

## II / Le Pacte vert européen : mesurer pour consolider

Éloi Laurent, Emma Laveissière et Jérôme Creel

**L**e Pacte vert européen, lancé en décembre 2019, s'est trouvé pris près de cinq années plus tard dans un étonnant paradoxe : il a été au cœur de débats enflammés dans de nombreux États membres de l'Union européenne (UE) au début de l'année 2024, sans que personne ne sache précisément où il en était effectivement. De fait, celles et ceux qui le défendent avec enthousiasme comme celles et ceux qui l'attaquent avec véhémence dans le débat public sont bien en peine de répondre à des questions pourtant essentielles : le Pacte vert européen atteint-il concrètement ses objectifs, au-delà de leur transcription formelle en propositions législatives ? Est-il sur la bonne trajectoire ? Souffre-t-il de lacunes, de faiblesses, de déséquilibres et, si oui, lesquels ?

Il peut être utile, pour commencer à répondre à ces questions, de se souvenir que le Pacte vert européen n'aurait pas dû voir le jour. Le *European Green Deal* est, de fait, un accident résilient : il n'était au programme d'aucun parti lors de la campagne électorale pour le Parlement européen de 2019 et il a depuis lors survécu à la Covid-19, à l'impérialisme russe et au choc inflationniste.

Et il y a au moins trois raisons de penser que le Pacte vert européen est là pour longtemps : la dépendance institutionnelle au sentier (*path dependency*), le socle de valeurs de l'UE et les aspirations des Européens. Premièrement, le Pacte vert fait désormais partie de la construction européenne : inscrit dans le marbre de dizaines de dispositions législatives protégées par les réglementations communautaires, il ne sera pas aisément démantelé. Deuxièmement, il découle directement de l'engagement de l'UE en faveur de la soutenabilité, qui date d'il y a au moins trente ans et n'a jamais été aussi pertinent, à une

époque où la biosphère souffre et s'effondre par endroits et où le continent européen prend conscience de sa vulnérabilité grandissante (l'Europe est le continent qui se réchauffe le plus vite au monde). Troisièmement, bien qu'imparfaitement, il reflète les aspirations des citoyennes et citoyens de l'UE, qui placent désormais systématiquement les questions environnementales parmi leurs préoccupations principales. Le résultat des élections européennes de juin 2024 paraît confirmer l'idée que le Pacte vert n'est pas appelé à disparaître, mais à évoluer. D'où l'importance de l'évaluer.

Car le Pacte vert manque encore de cadrage analytique et de précision statistique, en somme de consolidation empirique. Comment mieux comprendre son architecture ? Comment mieux évaluer sa robustesse ? Après avoir rappelé les principales dispositions du Pacte vert européen, nous en proposons une réinterprétation dans le cadre de l'économie écologique, avant de présenter ses principaux résultats jusqu'ici, résultats concrets issus d'un outil statistique permettant d'évaluer les avancées, ou les reculs, du Pacte.

## **Le Pacte vert européen : un panorama**

Le Pacte vert européen, lancé en décembre 2019 par la Commission européenne dirigée par Ursula von der Leyen, est une « stratégie de croissance » dont la vocation première est de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050 (voir Laurent [2020] sur les limites de ces objectifs). Ce plan s'articule autour d'un certain nombre d'objectifs, de moyens financiers et d'outils de politique publique.

### *Objectifs et engagements*

Le Pacte vert européen comprend cinq objectifs principaux : outre la neutralité climatique, l'UE s'engage dans un plan d'action pour une économie circulaire, une stratégie en faveur de la biodiversité, la promotion des énergies renouvelables et la rénovation thermique des bâtiments.

L'UE s'engage ainsi à réduire à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2050, et à les réduire de 55 % au moins d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cette ambition s'inscrit dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de son accord

de Paris, et vise à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. En février 2024, la Commission a présenté un objectif climatique intermédiaire à l'horizon 2040 pour l'UE, qui reste à ratifier. Une réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % d'ici à 2040 par rapport aux niveaux de 1990 permettrait à l'UE de tenir son engagement de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. Pour se faire, le Pacte vert met l'accent sur l'accélération de la transition vers les énergies renouvelables et la réduction de la dépendance aux combustibles fossiles. Des investissements significatifs dans l'éolien, le solaire et l'hydrogène sont prévus. De même, un volet important du Pacte vert concerne la rénovation énergétique des bâtiments afin d'améliorer leur efficacité énergétique. L'objectif est double : création d'emplois dans le secteur de la construction et, bien sûr, réduction de la consommation d'énergie et des coûts induits pour les citoyens. Le Pacte vert européen promeut également une stratégie industrielle visant au développement et à l'utilisation de technologies à faibles émissions et de produits et services durables. Au-delà des thèmes usuels de l'économie circulaire, tels que la réduction des déchets, la promotion du recyclage et l'allongement de la durée de vie des produits, l'UE s'oriente vers des investissements dans des technologies permettant de capter et de stocker durablement le carbone et de le réutiliser. Les mobilités durables sont aussi privilégiées.

La stratégie en faveur de la biodiversité vise, pour sa part, à protéger les espèces animales et leur habitat et à inverser la dégradation des écosystèmes. Elle vise aussi à réduire la survenue d'événements extrêmes, comme les incendies géants, et elle prévoit notamment de conserver 30 % des terres et des mers européennes. L'un de ses objectifs consistait également à réduire l'utilisation des pesticides dans l'agriculture, mais, en ce domaine, le projet de loi discuté au Parlement européen au premier semestre 2024 a été vidé de sa substance et Ursula von der Leyen a même annoncé en juin 2024 qu'il serait abandonné.

### *Financement et outils*

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, le Pacte vert s'appuie sur plusieurs initiatives et instruments financiers et, tout d'abord, sur le Fonds pour une transition juste. Ce fonds doté de 17,5 milliards d'euros est destiné à soutenir les régions et les secteurs les plus touchés par la transition écologique, en particulier ceux dépendants des combustibles fossiles. Il vise à atténuer les

impacts socioéconomiques et à créer de nouvelles opportunités économiques.

Le Plan d'investissement pour une Europe durable prévoit de mobiliser au moins 1 000 milliards d'euros d'investissements durables au cours de la prochaine décennie. Il inclut des financements publics et privés pour soutenir des projets verts.

En plus du Fonds pour une transition juste, le Mécanisme pour une transition juste offre des prêts, des subventions et une assistance technique pour aider les États membres à financer la transition écologique.

Enfin, l'UE s'est dotée d'un outil de classification des activités économiques dites « durables » : la taxonomie verte. Cet outil a vocation à servir de guide pour les investisseurs et les entreprises souhaitant contribuer à la transition écologique. La taxonomie comporte trois catégories d'activités susceptibles d'être qualifiées de « durables ». Les activités contribuant à l'évolution positive du climat ou atténuant le réchauffement climatique font partie de la première catégorie, celle des activités émettant moins de 100 g d'équivalent CO<sub>2</sub> par kWh. Les deux autres catégories sont les activités dites de transition, dans lesquelles sont inclus le nucléaire et le gaz, et les activités habilitantes. Ces dernières, polluantes, sont tolérées si elles contribuent au développement de secteurs durables.

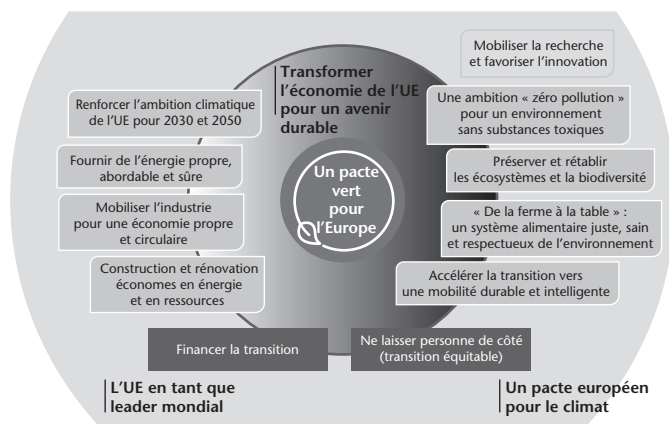
Le Pacte vert européen est donc multiforme et complexe. Sa réussite dépendra de la coopération entre les États membres, des investissements réalisés et de l'adhésion des citoyens européens à ces transformations. Mais elle repose aussi sur la cohérence entre ses différents objectifs, d'où l'importance de bien comprendre leur hiérarchie et leur articulation.

### **Comprendre le Pacte vert : l'apport de l'économie écologique**

Le Pacte vert est souvent synthétisé visuellement sous la forme du graphique qui figure en ouverture de la communication inaugurale du 11 décembre 2019 « Le Pacte vert pour l'Europe » (figure 1).

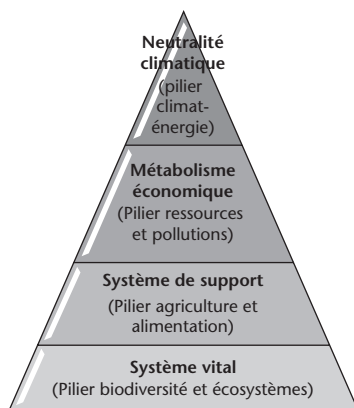
Ce schéma est utile, mais il ne permet pas de comprendre l'architecture du Pacte vert, ni de saisir l'articulation entre ses différents objectifs. On peut choisir, pour clarifier le cadre conceptuel du Pacte vert, de s'appuyer sur les principes de l'économie écologique, l'une des sources d'inspiration de la

Figure 1. Le Pacte vert pour l'Europe



Source : communication de la Commission européenne.

Figure 2. Le Pacte vert européen en un coup d'œil



Source : auteurs.

Commission européenne, laquelle encastre les systèmes économiques et sociaux dans leur contexte biophysique. Le Pacte vert européen apparaît alors constitué de quatre piliers : la neutralité climatique (climat et énergie), le métabolisme économique (ressources et pollutions), le système de support (agriculture et alimentation) et le système vital (biodiversité et écosystèmes). Ces piliers peuvent être ordonnés en une pyramide dont l'ambition primordiale du Pacte vert, « devenir le premier continent neutre pour le climat », constitue logiquement le sommet (figure 2) et dont le système vital constitue la base écologique.

### **Évaluer le Pacte vert : trois principes méthodologiques**

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

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

Le deuxième principe consiste à utiliser tous les indicateurs inscrits dans les textes de loi et uniquement ceux-là. Eurostat propose par exemple une batterie de vingt-cinq indicateurs « pour le Pacte vert européen », mais la plupart d'entre eux ne figurent pas dans les dispositions législatives adoptées entre 2019 et 2024<sup>1</sup>.

Enfin, pour suivre les progrès tangibles du Pacte vert, nous utilisons la distance à l'objectif 2030 de nos indicateurs à l'aide des

---

1 Voir le site du Conseil européen qui répertorie les dispositions législatives prises dans le cadre du Pacte vert et du « Fit-for-55 ».

données Eurostat en temps réel (les vingt-cinq indicateurs Eurostat mentionnés plus haut sont présentés sans rapport à un objectif).

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

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

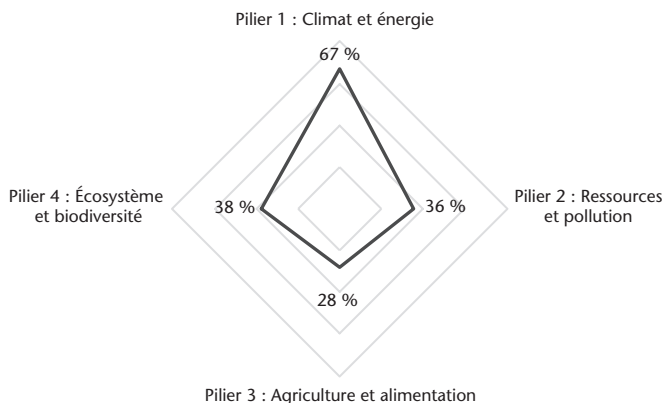
Nous avons en outre constitué, à partir de ce tableau de bord, un instrument de mesure synthétique ou composite : le « radar du Pacte vert » (figure 3), qui fait la moyenne des indicateurs de chaque pilier.

Tableau de bord et indicateur composite forment ensemble la boussole du *Green Deal* ou *Green Deal Compass*.

Il ressort de notre indicateur composite, dont la forme évoque une pyramide, deux réalités parlantes : la première est que le Pacte vert est en bonne voie au regard des indicateurs en vigueur, le chemin déjà parcouru vers les objectifs 2030 oscillant entre les deux tiers (pour le pilier « climat et énergie ») et un quart (pour le pilier « agriculture et alimentation ») ; mais, deuxième réalité objective, le Pacte vert est fortement déséquilibré en faveur de son pilier « climat et énergie », les trois autres piliers étant compris entre environ un quart et un tiers du chemin parcouru (le pilier le moins avancé est le pilier « agriculture et alimentation », ce qui éclaire d'une lumière intéressante les débats intenses qui secouent le monde agricole dans nombre d'États membres depuis plusieurs mois au sujet des réglementations environnementales).

On peut ensuite vouloir détailler la dynamique propre de chacun de ces piliers pour mieux comprendre les évolutions en cours (à l'aune des indicateurs existants, encore partiels). Le pilier « climat et énergie » est celui qui compte le plus d'indicateurs inscrits dans les textes européens et mesurables objectivement (six au total), ce qui n'est guère surprenant car c'est le cœur de la stratégie définie dès décembre 2019 par l'ambition d'« être le premier continent neutre pour le climat ». Mais, précisément, cette ambition de neutralité carbone se heurte à une réalité que

Figure 3. Le radar du Pacte vert

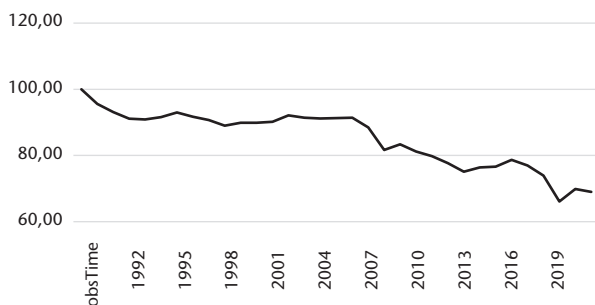


*Lecture :* sur une échelle de 0 % à 100 %, 0 indiquant qu'aucun progrès n'a été accompli et 100 % que tous les objectifs ont été atteints à horizon 2030 à date, les quatre piliers du Pacte vert sont positionnés et comparés.

*Source :* <https://greendelemma.shinyapps.io/Pacteverteurop/>

Graphique 1. Émissions de gaz à effet de serre

(Index, 1990 = 100, net)



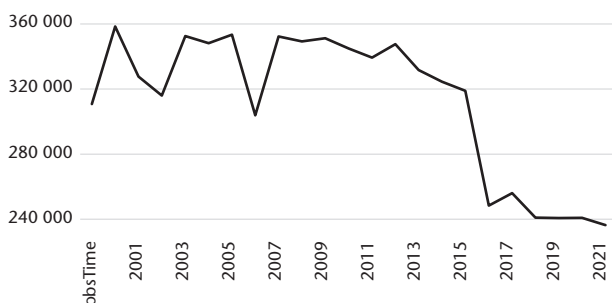
*Source :* données Eurostat.

les données permettent de dévoiler. Si la réduction des émissions de gaz à effet de serre est indéniablement forte pour l'ensemble de l'UE, avec plus de la moitié du chemin parcouru vers la



## Graphique 2. Puits de carbone

(en millions de tonnes)



Source : données Eurostat.

cible de 2030 (progrès soutenu par le déploiement des énergies renouvelables et le développement de l'efficacité énergétique que les indicateurs retenus mettent en lumière), la tendance post-Covid-19 n'est pas bonne, avec un rebond des émissions en 2021 (qui n'a pas été compensé par la baisse de 2022) et une réduction d'ensemble dont le rythme est jugé insuffisant par l'Agence européenne de l'environnement.

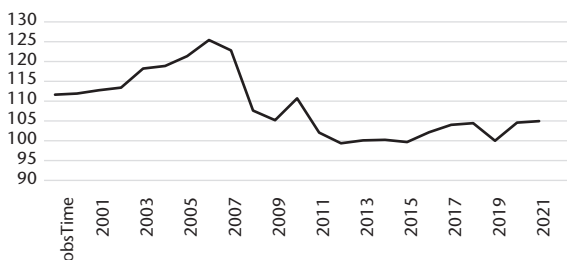
Mais, surtout, la stratégie de neutralité carbone adoptée par l'UE suppose que le reliquat des émissions brutes (qui ne seront pas réduites à zéro) soit absorbé par les puits de carbone. Or l'indicateur d'absorption des émissions par les puits de carbone a lourdement chuté au cours de la dernière décennie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

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

On retrouve un autre déséquilibre dans l'analyse du pilier « ressources et pollution » : en parallèle du recul des émissions de gaz à effet de serre, la consommation de ressources naturelles n'augmente certes pas, ce qui correspondrait à une application

## Graphique 3. Consommation domestique de ressources naturelles

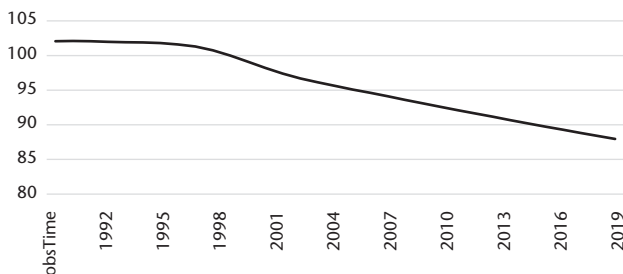
(Index, 2015 = 100)



Source : données Eurostat.

## Graphique 4. Abondance des oiseaux communs

(Index, 2000 = 100)



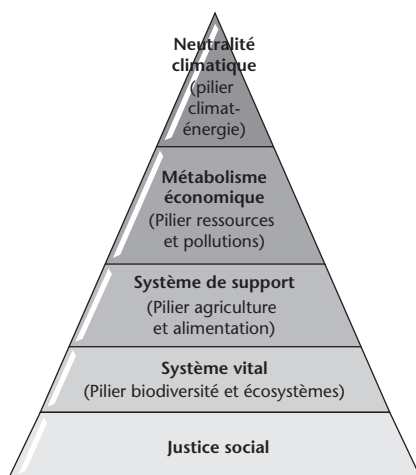
Source : données Eurostat.

du paradoxe de Jevons<sup>2</sup>, mais elle ne diminue pas non plus depuis dix ans. À cette aune, l'économie européenne est donc loin d'être encore soutenable.

De la même manière, si les indicateurs de conservation des terres et des espaces maritimes au sein du pilier « écosystème

<sup>2</sup> Le paradoxe de Jevons établit que, à mesure qu'une technologie réduit l'utilisation d'une ressource, celle-ci peut voir sa consommation augmenter au lieu de diminuer.

Figure 4. Un Pacte vert, social et écologique



Source : auteurs.

et biodiversité » donnent à voir des progrès réels et encourageants vers les objectifs 2030, malgré la chute de l'absorption des émissions par les puits de carbone qui s'inscrit cependant dans un autre pilier, le recul du nombre d'espèces d'oiseaux (symbole d'une érosion bien plus large de la biodiversité dans l'UE, notamment des populations d'insectes ou d'amphibiens) est continu depuis le début des années 1990 et s'est accéléré au cours des deux dernières décennies.

Il existe bien entendu d'autres déséquilibres que notre outil ne permet pas de mesurer, à commencer par le manque d'ambition sociale du Pacte vert tel qu'il est aujourd'hui, une lacune soulignée dès son lancement [Laurent *et al.*, 2024]. Les résultats de l'Eurobaromètre de l'automne 2023 montraient sans ambiguïté que les trois attentes politiques des citoyens de l'UE six mois avant les élections européennes étaient la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la politique de santé publique et l'atténuation de la crise climatique.

À cet égard, les résultats des élections européennes de juin 2024 doivent être interprétés avec précaution : submergée

par la crise du pouvoir d'achat, la politique environnementale se trouve reléguée au second plan (avec un recul de l'ordre de 25 % du groupe écologiste au Parlement européen sur fond de percée du populisme anti-écologique), mais elle n'en reste pas moins centrale dans le projet européen et dans les attentes des citoyennes et des citoyens. En revanche, son articulation avec la dimension sociale reste largement à inventer. C'est la dimension encore manquante de notre analyse : à la base de l'édifice du Pacte vert, le soutenant, se trouve un impératif de justice sociale (figure 4).

## Conclusion

La « boussole du Pacte vert » est un outil d'évaluation des avancées et des retards pris dans la mise en œuvre de la politique emblématique de la Commission européenne des années 2019-2024 (voir Risler [2024] et Timbeau [2024] pour des bilans récents du Pacte vert européen) qui forme désormais la colonne vertébrale du projet européen. Le Pacte vert européen, inscrit dans des directives et des règlements, a vocation à se poursuivre. La « boussole du Pacte vert », actualisée par les données d'Eurostat, sera mise à jour périodiquement.

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

## Repères bibliographiques

- 
- LAURENT É. (2020), « The European Green Deal : bring back the new », *OFCE Policy Brief*, n° 63.
- LAURENT É., STEINBERGER J., SAHEB Y. et DENUIT F. (2024), « A blueprint for a European Social and Green Deal », *A Greens/EFA Policy Brief*, mai.
- RISLER O. (2024), « Le Pacte vert européen : un bilan », Terra Nova, 15 février.
- TIMBEAU X. (2024), « Un premier bilan du Pacte vert », *L'Économie politique*, vol. 101, n° 1, p. 8-18.