sur le pouvoir d'achat et la situation sécuritaire qui viennent s'imposer sur l'agenda politique.

Pour autant les questions que soulève le Pacte vert sont d'une importance majeure pour l'avenir de la planète et de ses habitants. La question climatique, avec ses effets très perceptibles désormais, sera très présente dans le prochain calendrier politique de l'Union européenne. La prochaine séquence sera celle de l'Agenda 2040 en termes de marche vers la neutralité carbone, d'une part, mais aussi celle de la mise en œuvre de l'acquis des dernières années qui suppose qu'un accompagnement effectif soit mis en place sur le plan industriel, énergétique, social et d'infrastructures tandis que le financement de la transition doit devenir une réalité tangible. L'avenir de l'agriculture dans ce contexte et son rapport aux enjeux climatiques et environnementaux devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre d'un dialogue apaisé entre et avec toutes les parties prenantes.

Les questions qui sont restées en suspens, en particulier celles qui touchent à la lutte contre les pollutions, devraient être reprises avec le souci de les faire aboutir dans un esprit consensuel et privilégiant l'intérêt général. Une « transition juste » ne peut exister sans réelle prise en compte et négociation des impacts économiques, sociaux et territoriaux ni sans une vérification constante de l'efficacité environnementale et climatique réelle des mesures du pacte vert.

<sup>159</sup> Dépêche AEF 709017 du 15 mars 2024

Enfin , l'Europe doit assurer ses responsabilités internationales en contribuant à la revitalisation de la coopération multilatérale dans les domaines concernés par le PVE : climat, biodiversité, pollution plastique -en particulier- , en marquant sa solidarité avec les pays en développement particulièrement exposés aux changements écologiques tout en promouvant une vision renouvelée du commerce mondial tenant compte des enjeux d'autonomie stratégique, d'équité des conditions de compétition et de prise en compte des enjeux écologiques.



## Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Le pacte vert, un progrès ou une contrainte insupportable pour les citoyens ; pour les collectivités territoriales et pour les entreprises ? C'est la rengaine que l'on entend un peu partout aujourd'hui.

Donc progrès ou contrainte ?

Évidemment c'est un progrès ! Comment penser que décarboner nos économies, mieux protéger la nature dont la vie sur terre dépend et assurer l'autonomie stratégique de l'Europe ne sont pas des progrès. Tant dans les projets que dans la pensée même qui sous-tend ces avancées.

L'enjeu du Pacte vert n'est pas dans ses objectifs mais bien dans la vitesse, le rythme, les priorités et la manière de le mettre en œuvre.

Au nom de notre groupe, je tiens à réaffirmer notre soutien aux objectifs ambitieux du Pacte Vert et nous voterons cet avis visant à renforcer sa mise en œuvre et son acceptabilité.

L'Europe a été forgée sur le socle de son industrie par la création de la CECA. Toute ambition environnementale doit s'ancrer sur une politique industrielle solide et une transition proactive et volontaire ne peut se faire sans une mobilisation de l'ensemble du secteur industriel.

C'est dans les usines de la transition verte, dans la production de batteries, de panneaux solaires ou d'hydrogène vert, que se jouera notre avenir. L'industrie européenne risque de manquer certains virages pouvant entraîner

une désindustrialisation aux conséquences sociales dramatiques.

Avec la montée inquiétante de l'extrême droite, certains pays appellent à une pause réglementaire.

Le pacte vert ne doit pas servir d'alibi, mais doit être l'incarnation d'un pacte renouvelé avec et pour ses citoyens.

## Agriculture

Sur un sujet sensible, notre assemblée propose un texte équilibré ; les axes autour desquels est organisé l'avis permettent de prendre en compte toute la complexité et les nuances nécessaires pour traiter du bilan législatif et de l'avenir du Pacte vert.

D'une manière générale, le groupe partage l'analyse qui conditionne le succès des transitions écologiques et climatiques à leur acceptabilité et à leur accompagnement économique et social.

Le groupe est particulièrement attaché à la préconisation 2 qui invite à renforcer les analyses d'impact, à la préconisation 8 qui affirme la nécessité de définir collectivement une stratégie de financement des investissements, ou encore à la préconisation 18 qui propose de travailler à rendre les clauses miroir plus opérationnelles et plus efficaces.

Le secteur agricole est en effet concerné au premier chef et le groupe apprécie la préconisation 4 qui se félicite de la mise en œuvre par la Commission du dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne. Lors de leurs auditions pour la construction de cet avis, la députée européenne Anne Sander et la présidente du

COPA-COGECA Christiane Lambert, ont toutes deux affirmé combien le processus législatif agricole européen de ces derniers mois avait été empêché par un manque d'écoute et de connaissance des contraintes et des réalités économiques du secteur agricole. Ce dialogue stratégique est donc indispensable pour que puissent être fixés et atteints des objectifs ambitieux mais réalistes et réalisables. Les acteurs du monde agricole y prendront toute leur part. Le groupe de l'agriculture considère que les transitions sont incontournables et compatibles avec une économie de croissance et avec l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Le groupe a voté pour.

## Alternatives sociales et écologiques

Nous sommes ici aujourd'hui pour formuler un avis sur l'un des projets les plus ambitieux de notre temps : le Pacte Vert Européen. Ce projet, qui vise à transformer l'Europe en un continent neutre en carbone d'ici 2050, est une réponse audacieuse aux défis climatiques que nous affrontons. Cependant, nos analyses et nos constats révèlent que le chemin vers la réalisation de ces objectifs est semé d'embûches et de reculs depuis son vote au parlement européen.

L'actualité et les différents reculs depuis son adoption oblige à un bilan critique des avancées et des manques du Pacte Vert, soulignant que, bien que des progrès aient été réalisés, plusieurs législations clés ont été affaiblies ou rejetées.

Par exemple, le règlement sur la restauration de la nature a été considérablement affaibli, le règlement sur les pesticides a été rejeté par le Parlement en novembre 2023 et l'affaiblissement du transport de

marchandise par rail décrété par la commission européenne de la concurrence alors que le transport reste le premier émetteur de CO<sub>2</sub> en Europe montre bien que la priorité environnementale n'est pas acceptée par tous. Hier encore, a été adopté le règlement censé répondre à la colère agricole qui s'est déployée ces derniers mois en Europe, en continuant de sacrifier sur l'autel de la productivité les maigres mesures environnementales de la PAC. Sans parler de la guerre en Ukraine qui a également mis en évidence notre dépendance aux énergies fossiles et ses impacts directs sur le pouvoir d'achat, ce qui a exacerbé la précarité et renchéri le coût de la vie pour les ménages. Ces reculs sont préoccupants et mettent en lumière la fragilité de notre engagement collectif envers l'environnement.

Tous ces exemples, qui ne sont malheureusement pas exhaustifs, questionnent sur la tendance plus globale de détricotage du Pacte vert européen qui serait, selon ses détracteurs et par des partis politiques qui reprennent leurs éléments de langage par pure opportunisme électoral, à la source de tous les maux que connaît l'Union européenne et la France.

Le groupe Alternatives sociales et écologiques appelle à un Pacte Vert qui allie justice sociale et ambition environnementale. Nous insistons sur la nécessité d'une transition verte qui ne laisse personne derrière, affirmant que l'écologie n'est pas l'ennemi de la justice sociale, mais bien sa seule solution crédible.

Cependant, la réalité politique montre que les lignes de fracture sur les questions climatiques et environnementales se sont accentuées au cours du mandat. Des partis politiques n'ont pas soutenu l'élan environnemental de la même manière, certains, malgré les discours d'intentions ont reculés et il reste donc beaucoup

de chemin à parcourir pour garantir l'avenir de la planète et des générations futures. Il est donc clair que, malgré les intentions louables du Pacte Vert, les actions concrètes et les politiques mises en place ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Nous demandons plus d'action, plus d'engagement, et une véritable volonté politique pour transformer nos paroles en actions, il faut dépasser les discours d'intentions ! C'est à ces conditions que nous construirons une Europe qui protège, qui innove, qui s'adapte aux crises à venir, bref une Europe à laquelle nos concitoyens croiront.

Notre Groupe réitère son soutien à cette feuille de route du pacte vert, dont la mise en œuvre conditionne l'atteinte de nos objectifs environnementaux, et souscrit en conséquence à la préconisation n°1 de l'avant-projet d'avis.

De manière générale, nous souscrivons à l'ensemble de ses préconisations. Nous considérons néanmoins que certaines rédactions légitiment des arguments qui servent uniquement à freiner toute mise en œuvre et rehaussement de l'ambition des mesures du Pacte vert, et notamment :

→ le besoin d'adaptation en termes de rythme et de méthode : tous les indicateurs des désordres environnementaux et sociaux sont au rouge et, pourtant, nous devrions prendre notre temps. Rappelons qu'il n'aura fallu qu'un mois pour détricoter, uniquement par le biais de procédures accélérées, bon nombre de mesures environnementales de la PAC acquises de haute lutte ;

- le renforcement des analyses d'impact et des évaluations économiques : en est-il de même en matière économique et sociale ? peut-être aurait-il fallu faire de même, en France, lors des réformes des retraites et de l'assurance chômage ;
- la multiplication de mécanismes de concertation avant la prise de décision : si des membres du CESE ne peuvent que souscrire à cette nécessité, encore faut-il que les résultats de ces concertations soient pris en compte, afin que ne priment pas les intérêts particuliers sur l'intérêt général ;
- la mise sur le même plan des besoins d'investissement publics et privés : peut-être serait-il utile de mettre en parallèle la santé financière des plus grandes entreprises et celle de l'État et, donc indirectement, des contribuables, ainsi que leur contribution respective au dérèglement climatique ?
- la non-adaptation, la multiplicité et la complexité des normes : là encore, ces critiques sont davantage soulevées en matière environnementale qu'en matière économique et sociale.

Nous remercions la Commission et les rapporteurs pour cet avant-projet d'avis, dont nous soutiendrons l'adoption.

## Artisanat et professions libérales

Le Pacte Vert européen a été l'un des sujets de crispation de la campagne pour les élections européennes. Loin des partisans d'une accélération des réformes liées à cette politique ou de ceux appelant à remettre en cause certains de ses objectifs, le CESE défend – à travers cet avis – une approche nuancée et pragmatique que nous soutenons.

Tout en rappelant son attachement à l'ambition que porte le Pacte Vert d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et aux objectifs qui la sous-tendent, l'avis souligne l'importance de renforcer sa légitimité et son acceptabilité, à travers divers leviers.

Parmi ceux-ci, le Groupe Artisanat et Professions Libérales est particulièrement sensible à la nécessité de conduire des études d'impacts à la fois économiques, sociales et environnementales, en amont de l'adoption des textes législatifs, et de prendre en compte en particulier leur incidence sur les TPE-PME en prévoyant pour celles-ci des mesures d'application appropriées.

De même, le Groupe salue l'attention que l'avis porte à la Directive CSRD sur le reporting de durabilité qui s'appliquera à de nombreuses PME lesquelles – sans être visées directement par ce texte – seront impactées de fait, pour répondre aux exigences de leurs donneurs d'ordre ou de leur banque. Nous ne pouvons que soutenir la préconisation appelant à adapter les conditions de reporting à la réalité de ces entreprises.

Le Groupe approuve également le besoin de simplifier l'accès aux Fonds européens afin d'encourager les investissements des acteurs économiques en faveur de la transition, mais aussi la nécessité

d'intensifier l'accompagnement des citoyens, des entreprises et des territoires les plus touchés par les mutations écologique et énergétique.

Enfin, pour notre Groupe, il est essentiel de veiller à l'équilibre entre compétitivité et transformation environnementale et, à ce titre, de soutenir davantage nos productions européennes - notamment alimentaires - en menant des contrôles renforcés sur la qualité des produits importés et en exigeant des clauses miroirs dans les accords commerciaux.

Pour conclure, le Groupe retient l'accent mis par l'avis sur l'importance de mieux articuler les objectifs environnementaux avec les enjeux économiques et sociaux, comme une condition essentielle de consolidation du Pacte Vert Européen.

Partageant pleinement cette approche, le Groupe Artisanat et Professions Libérales a voté en faveur de cet avis.

## Associations et Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050 : voilà l'ambition affichée par le Pacte Vert européen.

Cet avis interroge le devenir de ce Pacte Vert, adopté en 2019, juste avant une période marquée par de nombreuses incertitudes : la couleur politique de la prochaine mandature européenne, l'évolution de la guerre à ses frontières, une inflation persistante et aggravant la précarité de nombreux citoyennes et citoyens européens et la nécessité pour l'Union de se défaire de son indépendance énergétique et industrielle à d'autres puissances économiques.

Ce contexte nouveau de grandes vulnérabilités sociales et économiques tend à reléguer davantage les questions

environnementales au second plan et à réduire la portée des mesures prises en sa faveur. Or, les rapports de force entre économie, social et écologie détournent des véritables enjeux et de l'intrication certaine entre justice sociale et justice écologique. Rappelons-nous de ce slogan très juste entendu sur de nombreux ronds-points de France il y a peu : « fin du monde, fin du mois, même combat ! ».

La crise écologique à laquelle nous faisons face n'est pas seulement le défi de notre siècle, mais très certainement le plus grand défi de l'Humanité. L'Europe est aujourd'hui un chaînon indispensable pour y répondre et construire une véritable transition écologique, sociale et démocratique. Les objectifs affichés par le Pacte, déjà affaiblis lors de nombreux débats réglementaires, doivent donc être maintenus, en adéquation avec le principe essentiel de non-régression et indépendamment des orientations politiques de la prochaine mandature mais aussi, de la pression des lobbys.

La poursuite de son déploiement passe alors par diverses mesures complémentaires et soulignées dans cet avis. Comme préconisé, il est nécessaire d'augmenter les financements publics et privés afin d'investir davantage dans la transition. Si le Pacte vert a un coût financier important, les conséquences de l'inaction auront un impact économique et social bien plus grave.

Toutefois, si la transition écologique demande un effort financier considérable, elle ne peut pas s'effectuer au détriment des populations les plus précaires. Ces populations sont les premières à

pâtir des effets du changement climatique et bien souvent les premières à adopter des gestes écologiques sous la contrainte budgétaire. La transition écologique n'est pas seulement une adaptation aux conséquences climatiques mais bien le passage vers un modèle sociétal plus vertueux. Ainsi, la lutte contre le changement climatique doit bénéficier à la société dans toutes ses composantes et la rendre plus équitable et plus solidaire.

L'impératif de justice sociale implique également d'adapter les modes de production et nos entreprises à ces enjeux écologiques et sociaux. Ceux-ci ne peuvent plus poursuivre leurs activités lucratives sans interroger leur responsabilité sociétale. A ce titre, comment peut-on croire que ces acteurs changeront de leur propre volonté, un modèle qui les nourrit ?

Il faut donc trouver l'équilibre entre l'affirmation d'une direction stratégique claire et l'impérative mobilisation de tous les citoyens, de toutes les citoyennes et des corps intermédiaires durant la future mandature et pas seulement des acteurs économiques. Plutôt que de s'évertuer à rendre la transition désirable pour le lucratif, cette mobilisation doit incarner une forme de renouveau démocratique car l'enjeu social d'une telle transformation ne saurait se satisfaire des consultations citoyennes actuelles qui font prévaloir la symbolique au détriment de l'effectif. C'est pourquoi, il est regrettable que l'avis n'appuie pas sur la nécessaire redevabilité des décideurs publics. Sans volonté de co-construire les futures normes européennes du Pacte Vert avec les

corps intermédiaires et les populations européennes, comment espérer améliorer l'acceptabilité de la transition écologique ?

Tenir l'ambition initiale du Pacte et renforcer l'engagement démocratique des citoyennes et citoyens constitue l'un des remèdes aux maux politiques qui frappent actuellement tous les Etats de l'Union européenne : l'abstention et l'extrême droite.

L'avis consacre les clauses miroirs dans les échanges extra-européen afin de respecter certaines exigences sociales et environnementales dans les relations internationales. Cette consécration interroge directement le bilan carbone de l'Union européenne hors de ses frontières et de sa prise en compte dans l'objectif de 2050. Si une Union Européenne neutre en carbone a vocation à devenir un modèle international, comment peut-elle prétendre à l'exemplarité alors qu'elle externalise ses pollutions, ses déchets et accapare des ressources étrangères pour compenser et nourrir ses besoins ?

L'impératif de justice sociale s'applique en effet à toutes les populations, qu'elles soient européennes ou non et la transition de l'Union ne doit pas se faire au détriment de celles des autres.

10 ans après l'historique Cop21, le Pacte Vert peut contribuer à ouvrir une voie mondiale en construisant un modèle de transition exemplaire. Il peut réaffirmer la singularité de l'Union dans sa capacité à se transformer pour concilier ainsi écologie, démocratie et justice sociale.

Le groupe des Associations et le groupe des Organisations étudiantes et Mouvements de jeunesse ont voté en faveur de ce texte.

## CFDT

Les enjeux climatiques sont étrangement absents de la campagne des prochaines élections européennes. On peut donc légitimement s'interroger sur l'avenir du Pacte vert européen, mis en œuvre en 2019, avec l'ambition de faire de l'Europe le premier continent climatique neutre d'ici 2050.

Si des interrogations demeurent, cet avis nous montre que ces objectifs ne semblent actuellement pas être remis en cause ; les questionnements portant davantage sur le rythme, les moyens et l'accompagnement social. Le résultat des élections pourrait toutefois rebattre les cartes.

Pour la CFDT, l'urgence climatique demande des actions ambitieuses et contraignantes capables de concilier des changements radicaux dans les modes de production et de vie au travail, avec l'acceptabilité et la soutenabilité sociales. C'est pourquoi, il est essentiel de maintenir le cap du Pacte vert européen, car l'objectif de neutralité carbone ne pourra être atteint sans poser un cadre d'actions communes efficaces, avec une répartition équitable des efforts et du coût des transformations à mener.

Pour la CFDT, il est également indispensable de mobiliser des investissements à la hauteur de l'enjeu, faute de quoi les objectifs de l'Union européenne risquent de rester lettre morte. Pour cela, il conviendrait de réinterroger les critères de Maastricht et parallèlement de mettre en place un fonds européen alimenté par une « taxation européenne juste », qui s'appuierait sur les grandes fortunes, les transactions financières et les grandes entreprises multinationales.

Il sera enfin nécessaire d'instaurer un nouveau cadre européen, avec l'introduction d'une conditionnalité sociale et environnementale dans l'obtention ou l'accèsion à tout fonds, aide ou marché public, en reconnaissant un rôle central aux travailleuses et travailleurs dans un mode de gouvernance partagée et en prévoyant un accompagnement des ménages les plus vulnérables. La CFDT a voté l'avis.

### CFE-CGC

A la veille des élections où les citoyens européens devront se prononcer sur les orientations politiques des prochaines années, la CFE-CGC salue le travail de la Commission AEI pour étudier l'avancement du pacte vert européen et proposer des recommandations pour sa pleine mise en œuvre.

Pour la CFE-CGC, dans une Europe qui se cherche une nouvelle vision mobilisatrice, le Green Deal peut, doit être ce nouveau projet fondateur de long terme. Ses objectifs ne doivent donc pas être remis en cause.

Dans un contexte géostratégique et macroéconomique incertain, la mise en œuvre du projet interroge parfois. Pour la CFE-CGC, les ambitions pour demain ne doivent pas être sacrifiées aux contraintes du présent... même si celles-ci doivent être prises en considération pour que le projet soit accepté et continue d'avancer.

La CFE-CGC soutient donc les appels à une meilleure évaluation des impacts afin de mieux compenser les externalités négatives que subissent certains

acteurs. La transition doit être juste ou ne se fera pas... et cet échec serait au détriment de tous ! En particulier, les conséquences sociales des choix doivent être étudiées, reconnues et des actions doivent être organisées pour les atténuer.

Le pacte vert européen conduit parfois à des changements conséquents dans la vie des citoyens. Il ne pourra pas réussir sans leur implication, directement ou via leurs représentants, dont les organisations syndicales.

Le Pacte Vert Européen induit des transformations gigantesques qui exigent des financements adaptés. Il s'agit donc de trouver le juste équilibre entre les financements publics et les investissements privés. C'est une condition indispensable au succès de l'ambition.

La CFE-CGC considère que ce projet doit conduire à une industrie forte et décarbonée. Cela exige des efforts de recherche et développement. Mais il faut aussi s'assurer que nous n'importerons pas cette pollution évitée sur le continent.

Alors que certains saluent la puissance de la Chine ou des USA pour souligner la supposées faiblesse de l'Europe, le Pacte Vert Européen est l'occasion d'affirmer la puissance de notre continent qui a les moyens d'affirmer sa vision du monde de demain. Mais cela exige une volonté politique.

Le green deal, le mécanisme d'ajustement au frontière ou le devoir de vigilance sont des outils qu'il faut saluer, même s'ils peuvent mériter des ajustements. Par exemple, la CFE-CGC soutient les clauses miroirs dans les traités

commerciaux car, sans remettre en cause les bénéfices de l'ouverture au monde, elles permettent de protéger notre industrie et notre agriculture et elles participent de la mondialisation des normes européennes. Cela exige une volonté politique pour assurer notre souveraineté industrielle ou alimentaire.

La CFE-CGC souhaite que le pacte Vert Européen continue d'être mis en œuvre. Les recommandations proposées dans l'avis de CESE doivent permettre de corriger certaines défaillances et assurer une meilleure acceptation.

La CFE-CGC votera cet avis.

## CGT

Notre séance se tient à moins d'un mois du prochain scrutin européen qui devrait, une nouvelle fois, être marqué par un recul des valeurs démocratiques sur le continent.

Malheureusement, on le voit bien dans l'agenda des forces politiques que l'on annonce gagnantes, les questions environnementales et climatiques risquent fort de faire les frais d'une possible victoire de la droite ordolibérale et des partis d'extrême droite dans un grand nombre de pays membres.

On le sait, le lien entre pauvreté, précarité, faiblesse des services publics, absence ou insuffisance de la protection sociale, insécurité du revenu et les zones où les atteintes à l'environnement ou le risque de changement climatique sont les plus forts, relève d'une forme d'automatisme. Beaucoup de scénarios prospectifs alertent sur le fait qu'un changement climatique non atténué pourrait précipiter des dizaines de millions de personnes dans la pauvreté d'ici à 2030. Il est donc essentiel et urgent de mettre en place des politiques sociales avancées afin de faire en sorte que les bouleversements climatiques

que l'on ne pourrait contrer malgré les efforts, ne frappent pas de plein fouet et plus que les autres les personnes les plus démunies.

Nous saluons le fait que l'avis sur le pacte vert porté par nos collègues Lucien Chabason et Didier Kling aborde un nombre important de questions sociales, qu'avec d'autres, nous avons mis en avant lors des discussions préparatoires : la question de la précarité énergétique par exemple est sensible et concerne aujourd'hui les ménages autant que les entreprises, surtout les plus petites.

De même, nous saluons le fait que l'avis aborde la question de l'égalité entre les femmes et les hommes face à la transition écologique. Du fait de leurs rémunérations plus faibles, de conditions d'emploi souvent plus dégradées que celles des hommes, des charges non rémunérées qu'elles assument, les femmes sont plus sujettes aux effets négatifs de la crise climatique. Le Fonds pour une transition juste de l'UE doit être davantage mobilisé pour contrecarrer les effets de genre possible de la transition écologique.

Nous saluons aussi le fait que la question des requalifications et des besoins en formation que pose la transition juste soit également abordée. Il faut soutenir la formation des salarié.es vers de nouveaux métiers, non précaires et sous garanties collectives et éviter les licenciements.

Enfin, nous saluons la préconisation qui recommande de mettre en place une réelle conditionnalité sociale contraignante quant à l'usage des fonds européens mobilisés dans le cadre du pacte vert en appui de l'accompagnement de la transition et au service d'une politique industrielle ambitieuse préservant l'emploi et l'intérêt général. Pour nous, la question de la planification au niveau des différents pays européens

est aussi un point à améliorer notamment dans le secteur de l'énergie.

Pour qu'il y ait acceptabilité sociale des mesures du pacte vert, trop souvent laissées lettre morte dans son précédent volet, il faut organiser le débat démocratique avec les acteurs sociaux et citoyens, avec les collectivités, les régions et coordonner la recherche de solutions, au plan national comme européen. Mais la « transition juste » compte déjà ses déçus. Elle ne peut exister sans réelle prise en compte et négociation des impacts sociaux et sans une vérification constante de l'efficacité environnementale et climatique réelle de ses mesures. Car il existe en matière sociale des seuils d'irréversibilité de même nature qu'en matière environnementale, au-delà desquels tout retour en arrière devient impossible. Dans le domaine climatique et environnemental, c'est la terre qui devient inhabitable ; en matière sociale, c'est la démocratie qui se retrouve mise en danger.

Les questions que soulève le pacte vert sont d'une importance majeure pour l'avenir de la planète et de ses habitants. Elles nous amènent à repenser un projet de société, à introduire de profonds changements dans nos habitudes. L'avis soumis à notre vote aujourd'hui dresse quelques pistes possibles pour y mieux parvenir, le groupe de la CGT l'a voté.

## CGT-FO

La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et les atteintes à l'environnement ne peut réussir qu'en l'inscrivant dans un cadre élargi qui dépasse les territoires locaux ou nationaux. Il faut donc agir tous ensemble et penser des dispositifs qui permettent la mutualisation des efforts à fournir et des transitions à organiser. Le pacte vert européen s'inscrit dans cette ambition.

Cela ne doit pas aboutir à une Europe à plusieurs vitesses : celle des plus riches qui peuvent s'inscrire dans la transition environnementale et celle des plus pauvres qui doivent la subir et dégrader encore plus leur pouvoir d'achat. C'est pourquoi le groupe FO a insisté pour que la dimension sociale soit clairement portée dans cet avis.

Le groupe FO a également soutenu plusieurs autres propositions, en particulier celles concernant la réindustrialisation et relocalisation dans l'UE d'activités entièrement abandonnées, car offrant plus de marges ailleurs. Pour FO, le pacte vert doit donc permettre de recouvrer notre indépendance sur certaines productions relevant de secteurs stratégiques, la création de milliers d'emplois et le développement d'une industrie axée sur l'innovation et soucieuse de l'environnement. A travers ce pacte l'Europe doit aussi être porteuse d'un autre modèle économique axé sur le développement durable et respectueux des meilleures conditions de travail et des normes sociales et environnementales les plus élevées. Le groupe FO soutient donc les préconisations en faveur d'un combat de l'Europe pour que

les normes de l'OIT soient respectées. Cette seule institution tripartite de l'ONU doit par ailleurs trouver une place en tant qu'observateur à l'OMC.

Pour FO, la mise en place des transitions doit offrir de réelles opportunités économiques et sociales tout en répondant aux questions écologiques.

Le groupe FO remercie les rapporteurs ainsi que l'administration pour ce travail réalisé par ailleurs dans de bonnes conditions collectives d'échanges entre l'ensemble des conseillers. Notre groupe a donc voté en faveur de avis.

## Entreprises

Le groupe Entreprises souhaite tout d'abord souligner l'enjeu et la complexité à traiter d'un tel sujet dans un contexte où opinions et objectifs politiques évoluent constamment. L'année 2024 est en effet marquée par une période économique et géopolitique complexe, des objectifs climatiques ambitieux et des élections européennes qui doivent concourir à fixer un nouveau cap ambitieux pour l'Europe.

L'avis présenté ici propose donc de nouvelles orientations au moment adéquat. D'un bilan approfondi du pacte vert, ressort un élément important et positif : personne ne remet en cause l'objectif et l'ambition de faire de l'Europe un continent climatiquement neutre reconnaissant ainsi l'impérieuse nécessité de cette transformation pour l'avenir de la planète.

Subsiste dès lors la question de la temporalité et des moyens à mettre en œuvre pour réaliser cette ambition. L'avis pointe des éléments pour que cette transition puisse être effective. Il s'agit de l'acceptation par les citoyens et par les entreprises des projets réglementaires. En cela, le groupe Entreprises ne peut qu'approuver le renforcement des analyses d'impact et des évaluations

ainsi que la volonté de rendre plus accessible les projets de réglementation (préconisations 2, 3). Adopter en sus une logique d'expérimentation pourrait d'ailleurs compléter utilement ce volet.

Pour les entreprises, la lutte contre le changement climatique est un objectif central. La décarbonation compétitive de l'économie doit permettre le renforcement des filières et la transformation des business models. Pour réussir cette transition, les conditions de mise en œuvre sont déterminantes : investissements publics et privés, prix de l'énergie, approche bas carbone... Le pilotage de de cette transition doit mettre en cohérence l'ambition avec les moyens, le rythme, la situation climatique et économique de la France et les coûts pour chacun des acteurs. Investir dans le développement des infrastructures énergétiques pour accroître la résilience irait là aussi dans le bon sens. De même, adopter une directive bas carbone pour sanctuariser la complémentarité des solutions et le rôle primordial de l'innovation dans la transition écologique serait nécessaire.

Cela a été démontré : les investissements à venir sont colossaux et il est indispensable de trouver les outils financiers pour les mettre en œuvre sans affaiblir les acteurs économiques européens. Il convient donc de définir une stratégie de financement des investissements et d'accompagnement des entreprises qui allie transition environnementale et compétitivité. En effet, nos concurrents l'ont très bien compris avec par exemple l'Inflation Reduction Act mis en place par l'administration Biden. L'avis émet différentes recommandations en ce sens et, en effet, si l'Europe veut continuer à être un acteur majeur, Il ne faut pas rater cette étape. L'Europe doit donc mettre en place une véritable politique industrielle qui bénéficiera à tous,

entreprises et citoyens. Renforcer la réindustrialisation est essentiel !

Le groupe Entreprises approuve également la mise en en lumière des risques associés à la mise en œuvre de la CSRD, en particulier pour les PME, car rappelons-le elles seront également concernées. Le texte le souligne, il est essentiel de prendre en compte les besoins d'accompagnement et d'adaptation de ces normes pour garantir que les entreprises, quelles que soient leur taille, puissent respecter les exigences en matière de reporting tout en poursuivant leurs activités. A cet égard, la nécessité de recourir à une évaluation de l'impact des normes pour les entreprises est une nécessité.

Enfin rappelons que les fonds européens mis au service d'une politique industrielle sont déjà soumis à des conditions (préconisation<sup>15</sup>). Socialement, le groupe Entreprises doute de l'opérationnalité d'une conditionnalité contraignante et suggère à l'avenir une recommandation permettant une meilleure utilisation de fonds structurels pour soutenir la formation et la mobilité des citoyens européens.

Un avis précis et équilibré, prenant en compte les efforts et la volonté des entreprises sur les questions environnementales et mettant en avant les difficultés qui s'appliquent à elles et les solutions qui doivent être prônées : pour ces raisons, le groupe Entreprises vote favorablement cet avis.

## Environnement et nature

L'initiative du Pacte Vert pour l'Europe est un élément majeur du bilan de la mandature européenne sortante. Les avancées dans le domaine climatique ainsi que les obligations nouvelles en matière de RSE sont substantielles. En revanche, nous regrettons que des sujets aussi importants que le règlement sur la restauration de la nature, la mise à jour des obligations en matière de produits chimiques (Reach) ou le règlement sur l'utilisation durable des pesticides (SUR) aient été différés et nous demandons, comme le propose l'avis que l'ensemble du PVE soit conduit à son terme, en tenant compte de la nécessité de soutenir l'engagement et les capacités des acteurs concernés.

Nous mesurons dans ce rapport le déficit des mécanismes de participation citoyenne aux décisions de l'UE, le manque d'information et d'appropriation et nous souhaitons que les propositions de la Convention sur l'Avenir de l'Europe soient effectivement prises en compte.

Les politiques relatives au climat, à la biodiversité, à la pollution se développent sur le long terme ; pour le climat nos pays sont et seront engagés sur 2030, 40, 50 dans des cadres internationaux. Il importe que ces politiques de long terme qui touchent à l'habitabilité de la planète pour les générations futures et nous concernent tous échappent à des polémiques qui ne sont pas à la hauteur et nous demandons en conséquence que la vision du PVE soit poursuivie et que les moyens nécessaires à l'accompagnement des acteurs soient mobilisés.

Nous sommes également conscients de l'abondance des textes produits et nous demandons que les pays membres, en particulier la France, assurent une mise en œuvre permettant une appropriation dépourvue de lourdeurs administratives. Nous soutenons les mesures proposées en matière de politique industrielle, d'accompagnement financier et de transition juste. Nous attendons également avec intérêt les conclusions du Dialogue stratégique sur l'agriculture. Nous appuyons de même la nécessité de reformer les règles du commerce mondial dans un esprit d'équité et de prise en compte des enjeux environnementaux ainsi que les conventions de l'OIT et nous attendons de l'UE qu'elle maintienne haut son engagement effectif pour la gestion des enjeux écologiques planétaires, à commencer par l'aboutissement du traité sur la pollution plastique.

Le groupe Environnement et Nature félicite les rapporteurs pour ce travail, remercie les membres de la commission ainsi que l'équipe administrative et votera cet avis.

## Familles

Depuis 2019, 75 législations relatives au « Pacte vert » ont été déposées, dont 32 sont entrées en vigueur ou en passe de l'être. Fin du moteur thermique en 2035, mise en place d'une taxe carbone aux frontières, montée en puissance programmée des énergies renouvelables... les sujets concernés touchent l'ensemble de l'économie et des acteurs et donc directement ou indirectement le quotidien de toutes les familles. Mais il reste encore beaucoup à faire. A la veille des élections pour constituer le prochain Parlement européen, faut-il dire stop ou encore ? Le CESE, dans le présent avis, fait le pari de plus d'Europe mais aussi et

surtout d'un accompagnement pour une transition écologique juste et de progrès social dans tous les Etats membres. Si l'ambition initiale du Pacte vert reste intacte -atteindre la neutralité carbone d'ici 2050-, l'enjeu, 5 ans après, est de permettre une acceptabilité sociale des réformes. Une telle approche nécessite dès lors une information claire et transparente et l'association de toutes et tous pour faire converger les efforts. Dans ce contexte, les préconisations 2, 6 et 9 prennent tout leur sens.

Mieux légiférer est une nécessité dans nos démocraties. Les études d'impact souvent invoquées, y compris dans d'autres avis du CESE, ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux. Il faut œuvrer pour combler le déficit dans les données disponibles et renforcer l'analyse des leviers d'action pour réellement peser sur les changements de comportement attendus de tous les acteurs impliqués.

L'Europe ne peut pas tout mais elle peut beaucoup. Faut-il encore en prendre la juste mesure. Une information précise des Etats membres sur l'avancement des réformes du Pacte vert est un impératif. Elles doivent ensuite être déclinées au plus près des acteurs de terrain avec la mise en place concertée, entre décideurs et citoyens, de trajectoires de transformations opérationnelles et effectives.

Enfin, la préconisation 9 porte une ambition forte : elle appelle à une stratégie claire de mise en cohérence des financements disponibles.

Le groupe Familles a adopté l'avis.

## Outre-mer

« Le Pacte vert européen a pour ambition de réconcilier l'économie avec la planète, de réconcilier la manière dont nous produisons et consommons avec l'environnement dans lequel nous vivons. »

Faire de l'Union européenne le premier continent à réduire considérablement tous les gaz à effet de serre à horizon 2050 telle était l'ambition de la présidente de la Commission européenne, Ursula VON DER LEYEN en 2019. Son objectif ne consistait pas à saupoudrer son programme politique d'un peu d'écologie mais d'engager une profonde modification des politiques énergétiques, industrielles et économiques de l'Union jusqu'au changement des modes de vie des citoyens européens.

En 2019, ce Pacte s'est construit avec l'approbation d'une large majorité de députés non seulement par conscience de l'urgence climatique mais surtout en raison des nouveaux équilibres politiques au sein du Parlement européen

Cependant en dépit des ambitions résolument élevées, l'adoption d'un arsenal législatif et la mobilisation de financements conséquents, le Pacte vert s'est retrouvé confronté aux réalités internationales.

Pire, certains artisans de ce projet se sont engouffrés dans la succession de crises sanitaires et internationales pour exiger une pause ou une réorientation dans sa mise en œuvre.

Alors que chaque Etat-membre tente de mobiliser ces citoyens aux enjeux des prochaines élections, cet avis montre combien on ne peut plus

faire l'économie de mesures fortes en faveur de la neutralité climatique.

S'il y a bien des territoires qui ont pleinement conscience de l'urgence à agir ce sont bel et bien les Régions Ultrapériphériques françaises.

Les RUP françaises ont une place unique en matière de diversité, de préservation et de valorisation de de sa biodiversité. Or celle-ci, à bien des égards, est menacée. La France et donc les Outre-mer se situent au 8ème rang des points chauds au niveau mondial et une variété d'espèce sont déjà en danger.

Dans sa communication de 2019 pour « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », la Commission a lucidement posé les défis essentiels pour ces régions. Elle a ainsi fixé l'impérieuse nécessité de se concentrer sur la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la mise en place d'une économie circulaire et le développement des énergies renouvelables tant elles sont déjà vulnérables aux effets du réchauffement et aux catastrophes naturelles.

Cependant, il ne s'agit pas de mettre ces territoires sous cloche mais il faut concilier les conflits d'usage, la préservation et la valorisation de notre biodiversité ainsi qu'un développement soutenable au profit des populations ultramarines.

Si certains engagements de la Commission notamment celui de créer un « Fonds pour une transition juste » permettant d'accompagner la décarbonation des régions en difficulté, elle doit néanmoins surtout changer de paradigme en considérant les RUP comme de

véritables laboratoires climatiques pour l'Europe.

Ainsi, la prochaine mandature de la Commission et du Parlement devra impérativement faire de l'adaptation et de l'intégration des RUP son principal enjeu. C'est au prix d'une dimension spécifique à l'ultrapériphérie que l'Europe donnera un nouveau souffle au Pacte vert.

Le Groupe des Outre-mer a voté cet avis.

## Santé et citoyenneté

Alors que la gravité du choc climatique devient chaque jour plus visible, les émissions mondiales de gaz à effet de serre ne cessent d'augmenter.

Elles ont encore battu un record en 2023.

Dans ce contexte, l'ambition portée par le Pacte Vert Européen, dès son lancement, a été de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050.

Nous avons là une condition vitale pour protéger la biodiversité et garantir l'habitabilité de notre planète pour les générations à venir.

Pour le groupe Santé & Citoyenneté, cette ambition doit être préservée et amplifiée, ne serait-ce que pour des questions de santé publique.

Rappelons en effet que les facteurs environnementaux, notamment la pollution, sont responsables de 23 % des décès et de 25 % des pathologies chroniques dans le monde.

Plus personne, aujourd'hui, ne peut contester que la dégradation – pour ne pas dire dévastation – de l'environnement impacte notre bien-être.

Dès lors, le Pacte vert doit contribuer à l'amélioration de la santé des populations, en réduisant la contamination de l'air, en favorisant des modes de vie plus sains et en préservant les ressources naturelles

essentielles à notre bonne santé.

S'engager dans la voie de la transition c'est donc en premier lieu nous protéger nous-mêmes.

Il en va de notre responsabilité de faire face à ces défis, et nous pouvons les surmonter à condition de nous en donner les moyens.

Sur le plan budgétaire tout d'abord, comme évoqué dans les préconisations.

Ensuite, sur le plan de l'information des populations et de l'accompagnement des acteurs publics et privés.

Et enfin, sur le plan de la mise en œuvre, par la voie de la transparence, du débat et de la consultation.

C'est ainsi que nous pourrions garantir une meilleure compréhension, une meilleure acceptabilité et une meilleure appropriation de ces transformations.

Sans quoi, nous prenons un risque d'échouer là où nous n'avons pas le droit à l'erreur.

Pour toutes ces raisons, le Groupe Santé & Citoyenneté a voté en faveur de cet avis.

## UNSA

Le Pacte Vert Européen (PVE) est une initiative ambitieuse de l'Union européenne qui vise à accélérer la transition écologique et industrielle.

C'est un texte fondateur et un challenge nécessaire à relever ne serait-ce que pour le développement d'une industrie bas carbone européenne et cesser une transition basée sur une dépendance à la Chine en matière d'industrie de décarbonation. En effet celle-ci contrôle à ce jour la majorité de la chaîne de valeur des technologies bas et zéro carbone mondialement. Et si l'avis appelle à un développement des clauses miroirs pour encourager une adoption mondiale du cadre normatif européen, cette force

règlementaire ne sera réelle que si elle est soutenue par un outil industriel européen autonome capable d'exercer une puissance normative au niveau mondial tout en permettant une réindustrialisation profitable à tous les citoyens européens.

Néanmoins les obligations qui résultent de ce pacte vert européen pour les gouvernements de l'UE ne sont abordées que sous l'angle de la transformation du système productif, des entreprises et des administrations publiques qui le constituent. Pourtant la transition écologique transformera de façon systémique le monde du travail. C'est pour cela que pour l'UNSA, les organisations syndicales sont une partie prenante importante et nécessaire à la réussite d'une « transition juste » à travers un dialogue social proactif qui porterait sur la santé au travail, la sécurité des salariés et la protection des consommateurs tout en conciliant les objectifs en matière d'emploi et les impératifs environnementaux.

Il reste que le PVE est une feuille de route ambitieuse à la mise en œuvre fragile à la fois en raison des équilibres politiques mouvants mais aussi des bouleversements stratégiques des Etats.

L'UNSA votera l'avis.



# Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.  
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 121**

**Pour : 119**

**Contre : 1**

**Abstention : 1**

## Ont voté pour

GRUPE	COMPOSITION
<b>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</b>	MM. El Jarroudi, Hammouche, Mmes Roux de Bezieux, Tordeux Bitker, Tutenuit.
<b>Agriculture</b>	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Sellier, Vial.
<b>Alternatives sociales et écologiques</b>	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Meyer.
<b>Artisanat et Professions libérales</b>	MM. Anract, Chassang, Mme Munoz, M. Repon, Mme Vial.
<b>Associations</b>	MM. Bobel, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset.
<b>CFDT</b>	Mmes Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mme Meyling, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
<b>CFE-CGG</b>	Mme Biarnaix-Roche, MM. Nicoud, Souami.
<b>CFTC</b>	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
<b>CGT</b>	Mmes Barth, Chay, MM. Coutaz, Dru, Garcia, Mme Garreta, MM. Michaud, Naton, Oussedik, Mmes Rouchy, Tatot.

<b>CGT-FO</b>	MM. André, Cambou, Mmes Clicq, Delaveau, Marot, MM. Quillet, Mme Veitl.
<b>Coopération</b>	M. Landriot.
<b>Entreprises</b>	MM. Blachier, Chevée, Mme Couderc, M. Creyssel, Mme Dubrac, MM. Gardinal, Mmes Guerniou, MM. Kling, Moisselin, Mme Puzat, M. Ruchenstain, Mme Ruin, M. Salleron, Mme Ullern, MM. Vermot Desroches, Vidor.
<b>Environnement et nature</b>	MM. Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Popelin, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
<b>Familles</b>	Mme Balducci, M. Desbrosses, Mme Gariel, M. Marmier.
<b>Non-inscrits</b>	M. Bazot, Mme Beaufls, MM. Breton, Joseph.
<b>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</b>	MM. Eyriey, Jeanne-Rose.
<b>Outre-mer</b>	MM. Marie-Joseph, Yan, Mme Mouhoussoune.
<b>Santé et Citoyenneté</b>	MM. Boroy, Da Costa, Mme Joseph, M. Raymond.
<b>UNSA</b>	MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

#### Ont voté contre

<b>GROUPE</b>	<b>COMPOSITION</b>
<b>Non inscrits</b>	M. Pouget.

#### S'est abstenu

<b>GROUPE</b>	<b>COMPOSITION</b>
<b>Outre-mer</b>	M. Cambray.

# Annexes

## 1

### Composition permanente des affaires européennes et internationales à la date du vote

#### Président

Serge CAMBOU

#### Vice-Présidentes

Catherine PAJARES Y  
SANCHEZ

Sabine ROUX de  
BÉZIEUX

#### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Sabine ROUX DE  
BEZIEUX

#### Agriculture

Catherine LION

Sébastien WINDSOR

#### Alternatives sociales et écologiques

Éric MEYER

#### Artisanat et professions libérales

Dominique ANRACT

#### Associations

Jean-Marc BOIVIN

Benoit MIRIBEL

Françoise SIVIGNON

#### CFDT

Jean-Yves LAUTRIDOU

Catherine PAJARES Y

SANCHEZ

#### CFE-CGC

Fabrice NICOUUD

#### CGT

Pierre COUTAZ

#### CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Serge CAMBOU

#### Entreprises

François ASSELIN

Jean-Lou BLACHIER

Anne-Marie COUDERC

Didier KLING

#### Environnement et nature

Lucien CHABASON

Nathalie VAN DEN

BROECK

#### Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Kenza OCCANSEY

#### Outre-Mer

Eric LEUNG

Pierre MARIE-JOSEPH

#### Santé et citoyenneté

Philippe DA COSTA

#### UNSA

Saïd DARWANE

## 2

## Listes des personnes auditionnées et rencontrées

### **Alexandre AFFRE**

Directeur général adjoint chez BusinessEurope

### **Faustine BAS-DEFOSSEZ**

Directrice de la nature, de la santé et de l'environnement au Bureau européen de l'environnement

### **Benoît BLOTTIN**

Co-directeur de l'observatoire du green deal, maître de conférence en droit public à l'institut d'études de droit public

### **Nicolas BERGHMANS**

Responsable Europe, expert énergie-climat à l'institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)

### **Sandrine BOURGOGNE**

Secrétaire générale adjointe à la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

### **Léonard BRUDIEU**

Adjoint au sous-directeur économie circulaire et déchets au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

### **Aude CHARRIER**

Sous-directrice au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

### **Camille DEFARD**

Directrice du centre énergie à l'institut Jacques Delors

### **Charlotte EMLINGER**

Economiste spécialiste des clauses miroirs au centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)

### **Ambroise FAYOLLE**

Vice-président du groupe de la banque d'investissement européenne en France (BEI)

### **Francesco GAETA**

Directeur de l'action européenne et

internationale au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

### **Julie HANOT**

Sous-directrice des entreprises au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

### **Yannick JADOT**

Sénateur de Paris (Ile-de-France)

### **Zoé LAGARDE**

Responsable développement durable à la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

### **Christiane LAMBERT**

Présidente du comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA)

### **Veronica MANFREDI**

Directrice « Pollution Zéro et villes vertes » à la direction générale de l'environnement à la Commission européenne

### **Sophie MARTINÉ**

Collaboratrice scientifique à la Fondation Friedrich-Ebert Stiftung

### **Christophe QUAREZ**

Membre du comité économique et social européen (CES européen)

### **Anne SANDER**

Députée européenne

### **Diane SIMIU**

Directrice du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

### **Stephan THALHOFER**

Conseiller politique au centre de compétences justice et climat à la Fondation Friedrich-Ebert Stiftung

### **Ludovic VOET**

Secrétaire confédéral à la confédération européenne des syndicats (CES)

### 3 Table des sigles

ADEME	Agence de l'environnement et maîtrise de l'énergie
BCE	Banque centrale européenne
BDA	Union des employeurs allemands
BDI	Fédération des industries allemandes
BEI	Banque européenne d'investissement
CDU	Union chrétienne-démocrate
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CES	Comité économique et social européen
CFP	Cadre financier pluriannuel
CO2	Dioxyde de carbone
COGECA	Confédération générale des coopératives agricoles
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne
COVID-19	Coronavirus de 2019
CSI	Confédération syndicale internationale
CSRD	Directive sur le reporting extra-financier/ Corporate sustainability reporting directive
DIHK	Chambre de commerce et d'industrie allemande
DNSH	Do no significant harm
ENR	Energies renouvelables
EPOV	Observatoire européen de la précarité énergétique
ESG	Critères environnementaux, sociaux et de gouvernance
EU ETS	Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEIS	Fonds européen d'investissements stratégiques
FIT FOR 55	Actions concrètes pour accomplir les objectifs de l'Union européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % au moins en 2030 par rapport à 1990
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FTJ	Fond pour une transition juste

GATT	Général agreement on tariffs and trade
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNL	Gaz naturel liquéfié
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
INRA	Institut national de recherche pour l'agriculture
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INVESTEU	Programme d'investissement européen
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IRA	Inflation réduction act
ISO	Organisation internationale de normalisation
LIFE	Instrument financier pour l'environnement
MACF	Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
MDS US\$	Milliards de dollars américains
MIE	Mécanisme d'interconnexion en Europe
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
NZIA	Net zero industry act
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ODD	Objectif en matière de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PFAS	Per et polyfluoroalkylées
PFUE	Présidence française de l'Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
PIIEC	Projet important d'intérêt européen commun
PNRR	Plan national pour la reprise et la résilience
PPE	Parti populaire européen
PVE	Pacte vert européen
R&D	Recherche & développement
RDUE	Règlement européen contre la déforestation et la dégradation des forêts

REACH	Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances
REPOWER-UE	Action européenne conjointe en faveur d'une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable
RSE	Responsabilité sociétale et environnementale
RTE-TEN	Réseau de transeuropéen de transport
SEC	Commission de sécurité et des échanges des Etats-Unis
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
SEQE2	Nouveau système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
SEQE-UE	Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SUR	Utilisation durable de produits phytopharmaceutiques
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Europe
UE	Union européenne
USA	Etats-Unis d'Amérique
ZDH	Fédération allemande de l'artisanat
ZFE	Zone à faibles émissions









# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

[cece.fr](https://www.cece.fr)

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240007-000524 - Dépôt légal : mai 2024 • Crédit photo : Dicom

**ecese.fr**

9, place d'Éléna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE  
MINISTRE**

Direction de l'information  
légale et administrative

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**

N° 41124-0007

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167399-1