

Dossier n° 3 :

Quelle Europe pour demain ?

Au lendemain de l'entrée en fonction de la dixième législature du Parlement européen cet été, il nous paraissait essentiel de proposer un dossier, le troisième depuis le lancement de la revue à l'été 2023, qui parle d'Europe. Au programme en spécialité en classe de Terminale mais présent en filigrane tout au long du lycée en sciences humaines et sociales, les questions européennes sont aussi importantes qu'elles sont parfois méconnues.

Maurin Masselin
Professeur de Sciences
Économiques et
Sociales, Lycée Saint-
Charles, Marseille

L'objectif de ce dossier est donc de permettre aux enseignant-es de s'appuyer sur des travaux récents de chercheur-euses en sciences sociales pour actualiser leurs savoirs en sciences économiques et sociales (SES). Ce dossier est également à destination des étudiant-es de premier cycle, ou tout simplement des citoyen-nes à la recherche d'éclairages économiques, historiques et politiques récents pour comprendre les enjeux européens aujourd'hui.

Le dossier s'ouvrira sur une analyse historique sur le temps de long de l'intégration européenne proposée par Blaise Wilfert (École Normale Supérieure). Ensuite, dans une perspective plus contemporaine, Éric Gilles (Université Paris-Est Créteil) se demandera quelles stratégies peuvent être mises en œuvre pour accroître la fiscalité sur les profits dans l'Union européenne (UE). Les questions environnementales auront une place de choix dans ce dossier, puisque Rémi Jeannin (professeur en classes préparatoires à Vincennes) s'intéressera aux opportunités de verdissement de la finance dans l'UE, avant que Vincent Clément et Quentin Rouget (professeurs en classes préparatoires à Lille) intègrent la réflexion sur l'environnement dans le cadre plus large de la politique commerciale de l'UE. Enfin, Viviane de Beaufort (ESSEC Business School) proposera une analyse des nouveaux équilibres politiques à la suite des élections européennes de juin 2024.

Bonne lecture à tous-tes !

Une histoire (presque) longue de l'intégration européenne

L'histoire de la construction européenne est racontée, dans la grande majorité des cas, comme le résultat de la Seconde guerre mondiale, de la reconstruction de l'Europe après 1945 et du contexte de la Guerre froide. On connaît ce récit, bien rodé : au sortir de l'effroyable conflagration mondiale, le « plus jamais ça » avait nourri une vaste mobilisation fédéraliste, qui affirmait que l'unification politique du continent était une nécessité absolue, mais il butta sur les égoïsmes nationaux et les rêves de puissance globale de certains des vainqueurs de la guerre, notamment ceux des Britanniques, et ce fédéralisme n'aboutit qu'à la création de la coquille presque vide du Conseil de l'Europe ; incapables de s'unir par le haut, les Européens étaient aussi incapables de reconstruire le continent, et c'est l'incitation américaine, à travers le Plan Marshall, qui aboutit à la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), en 1948, amenant les Européens, au moins une partie de ceux de l'ouest, à apprendre à coopérer sur le plan économique, dans un contexte où les nouveaux quasi-empires américain et soviétique et les guerres coloniales affaiblissaient les États nationaux ; la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis la Communauté économique européenne (CEE), poursuivirent cet élan, l'intégration progressive du continent, pilotée notamment par un haut-fonctionnaire, Jean Monnet, devant se faire de manière détournée (puisque la tentative d'unification politique, « par en haut », avait échoué), en se concentrant sur des coopérations économiques, à forte dimension technique, et en comptant sur leur caractère apparemment apolitique pour contourner l'opposition à l'abandon de souveraineté. L'intégration européenne comme pacifisme, l'intégration européenne comme atlantisme, l'intégration européenne comme contournement technocratique de la politique : autant d'interprétations séduisantes, pour partie éclairantes, mais qui souffrent toutes d'une difficulté, l'oubli de l'histoire.

Blaise Wilfert,
maître de conférences
en histoire
contemporaine au
Département de
sciences sociales de
l'ENS - Paris Sciences
et lettres

L'intégration européenne ne date pas de 1957, ni de 1950, ni de 1945, en réalité. Les théories et les histoires de l'intégration européennes ont tendance à l'oublier un peu, même les plus historiennes : le principe fondamental de leur récit est que cette intégration s'est faite dans la CEE puis l'Union européenne (UE), d'une part, et d'autre part qu'elles sont des institutions et des dynamiques originales et neuves, pour le meilleur ou pour le pire. Au mieux, ces histoires et ces théories s'acquittent d'un devoir historique minimal en évoquant une *préhistoire* de l'intégration, manifestée par l'« idée d'Europe », depuis le XVIII^e siècle, soit une série de déclarations politiques prônant l'unification politique du continent, de l'abbé de Saint-Pierre à Coudenhove-Kalergi (voir notamment Saint-Gille, 2003), toutes plus ou moins utopiques eu égard aux circonstances de leurs temps, marqués par des conflits politiques et militaires violents entre puissances européennes. Cet européanisme « poétique », en quelque sorte, très souvent porté par des intellectuels éloignés du pouvoir^[1], et de ce fait caractérisé par un mélange de radicalité et d'exaltation lyrique, est couramment opposé au prosaïsme de la CECA, puis de la CEE, qui affirmèrent travailler à l'unification du continent « par le bas », en passant par la coordination des activités économiques (par branche industrielle *d'abord*, pour toutes les activités économiques ensuite, en passant par un marché unifié), *a priori* les moins susceptibles de toucher aux aspects les plus visibles, les plus régaliens et les plus symboliques des États et de leurs bureaucraties. La succession est claire : jusqu'en 1950, les projets d'intégration européenne, à la foi lyriques, solennels et authentiquement politiques (au sens où ils posent comme prémisses la coordination des pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux dans un ensemble institutionnel supérieur, qui les subsumerait), ont échoué systématiquement parce qu'ils se sont heurtés à la logique des États et des réalités géopolitiques ; ils n'ont pu commencer à se réaliser qu'à partir du moment où ils ont renoncé à une unification d'abord politique et ont prétendu unifier l'Europe en

[1] À l'exception bien sûr du *Mémoire sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne*, présenté le 1er mai 1930 à la tribune de la Société des Nations par Aristide Briand, alors Ministre des affaires étrangères de la République française, et qui fut corédigé par le poète et diplomate Alexis Léger (alias Saint-John Perse, en littérature) et le diplomate Jacques Fouques Duparc.

passant par la coordination des activités économiques (par branche industrielle d'abord, pour toutes les activités économiques ensuite, en passant par un marché unifié), a priori les moins susceptibles de toucher aux aspects les plus visibles, les plus régaliens et les plus symboliques des États et de leurs bureaucraties. La succession est claire : jusqu'en 1950, les projets d'intégration européenne, à la foi lyriques, solennels et authentiquement politiques (au sens où ils posent comme prémisses la coordination des pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux dans un ensemble institutionnel supérieur, qui les subsumerait), ont échoué systématiquement parce qu'ils se sont heurtés à la logique des États et des réalités géopolitiques ; ils n'ont pu commencer à se réaliser qu'à partir du moment où ils ont renoncé à une unification d'abord politique et ont prétendu unifier l'Europe en passant par des dispositifs apparemment infra-politiques, prosaïques, et techniques. Du côté des avocats du processus, l'intégration européenne avait enfin pu commencer parce qu'elle avait été confiée à de vrais spécialistes et non plus à des idéologues qui affolaient – ou amusaient – les tenants des pouvoirs nationaux ; du côté de ses détracteurs, le processus de la construction européenne que nous connaissons aurait consisté à contourner la politique, les États, les « nations » et donc la démocratie pour mettre en œuvre un agenda technocratique de plus en plus envahissant.

Pourtant, si l'on comprend l'intégration européenne, dans le cadre de l'UE, mais plus largement dans l'Europe d'après 1945, comme *la construction d'une unité économique largement unifiée, l'invention d'une structure institutionnelle internationale* qui a à la fois accompagné et stimulé cette intégration, et comme *la progressive structuration d'une société civile et politique transnationale*, alors on peut affirmer que *notre* intégration européenne n'est pas la première. De nombreux travaux d'historiens, de politistes et de sociologues ont pu en effet montrer comment, à partir de 1850 et jusqu'en 1890, 1914 ou 1930, en fonction des marqueurs que l'on retient, une intégration continentale a pu se réaliser, en lien étroit avec le déploiement progressif de l'industrialisation : autant d'éléments qui permettent d'évoquer une *première intégration européenne* qui, si elle a pris une forme (partiellement) différente de la nôtre, permet de contribuer à la repenser.

À partir de l'accord de libre-échange franco-anglais de 1860, négocié en secret par un militant du libre échange, Richard Cobden, et un théoricien des systèmes de circulations continentaux, Michel Chevalier, a été construit, au cours de la décennie suivante (Bairoch, 1997, tome 2, p. 307-311), notamment à l'instigation de l'Empire français, un système européen de traités de libre-échange de grande ampleur. En six ans, après le traité franco-anglais, la France signa six autres traités, et le Royaume-Uni quatre. Il s'agissait certes formellement de traités bilatéraux, mais ils s'appuyaient tous sur le principe de la clause de la nation la plus favorisée, ce qui fait que chaque traité bénéficiait *de facto* aux autres puissances signataires des traités précédents, et selon une logique de baisse cumulative des tarifs. Le libre-échange triomphait en Europe, et le « tournant » protectionniste des années 1880 ne changea pas cette dynamique, en réalité, malgré son importance dans les débats politiques de l'époque, jusque dans les années 1910 : bien sûr, le Reich allemand puis la France de la troisième République, notamment, érigèrent des barrières protectionnistes, entre la fin des années 1870 et le tarif Méline de 1892, mais non seulement ces tarifs étaient souvent sectoriels et d'une ampleur plutôt limitée, mais encore furent-ils *de facto* limités par la reprise de la dynamique des accords bilatéraux par l'Allemagne bismarckienne avec l'ensemble de l'Europe centrale, qui aboutit à construire une zone de libre-échange de très grande taille, célébrée en son temps par Keynes (1920, p. 65-6), à l'est du Rhin (Marsh, 1999, notamment le chapitre 3, le chapitre 4 et le chapitre 8). Le diagnostic a été bien établi par Paul Bairoch, depuis longtemps déjà : la vague protectionniste du dernier tiers du XIXe siècle ne remet en réalité pas en cause la très forte dynamique d'intégration économique internationale commencée au milieu du XIXe siècle : sur l'ensemble du XIXe siècle, le commerce international a été multiplié par 25, et l'augmentation de 100% en moyenne du niveau de protection des produits agricoles et industriels dans l'essentiel des pays industrialisés ou en cours d'industrialisation (à l'exception de la Grande Bretagne et des Pays-Bas) entre 1890 et 1914 n'a pas empêché une très forte augmentation du commerce international, surtout entre ces mêmes pays (80% du commerce des pays industrialisés se faisant alors avec d'autres pays développés, et donc principalement à l'intérieur de l'Europe), au cours de la même période.

La géopolitique du commerce européen de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle témoigne donc d'une intégration particulièrement forte, si l'on se fonde sur l'organisation géographique du commerce extérieur de ses différentes composantes : l'Europe continentale réalisait plus de 80% de son commerce avec elle-même dans les années 1860-1900, et toujours près de 80% dans les années 1910 (Bairoch, 1974, p. 572), alors que l'économie américaine était fortement montée en puissance entre ces deux dates, et que les empires ultra-marins des

États européens s'étaient fortement étendus, ce qui aurait dû amener à une forte baisse de ce niveau d'intégration. En 1910, l'Europe présentait donc un taux d'intégration commerciale tout à fait comparable à celui de la CEE et de l'UE des années 1980-1990[2].

Une étude d'histoire économique plus sophistiquée, fondée sur l'utilisation de modèles d'équilibre généralisé et donc sur un travail de modélisation mathématique poussé, a été proposée par Lee Craig et Douglas Fisher, en 1997. Leur conclusion, après des analyses détaillées concernant la croissance, le système financier, les marchés de produits et de capitaux, est très claire : pour l'essentiel, l'ouest et le centre européens, et tout particulièrement si l'on considère leurs principales composantes (Royaume-Uni, France, Empire allemand, Empire d'Autriche-Hongrie, Italie), constituaient une économie intégrée, présentant des cycles d'investissement, de croissance et de prix très corrélés, et ce de manière croissante, entre 1880 et 1914 (Craig et Fischer, 1997). En histoire économique, les reconstitutions de ce genre qui sont les plus connues et les plus débattues sont celles auxquelles ont pu procéder Jeffrey Williamson et ses collaborateurs, principalement au cours des années 1990, au moment où il s'agissait de répondre à la question de savoir si la « mondialisation » alors en cours était inouïe ou pas, et où elle risquait de mener[3]. C'est ce contexte qui a amené à construire la notion de « première mondialisation », pour parler de la deuxième partie du XIXe siècle, par comparaison avec la « nôtre », celle des années 1980-2000 (ou 2020, selon les lectures), et évoquer donc un processus d'intégration massive des économies atlantiques qui aurait été brisée par la Grande Guerre et n'aurait été à nouveau égalée qu'après la chute du Mur de Berlin. Pour les historiens de cette intégration atlantique, le constat est clair : entre 1860 et 1914, les économies atlantiques[4] ont connu une forte convergence du prix du travail et du prix des marchandises, et les économies européennes une convergence encore plus nette et forte[5]. Le travail de Craig et Fisher, construit comme une transposition au cadre européen de ces travaux sur l'économie atlantique, peut être compris dans cette perspective : l'économie européenne a connu une forme d'intégration très poussée entre 1850 et 1914, et qui a même tendu à s'accélérer autour de 1900, et cette intégration européenne a ainsi représenté une part essentielle de la Première mondialisation.

Du point de vue macroéconomique donc, l'intégration européenne a déjà eu lieu, dans une large mesure, au cours du dernier tiers du XIXe siècle. Dans le récit des économistes qui ont travaillé sur la Première mondialisation, la cause de l'intégration de l'économie atlantique est attribuée principalement à la baisse des coûts de transport, et secondairement à la baisse des droits de douane opérée au cours du deuxième tiers du siècle. Toutefois, cette « explication » n'en est pas entièrement une, puisqu'il faut alors expliquer pourquoi ces coûts de transport ont alors tellement chuté, et il ne peut s'agir bien sûr, seulement, d'une question de technique : le télégraphe, qui fit chuter le prix de l'information, les voies ferrées, qui firent s'effondrer les prix du transport terrestre, les bateaux à vapeur, qui contribuèrent à accélérer la baisse du prix du fret (commencée dès le XVIIIe siècle), ne sont pas simplement des machines, mais des « systèmes techniques », pour reprendre le concept forgé par Bertrand Gille et utilisé de manière particulièrement efficace par François Caron (voir notamment Caron, 2010) pour penser notamment l'industrialisation de l'Atlantique nord. Pour faire fonctionner ces systèmes à grande échelle, qui ont transformé la productivité du travail, l'efficacité de l'information, les rendements de la terre et la rentabilité du capital, entre 1850 et 1930, il ne faut pas seulement des machines, mais aussi des personnes qualifiées pour les mettre au travail, de l'énergie pour les faire fonctionner, des standards techniques et des normes partagées pour les rendre interopérables, des modèles économiques et assurantiels pour les rentabiliser, et des régimes de politique internationale pour en rendre possible l'extension interrégionale.

Ces innovations techniques, ces machines et ces réseaux furent cruciaux pour le développement d'une *société industrielle* foncièrement transnationale et dont la dynamique d'expansion était nouvelle dans l'histoire humaine : cette révolution représenta un défi majeur pour tous les pouvoirs constitués, et notamment les pouvoirs d'États, et une solution cruciale qui fut inventée à l'époque, non sans difficultés, tâtonnements, et échecs, mais aussi avec des réussites remarquables, fut celle de l'organisation internationale, qu'elle fût intergouvernementale ou

[2] On peut comparer les taux de la fin du XIXe siècle avec ceux établis par Fligstein et Mérand, 2005, p. 173.

[3] Parmi une forêt de titres, voir avant tout Williamson, 1996 ; O'Rourke et Williamson, 2001 ; Bordo *et al.*, 2007 ; le livre de Suzanne Berger, *Notre première mondialisation : leçons d'un échec oublié* (2003), bien mieux connu des lecteurs francophones, n'est pour l'essentiel que l'écho de cette bibliographie passionnante.

[4] Williamson teste en réalité, dans ses études, un ensemble d'économies nationales, modélisées à partir de statistiques rétrospectives et indigènes, qui inclut l'Australie, l'Argentine, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et les États-Unis.

[5] Sur cette différence dans le niveau de convergence, encore beaucoup plus forte si on exclut l'Amérique du Nord de l'échantillon, voir notamment Williamson, 1996, p. 278, figure 1.

ou non-gouvernementale. Ces organisations internationales connurent leur vraie période de décollage[6] au cours des années 1860-1890 : on peut évoquer, parmi d'autres, l'Union télégraphique internationale en 1865, l'Union postale universelle en 1874, le Bureau international des poids et mesures (qui vise à unifier notamment la mesure du temps dans le monde) en 1875, l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle en 1883, l'International Railway Congress Association en 1884, ou encore l'Association permanente internationale des congrès maritimes en 1894, parmi d'autres. Il s'agissait, selon leurs déclarations liminaires, leurs proclamations et leurs règlements internes, de faciliter les circulations des biens, des informations, des inventions, des textes, des œuvres, des bateaux, et, pour y parvenir, de pousser à la convergence entre les législations de leurs États membres (voir notamment Murphy, 1994 et Laborie, 2010). L'industrialisation de l'Europe et des États Unis, à partir des années 1860, fut ainsi accompagnée, et en réalité rendue possible, étant donnée l'importance cruciale qu'y ont tenu les circulations transnationales de biens, de personnes, d'informations et de services[7], par une forme de « gouvernement mondial » ou de « gouvernance globale ».

Plus d'un historien de ces organisations et de leurs acteurs ont en effet souligné leur haut niveau d'interrelations, la circulation entre elles d'experts, de juristes, de hauts fonctionnaires, de system builders (sur cette notion, voir notamment Van Der Vleuten *et al.*, 2007) au point de constituer une forme de « *global governance* »[8] cruciale pour l'invention d'un marché intégré et pour le renforcement des capacités des États à encadrer, réguler et orienter les flux. En 1914, plus de trente organisations de ce type étaient en fonctionnement, dans les domaines des infrastructures de transport et de communication, des droits de propriété intellectuelle et industrielle, de l'organisation du commerce, du droit du travail, de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et de la recherche, ou encore des conflits interétatiques et de l'assistance aux étrangers[9]. Et bien sûr, c'est sans compter le tissu très dense des organisations internationales et transnationales non gouvernementales, une vaste « sphère transnationale » (sur cette notion, voir Rodogno *et al.*, 2014) de plusieurs milliers d'organisations liées au mouvement ouvrier, au féminisme, aux ligues de moralité, au travail scientifique, à l'eugénisme, aux coopérations politiques entre les parlements et les villes, à l'éducation populaire, aux mutualismes, aux sports, à la vie religieuse ou au droit international.

On pourrait objecter qu'il s'agissait là d'unions à vocation mondiale et non spécifiquement européenne. Ce serait pourtant prendre pour argent comptant leur discours de justification. Léonard Laborie, notamment, a démontré comment cette apparente mondialité s'était largement appuyée sur l'intégration toute formelle d'entités politiques en réalité sous domination coloniale ou quasi-coloniale (le Libéria, la Tunisie, Haïti, les dominions britanniques), et qui de ce fait renforçaient le pouvoir des Européens face aux autres pays dans les votes internes à ces unions (le vote plural, par exemple, qui donnait à une puissance coloniale *de facto* une voix de plus par territoire dominé mais formellement indépendant, comme pour la France et la Tunisie). Plus encore, il explique combien l'intégration de régions non-européennes était en réalité le plus souvent passablement illusoire, puisque leur adhésion s'accompagnait de clauses d'exception, de report d'application, et que nombre de systèmes de coordination s'accompagnaient en réalité d'un double standard, opposant un « régime européen » et un « régime extra-européen »[10]. En cela, ce système de « gouvernance globale » correspondait en réalité à un « monde européen » (Saunier, 2012, p. 44), non pas seulement au sens où il aurait été eurocentrique, mais aussi au sens où s'est élaborée *en Europe* une dynamique spécifique, « *pour le monde* », avec notamment Bruxelles, ville ô combien européenne et impériale, comme « district fédéral du monde » (Herren, 2001, p. 140).

Une autre objection pourrait être que ces unions étaient profondément *techniques*, et qu'elles n'emportaient pas avec elles de projet réellement *politique*, concernant la définition même des collectivités et de leur organisation. Ce serait faire fi, d'abord, des nombreuses proclamations, par les acteurs de ces unions et organisations mêmes, selon lesquelles leur objectif était, en réalité, de permettre la pleine réalisation d'objectifs foncièrement politiques,

[6] J'utilise ici un terme similaire à celui qu'utilisa Walt Rostow pour caractériser notamment le changement de régime de l'économie anglaise à partir des années 1810-1820, et plus largement le moment où se produit la forte hausse dans l'investissement en capital qui permet ensuite d'augmenter la production (par exemple dans Rostow, 1991, p. 4-16).

[7] Sur ce point, voir notamment, chez Patrick Verley, la notion d'« échelle du monde », pour désigner la dynamique intrinsèquement expansionniste et transnationalisante de l'industrialisation, dès le milieu du XIXe siècle (Verley, 1997).

[8] Craig Murphy utilise explicitement ce terme pour évoquer la fin du XIXe siècle, dans Murphy, 1994, notamment dès le titre de l'ouvrage.

[9] Une liste est établie par Craig Murphy dans Murphy, 1994, p. 47-48.

[10] C'est notamment le cas pour le système postal, cf. Laborie, 2010, p. 17-8.

et présentés comme universalistes, comme l'établissement de la paix parmi les hommes par le commerce, la libre circulation, le libre-échange, l'échange universel des idées, le respect du droit fondamental de propriété, l'instruction universelle. Ce serait faire fi, ensuite, de la théorisation de ces proclamations par un certain nombre de penseurs des relations internationales. Ce type de justification, pour l'essentiel libéral, progressiste, universaliste et mondialiste, a été notamment décrit comme un *internationalisme libéral*, puisant à Adam Smith, Immanuel Kant, Jeremy Bentham et Auguste Comte, sous la forme que lui donne par exemple un Paul Reinsch dans son ouvrage *The Public International Unions* en 1911, lui-même précurseur en cela des travaux de Leonard Woolf (*International Government*, 1916), David Mitrany (*A working peace system*, 1943), Ernst Haas (*The uniting of Europe*, 1958) et Robert Keohane (*After Hegemony - Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 1983)[11]. Il a été présenté comme un *pacifisme universaliste*, par exemple par Louis Renault, conseiller éminent du ministère des affaires étrangères français dans les années 1890, spécialiste des unions (voir notamment Renault, 1896), membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye et inventeur du thème du congrès international de sciences politiques de 1900, « Les États-Unis d'Europe » (Laborie, 2010, p. 20-21). Il a été présenté comme un *internationalisme technocratique*, présent dès les premiers essais de Michel Chevalier[12] dans les années 1830 et se prolongeant tout au long de la deuxième moitié du XIX^e siècle, autour de l'Union télégraphique internationale, des premières unions ferroviaires et de l'institut international de l'agriculture créé lors du congrès de Rome en 1905, par exemple, et développant donc une croyance commune en la capacité des « experts », jusqu'aux temps de la CECA, à faire le bien des peuples européens par la construction de systèmes techniques et de réseaux de circulations et d'échanges (c'est tout l'objet du livre de Kaiser et Schot, 2014). Il a même été présenté comme une *world culture*[13], une culture mondial(iste), dont la première manifestation décisive du point de vue de ses effets daterait précisément du troisième tiers du XIX^e siècle et des premières organisations internationales « techniques » (Boli et Thomas, 1999).

[11] C'est notamment la perspective de Craig Murphy dans Murphy, 1994, p. 16-7.

[12] Michel Chevalier, homme politique français, a été un des artisans du traité franco-britannique de libre-échange «Cobden-Chevalier» évoqué plus haut.

[13] Tout d'abord dans les travaux néo-institutionnalistes de l'École de Stanford, dès les années 1970, autour de John Meyer. Pour une mise en perspective après deux décennies d'études empiriques : Meyer *et al.*, 1997.

Conclusion

L'internationalisme technocratique, la *world culture* naissante, le dynamisme de la « sphère transnationale », ont donc produit une « intégration cachée »^[14] de l'Europe à la fin du XIXe siècle. Le projet d'une union européenne n'est pas récent, et cela fait longtemps qu'il est lié à l'idée de rendre la guerre impossible d'abord pour le continent puis pour le monde entier, au moins depuis le XVIIIe siècle. Beaucoup de récits voient dans l'europhisme du XIXe siècle la poursuite de cette tradition utopique, fondée sur l'idée d'une vaste confédération au niveau étatique, renonçant à la guerre et constituant une entité politique européenne par le haut. Au contraire, on peut affirmer que le dernier tiers du XIXe siècle, notamment dans le sillage de l'industrialisation et du déploiement du libéralisme, a vu se développer le projet d'une union européenne, puis mondiale, qui serait fondée sur des circulations facilitées par de vastes réseaux technico-administratifs, sur des normes convergentes, et sur des principes cosmopolitiques concrètement expérimentés, notamment en matière de droits civils et sociaux.

Ce projet, qu'on pourrait décrire comme libéral-fonctionnaliste, s'est dans une certaine mesure réalisé, notamment en s'appuyant sur un nouvel outil politique, l'organisation internationale, au point d'établir une série de réseaux, d'unions, de systèmes techniques et de convergences normatives qui sont toujours vivants à notre époque et sans lesquels notre Europe n'existerait pas. Il s'est appuyé sur une logique de gouvernement qu'on pourrait dire multi-niveaux, articulant dynamiques transnationales, principes cosmopolitiques, et inter-nationalisation qui, bien loin d'être opposée à la construction de l'État national et à la nationalisation des sociétés, l'a très largement favorisée, accélérée et élargie, en promouvant sur tout le continent l'articulation entre organisation de la société civile sur un mode national, inter-nationalisation du droit et convergence des normes. Sans qu'il y ait eu constitution d'un organe central de coordination et d'orientation de cette inter-nationalisation à l'échelle du continent, on peut donc parler d'une réelle *intégration cachée* de l'Europe au cours des années 1850-1914. Et même si on ne peut établir de lien causal clair et simple, il faut souligner que cette intégration normative, institutionnelle, technique et administrative a correspondu à une forte convergence économique européenne, que l'on peut repérer dans la convergence des prix de la terre, des capitaux, des marchandises et du travail, mais aussi dans la synchronisation croissante des crises, des cycles de croissance et des institutions économiques nationales.

Pour l'historien, dater, c'est définir. L'intégration européenne, y compris dans le sens où nous l'entendons, n'est pas récente. Elle est étroitement liée à l'industrialisation elle-même, qui a produit, dès le milieu du XIXe siècle, d'autres processus d'intégration de grande taille^[15]. Notre construction européenne n'est pas la première, elle n'est pas la seule, et elle se concatène étroitement avec celles qui l'ont précédée. Comme l'intégration précédente, dont elle reprend bien des lignes, elle est étroitement liée à la montée en puissance de l'État national pour réguler et encadrer l'énorme transformation qu'impose l'industrialisation de notre monde. Elle est donc, en fait, bien plus politique qu'on ne l'a dit, dès ses premiers temps, dans les années 1950 : visant à reconstituer une économie européenne et une dynamique de croissance dans un continent dévasté par la guerre et par des décennies de politiques impériales anti-libérales, elle a retrouvé des méthodes et des techniques de fonctionnement qui avaient pour une part déjà été éprouvées, et qui consistaient d'abord à inventer les cadres *inter-nationaux* de la régulation de dynamiques transnationales extrêmement puissantes.

[14] Wolfram Kaiser et Johan Schot, parmi d'autres, utilisent le terme « *hidden integration* » dans Kaiser et Schot, 2014, notamment p. 5.

[15] On pense bien sûr à la construction des États-Unis comme un espace économique, politique et social unifié, un processus qui a pris des décennies, à partir du milieu du XIXe siècle, et connu des heurts évidemment majeurs, comme la guerre de Sécession.

Bibliographie

Bairoch P., 1974, « Geographical structure and trade balance of European foreign trade from 1800 to 1970 », *The Journal of European economic history*, vol. 3, n° 3, p. 557-608.

Bairoch P., 1997, *Victoires et déboires : histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, Paris, Gallimard.

Berger S., 2003, *Notre première mondialisation : leçons d'un échec oublié*, traduit par Richard Robert, Paris, Seuil.

Boli J., Thomas G. M., 1999, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Palo Alto, Stanford University Press.

Bordo M. D., Taylor A. M., Williamson J. G., 2007, *Globalization in historical perspective*, Chicago, University of Chicago Press.

Caron F., 2010, *La dynamique de l'innovation. Changement technique et changement social (XVIe-XXe siècle)*, Paris, Gallimard.

Craig L. A., Fisher D., 1997, *The integration of the European economy, 1850-1913*, New York, Palgrave Macmillan.

Fligstein N., Mérand F., 2005, « Mondialisation ou européanisation ? », *Terrains travaux*, vol. 8, no 1, 2005, p. 157-93.

Herren M., 2001, « Governmental internationalism and the beginning of a New World Order in the late Nineteenth Century », in Geyer M. H., Paulmann J., *The mechanics of internationalism. Culture, society, and politics from the 1840s to the First World War*, Oxford, Oxford University Press, p. 121-144.

Kaiser W., Schot J., 2014, *Writing the rules for Europe: Experts, cartels, and international organizations*, New York, Palgrave Macmillan.

Keynes J. M., 1920, *The economic consequences of peace*, New York, Harcourt Brace and Howe.

Laborie L., 2010, *L'Europe mise en réseaux : la France et la coopération internationale dans les postes et les télécommunications (années 1850-années 1950)*, Lausanne, Peter Lang.

Marsh, P. T., 1999, *Bargaining on Europe: Britain and the first Common Market, 1860-1892*, New Haven (Conn.) London, Yale University Press.

Meyer J. W., Boli J., Thomas G. M., Ramirez F. O., 1997, « World Society and the Nation State », *American Journal of Sociology*, vol. 103, n° 1, p. 144-81.

Murphy C. N., 1994, *International organization and industrial change: Global governance since 1850*, Cambridge, Polity press.

O'Rourke K. H., Williamson J. G., 2001, *Globalization and history: The evolution of a nineteenth-century atlantic economy*, Cambridge, MIT Press.

Renault L., 1896, « Les Unions internationales. Leurs avantages et leurs inconvénients », *Revue générale de droit international public*, vol. 28, p. 14-26.

Rodogno D., Struck B., Vogel J., 2014, *Shaping the Transnational Sphere: Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, New York City, Berghahn Books.

Rostow W., 1991, *The stages of economic growth*, Cambridge, Cambridge University Press.

Saint-Gille A.-M., 2003, La « Paneurope ». *Un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Presses de l'université de Paris-Sorbonne.

Saunier P.-Y., 2012, « La secrétaire générale, l'ambassadeur et le docteur. Un conte en trois épisodes pour les historiens du "monde des causes" à l'époque contemporaine, 1800-2000 », *Monde(s)*, vol. 1, no 1, p. 29-46. En ligne : <https://doi.org/10.3917/mond.121.0029>

Bibliographie

Van Der Vleuten E., Anastasiadou I., Legendijk V., Schipper F., 2007, « Europe's system builders: The contested shaping of transnational road, electricity and rail networks », *Contemporary European History*, vol. 16, no 3, p. 321-47.

Verley P., 1997, *L'échelle du monde : essai sur l'industrialisation de l'Occident*, Paris: Gallimard.

Williamson J. G., 1996, « Globalization, convergence, and history », *The Journal of Economic History*, vol. 56, n° 2, p. 277-306.

Comment augmenter substantiellement la fiscalité sur les profits dans l'UE ?

La baisse des taux d'imposition sur les entreprises et les personnes les plus aisées engendre un accroissement des inégalités sociales. Par exemple, « si l'on examine l'ensemble des pays développés, on constate que l'ampleur de la baisse du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu observée depuis les années 1970 jusqu'aux années 2000-2010 est très étroitement reliée à l'ampleur de la hausse de la part du centile supérieur dans le revenu national au cours de la même période » (Piketty, 2013, p. 823).

Eric Gilles [1]

Cette évolution de la fiscalité sur les entreprises et les ménages les plus riches a d'autres inconvénients : diminution des recettes publiques, accroissement du déficit budgétaire ou restriction des dépenses publiques, sentiment d'injustice, fragilisation de la cohésion sociale – alors que les États ont de nombreux besoins en matière de services publics, de recherche et de transition climatique.

Une solution préconisée par beaucoup de chercheurs, d'hommes politiques, d'associations et de groupes sociaux est de revenir sur ces avantages fiscaux, même si des exceptions doivent être envisagés, notamment pour les entreprises innovantes[2]. Mais ce projet se heurte à une difficulté forte dans l'Union européenne (UE) : concurrence fiscale entre les États membres, qui pousse à diminuer les impôts sur les entreprises et les plus aisés ; traités européens qui stipulent qu'une règle commune fiscale doit être adoptée à l'unanimité.

L'objet de cet article est de se centrer sur l'impôt sur les sociétés (IS) et de se demander s'il existe des stratégies permettant de l'accroître dans l'UE. Auparavant, il sera nécessaire d'analyser les tentatives des autorités européennes qui ont souhaité mettre en œuvre une fiscalité minimum et élevée sur les profits en Europe. Ensuite, il s'agira d'explicitier la situation actuelle de l'IS en Europe et dans le monde, en partant notamment du Rapport mondial 2024 sur l'évasion fiscale (cf. Alstadsaeter *et al.*, 2023). Nous pourrions alors exposer les quatre principales stratégies envisageables, qui reposent toutes sur des conditions, plus ou moins réalistes : accord de l'ensemble des membres de l'UE avec instauration d'une taxe à la frontière ; plan gagnant/gagnant négocié entre les autorités européennes et les pays européens qui proposent actuellement un taux d'IS très faible ; politique adoptée par un ou plusieurs pays européens au sein des traités actuels ; désobéissance à ces traités effectuée par plusieurs pays européens.

Échecs des tentatives pour instaurer un taux d'IS élevé et commun en Europe

Depuis 1957, les traités européens stipulent que la réglementation commune de la fiscalité doit être décidée à l'unanimité des États membres. Ainsi, il est écrit dans l'article 100 du traité de Rome que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun ». Et, cette formulation est reprise dans l'article 115 du Traité actuel sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui doit parallèlement tenir compte des évolutions institutionnelles - et ainsi remplacer le « marché commun » par le « marché intérieur » et mentionner la consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

[1] Économiste et sociologue, enseignant à l'UPEC, auteur notamment de « Marx dans l'œuvre de Bourdieu, Approbations fréquentes, oppositions radicales », *Actuel Marx*, n° 56, p. 147-163 (2014) et de « Taxer le capital dans l'Union européenne », *Esprit*, juillet-août, n° 466, p. 28-34 (2020).

[2] Dans le cadre de la réglementation actuelle, il n'est pas souhaitable d'imposer fortement ces entreprises : les investisseurs savent qu'au départ ces structures ne sont pas profitables et peuvent ne pas survivre ; ils attendent des bénéfices élevés lorsque les projets réussissent ; taxer fortement les profits aboutirait à limiter ce type d'investissement.

Jusqu'aux années 1980, l'absence d'un taux élevé et commun d'IS engendrait peu de problème : la fiscalité sur les bénéfices était élevée dans les différents pays européens[3] et la quasi-totalité des entreprises payaient leurs impôts dans le pays où la production avait lieu. En d'autres termes, les États qui avaient un taux d'imposition élevé recevaient un montant important de recettes fiscales et les pays qui proposaient un IS faible n'étaient que légèrement favorisés.

À partir des années 1980, une modification institutionnelle transforme radicalement la situation : les capitaux deviennent totalement mobiles en Europe. Concrètement, l'Acte unique européen, signé en février 1986, stipule que toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers doivent être levées, cette obligation étant mise en œuvre en France en 1989 et par l'ensemble des membres en 1992.

Cette nouveauté a une double conséquence : caractère central de l'optimisation fiscale des entreprises ; diminution progressive de l'impôt sur les bénéfices en Europe. Les entreprises peuvent mettre leur production dans les pays qui leur sont le plus avantageux, créer des filiales dans les territoires à faible imposition et y localiser les actifs incorporels (brevets, marques, droits d'auteur, logiciels...). Dans un tel système, elles minimiseront leur taux d'imposition : peu de profits dans les premiers pays (utilisation des actifs matériels et versements d'importantes royalties dans leurs filiales) ; peu d'imposition dans les seconds territoires (faible taux d'IS). Parallèlement, des États européens auront une fiscalité plus faible que les autres pour attirer ces filiales ; les autres pays seront obligés de baisser leur fiscalité pour limiter la sortie de capitaux, la diminution de certains taux ayant tendance à en engendrer d'autres[4].

Dans le cadre de la mobilité parfaite des capitaux, les entreprises peuvent utiliser d'autres mécanismes que celui des actifs incorporels pour limiter l'imposition sur les bénéfices : « manipulation des prix intra-groupe pour les transactions standards entre filiales étrangères d'une même entreprise [...] ; accords de partage des coûts, de production contractuelle [...] ; transfert des bénéfices par le biais de prêts entre filiales nationales et étrangères ou par le biais de dettes externes » (Fuest *et al.*, 2019, p. 3).

Avant les années 1980, les autorités européennes avaient tenté, en vain, de rapprocher les taux d'IS en Europe : rapports Neumark (1962) et van den Tempel (1970) ; directive en 1975 qui proposait de positionner les taux d'IS dans une fourchette allant de 45 à 55 %. Les tentatives ont été poursuivies après les années 80, sans plus de succès : textes sur la compensation des pertes (1984 et 1985) ; projet d'harmonisation de l'assiette fiscale des entreprises (1988) ; rapport Ruding qui préconisait un taux minimum d'IS de 30 % et qui a été élaboré lors de la négociation du traité de Maastricht[5]. Dans tous les cas, certains pays ont mis leurs véto, pour s'opposer à ce transfert de compétences[6] ou pour mettre en place du dumping fiscal.

À partir de la fin du XXe siècle, les autorités européennes comprennent que les pays à faible imposition refuseront l'instauration d'un taux commun et élevé d'IS dans l'UE. Dans cette optique, la Commission a élaboré le projet ACCIS (Assiette Commune Consolidée de l'Impôt sur les Sociétés). Le profit d'une entreprise est calculé à l'échelle européenne ; il est réparti entre les différents pays selon une clef de répartition et chaque État conserve son taux d'IS. Par exemple, si la clef de répartition est le chiffre d'affaires et si une entreprise réalise en France 20 % de ses ventes européennes, le fisc français va imposer 20 % de ses profits européens en gardant son propre taux d'imposition. Les pays à faible IS ont rejeté, en 2011 et 2016, cette proposition qui leur est nécessairement défavorable (ex : le projet diminuerait les profits déclarés en Irlande puisqu'ils dépendraient de l'activité réelle – relativement faible – des entreprises dans le pays[7]).

Aujourd'hui, la Commission se contente d'appliquer le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), piloté par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), signé le 8 octobre 2021 par près de 140 pays et que nous allons expliciter.

[3] Ainsi, en 1986, dans l'Europe des 15, le taux nominal de l'impôt sur les sociétés était en moyenne (non pondérée) de 44,3 %, les taux allant de 56 % (Allemagne) à 33 % (Finlande) – cf. Bretin *et al.*, 2002, § 55.

[4] Par exemple, le taux d'IS en France (en pourcentage) est égal à : 50 (avant 1986), 45 (1986), 42 (1988), 39 (1989), 37 (1990), 34 (1991), 33 1/3 (1993), 31 (2019), 28 (2020), 26,5 (2021) et 25 (2022).

[5] Signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993.

[6] C'est fondamentalement pour cette raison que la France s'est opposée au rapport Neumark (Tristram, 2013, ch. 8).

[7] La Commission proposait « de répartir l'assiette consolidée entre les différents États membres à l'aide d'une formule de répartition qui dépendrait du capital physique, du nombre d'employés, de la masse salariale et du chiffre d'affaires. » (Bénassy-Quéré *et al.*, 2014, p. 3).

Transferts de bénéfices, taux d'IS, aides aux entreprises, BEPS

La situation actuelle se caractérise par un important transfert des bénéfices vers les pays à faible fiscalité, par la baisse continue des taux d'IS, par certaines aides aux entreprises qui diminuent le taux d'imposition effectif et par la réforme du BEPS, qui est loin d'être satisfaisante.

Les transferts de bénéfices entre les entreprises et leurs filiales dans les pays à faible fiscalité sont particulièrement élevés et néfastes : « Un montant toujours important de bénéfices est transféré vers les paradis fiscaux : 1 000 milliards de dollars en 2022. Cela équivaut à 35 % de tous les bénéfices enregistrés par les multinationales en dehors du pays où se trouve leur siège social. Les pertes de recettes fiscales causées par ce transfert sont considérables, l'équivalent de près de 10 % des recettes fiscales collectées à l'échelle mondiale[8] » (Alstadsaeter *et al.*, 2023, p. 8).

L'UE est fortement présente dans cet exode fiscal, l'Irlande et les Pays-Bas y occupant une place centrale : « les destinations les plus importantes pour le transfert de bénéfices semblent être l'Irlande et les Pays-Bas, avec plus de 140 milliards de dollars transférés dans chacun de ces pays au cours des dernières années. En 2019, ces deux pays représentaient chacun environ 15 % du montant total des bénéfices transférés à l'échelle mondiale » (Alstadsaeter *et al.*, 2023, p. 40).

La concurrence fiscale entre pays, décrite précédemment dans le cas européen, se déroule également à l'échelon mondial : utilisation plus fréquente des paradis fiscaux ; capitaux qui délaissent les pays dont le taux de fiscalité est plus élevé. Cette logique entraîne mécaniquement une baisse du taux d'IS dans l'immense majorité des pays. Ainsi, celui-ci était de 28,2 % en 2000 et de 21,1 % en 2023 dans l'ensemble du monde et est passé, pour les mêmes dates, de 32,3 % à 23,6 % dans les pays de l'OCDE. Durant cette période, le nombre de pays dont la fiscalité sur les bénéfices était supérieure à 30 % a fortement diminué et tous les continents sont concernés par cette baisse du taux d'IS : Amérique latine et Caraïbes (- 6,6 points), Asie et Pacifique (- 5 points) et Afrique (- 4 points) (cf OCDE, 2023).

Deux mesures juridiques favorisent particulièrement cette diminution de la fiscalité sur les bénéfices : les crédits d'impôt (en faveur de la recherche, de l'énergie verte, de certaines industries, d'investissements particuliers); le régime de « patent box », qui réduit la fiscalité sur les redevances provenant des licences de propriété intellectuelle. Par exemple, une entreprise, qui déclare 100 millions d'euros de profit dans un pays dont le taux d'IS est de 20 %, devrait déboursier 20 millions d'euros. Mais, si elle reçoit parallèlement un crédit d'impôt de 10 millions d'euros de l'État concerné, son taux d'IS effectif sera de 10 %, alors que le taux affiché est de 20 %[9].

La réforme du BEPS constitue le premier accord international fixant un taux plancher pour l'IS. Il comporte deux piliers. Le premier vise à partager l'impôt sur les bénéfices des groupes entre les différentes juridictions concernées, afin de mieux répartir les recettes fiscales sur l'ensemble de la planète. Le second pilier, qui a été ratifié le 16 décembre 2022 par les 27 États européens, a pour objectif d'instaurer un taux d'imposition minimum de 15 %. Cette réforme, qui prévoit la manière avec laquelle les impôts non perçus dans les pays non signataires seront acquittés, est insuffisante pour 4 raisons.

D'un côté, le taux d'imposition de 15 % est particulièrement faible. Il est nettement plus bas que les taux d'IS antérieurs aux années 90 ; la plupart des pays ont une fiscalité plus élevée et continueront à baisser leur taux d'IS ; les grandes entreprises pourront être moins imposées que les ménages et les entreprises nationales de taille moyenne ou petite[10]. D'un autre côté, de nombreuses exceptions permettront aux sociétés d'avoir une fiscalité effective inférieure à ces 15 % : crédits d'impôts, activités réelles dans les pays à faible fiscalité[11], ce qui incitera « les multinationales à délocaliser leur production dans des pays à très faible taux d'imposition et, par voie de conséquence, les paradis fiscaux à maintenir des taux d'imposition inférieurs à 15 %. » (Alstadsaeter *et al.*, 2023, p. 9). Quant au premier pilier, il « ne portera que sur des sommes minuscules et se réduira pour l'essentiel à une redistribution entre pays du Nord » (Piketty, 2021). Il ne concerne que les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 20 milliards d'euros et dont la rentabilité dépasse 10 % ; les profits réattribués sont égaux à 25 %

[8] Il ne s'agit pas de l'ensemble des recettes fiscales, mais de celles « perçues par les entreprises au niveau mondial » (Bénassy-Quéré *et al.*, 2014, p. 36). La traduction est personnelle (idem pour les autres traductions).

[9] « Techniquement, seuls les crédits d'impôt « remboursables » peuvent bénéficier de cette échappatoire [...] Dans la pratique, tout crédit d'impôt peut être structuré comme un « crédit remboursable » (Alstadsaeter, 2023, p. 53).

[10] Ce qui augmente les inégalités : les actionnaires des grandes entreprises, qui sont majoritairement aisés, reçoivent davantage de dividendes lorsque le taux d'IS est faible.

[11] Dans ce cas, un certain montant des bénéfices est exclu de l'assiette de l'impôt minimum.

de ce qui excède les 10 % de rentabilité. Enfin, les recettes fiscales engendrées par cette réforme de l'OCDE seront particulièrement faibles : « dans l'état actuel des choses, l'impôt minimum mondial ne générerait qu'une fraction des recettes fiscales que l'on pouvait attendre sur la base des principes énoncés en 2021 : moins de 5 % des recettes de l'impôt mondial sur le revenu des sociétés, contre 9 % avec un taux de 15 % et sans échappatoire » (Alstadsaeter *et al.*, 2023, p. 9).

Plusieurs stratégies permettent d'obtenir un taux d'IS élevé dans l'UE

Il s'agit maintenant de nous demander s'il est possible de modifier cette situation et d'aller plus loin que les accords de l'OCDE. Plus précisément, à quelles conditions peut-on instaurer un taux d'IS élevé en Europe, permettant d'obtenir d'importantes recettes fiscales et de limiter les inégalités sociales ?

Quatre types de stratégies sont envisageables dans le cadre de l'UE (celles qui viseraient à sortir de l'Europe sont ici exclues). La première consiste à mettre en œuvre, dans l'UE, un taux élevé et minimum d'IS et, en parallèle, une taxe à la frontière pour ne pas défavoriser les productions européennes. La seconde proposition reprend les éléments de la première et y ajoute un plan qui donne des avantages à certains pays européens afin qu'ils abandonnent leurs privilèges fiscaux. La troisième stratégie est basée sur l'idée qu'un ou plusieurs pays européen(s) peuvent augmenter significativement leur fiscalité sur les bénéficiaires, même s'il n'y a pas d'unanimité au sein des États européens. Le dernier projet considère qu'il est nécessaire de désobéir aux traités européens, ce qui suppose une alliance entre plusieurs pays et une modification des Constitutions des pays concernés.

La première stratégie (IS élevé et minimum, taxe) repose sur deux idées : les différents États membres de l'UE se sont mis d'accord pour mettre en place un taux d'imposition élevé et minimum sur les bénéficiaires en Europe ; ils ont également décidé d'instaurer une taxe à la frontière pour égaliser les taux d'IS payés par les entreprises domestiques et importatrices. La première affirmation est peu réaliste car il est improbable que les pays qui profitent actuellement de leur privilège fiscal l'abandonnent. La seconde idée est, au contraire, logique et facile à mettre en œuvre.

Les pays européens qui proposent une fiscalité très faible attirent beaucoup de capitaux, ce qui leur permet d'obtenir d'excellentes recettes fiscales, un niveau de vie élevé et un développement satisfaisant. Une remise en cause de leurs privilèges ne peut que dégrader leurs économies et leurs systèmes sociaux (départ de beaucoup d'entreprises, diminution des rémunérations, forte réduction des recettes fiscales et des dépenses publiques...). Il est donc impossible que ces pays approuvent la mise en place d'une imposition élevée et minimum sur les profits dans l'UE.

S'il existe un taux élevé et minimum d'IS en Europe, il est nécessaire d'instituer une taxe sur les entreprises qui exportent dans l'UE lorsque leur fiscalité sur les profits est insuffisante. Sans cette imposition, les entreprises qui produisent à l'extérieur de l'Europe paieraient moins d'impôts et pourraient davantage investir que les entreprises fabriquant sur le territoire européen. Autrement dit, une imposition, compensant ce désavantage et compatible avec les accords de l'OMC (Organisation mondiale du commerce)^[12], est nécessaire pour égaliser la concurrence entre les produits domestiques et les importations. Et cette taxation est facile à mettre en œuvre, comme l'ont montré Emmanuel SAEZ et Gabriel ZUCMAN dans leur ouvrage *Le Triomphe de l'injustice*. Par exemple, si le taux d'imposition dans l'UE est de 25 %, si une entreprise est imposée au taux de 10 % et si elle exporte en Europe 30 % de sa production, elle devra verser aux institutions européennes le différentiel d'imposition de 15 points (25 % - 10 %), ce pourcentage étant rapporté à 30 % des profits réalisés dans l'ensemble du monde^[13].

La seconde stratégie (IS élevé et minimum, taxe, plan gagnant/gagnant) a pour objectif d'empêcher le veto des pays européen fiscalement privilégiés. A priori, la solution pour que ces pays abandonnent leur privilège fiscal est de leur donner des contreparties qui compensent leur renoncement à leur faible taux d'IS. Cette stratégie est préférable à la précédente puisque

[12] Cette taxe ne peut pas être considérée comme du dumping fiscal.

[13] Ce dispositif devra être amendé pour tenir compte des pays du Sud, qui doivent avoir une fiscalité plus faible pour attirer les investissements.

les accords internationaux s'expliquent rarement par une entente sur des principes rationnels et expriment davantage une logique d'intérêts et de rapports de force (ex : le gouvernement irlandais ne peut pas s'engager contre la volonté de son peuple et contre les intérêts de l'économie irlandaise).

Le socle d'un tel compromis pourrait se trouver dans le plan gagnant /gagnant suivant, qui possède 4 caractéristiques. 1) Avec un taux d'IS élevé dans l'UE, de nombreux pays européens verraient leurs recettes fiscales augmenter (accroissement de certains taux d'imposition, implantation d'un grand nombre d'entreprises qui quitteraient les pays à faible fiscalité). 2) Pendant une période transitoire, les États précédents montreraient leurs solidarités en rétrocédant une partie significative des sommes recueillies aux pays européens qui abandonneraient leur privilège fiscal. 3) L'UE obtiendrait, grâce à la taxe à la frontière, des montants conséquents qu'elle verserait également à ces pays. 4) Ces derniers, avec ces versements substantiels, restructureraient leurs économies et connaîtraient un développement économique et social aussi satisfaisant que celui d'aujourd'hui.

Si ce plan gagnant/gagnant était appliqué, il pourrait être considéré comme un idéal. D'un côté, à la fin de la période transitoire, l'UE posséderait un taux d'IS élevé et minimum. De l'autre, il n'y aurait pas de perdants parmi les membres de l'UE. Enfin, beaucoup de pays non-européens auraient tendance à adopter le même taux d'IS, ce qui permettrait de limiter les inégalités dans une partie significative de la planète. Cette extension d'une fiscalité élevée sur les bénéficiaires peut être appréhendée en prolongeant l'exemple précédent : si l'IS dans l'UE est de 25 %, s'il est égal à 10 % dans un pays non-européen, leurs entreprises vendant en Europe devraient payer à l'UE un impôt de 15 points (25% - 10%) ; l'État concerné aurait intérêt à mettre sur son territoire un taux d'IS de 25 %, ce qui lui permettrait de recueillir l'ensemble de l'impôt sur les bénéficiaires.

Mais, cette stratégie idéale risque de ne pas être appliquée car elle repose sur deux conditions difficiles à réaliser. Il faudrait que l'instauration d'un taux d'IS élevé et commun soit mis à l'agenda des réformes européennes, alors que beaucoup de dirigeants européens n'y sont pas vraiment favorables (influence du libéralisme, accord difficile à obtenir, risque de conflits délégués au sein de l'UE, etc.) – même si des arguments vont en sens inverse (difficultés de remboursements des divers emprunts européens, nécessité de financer la transition écologique, augmentation des inégalités sociales). Parallèlement, les pays à faible fiscalité devraient être prêts à abandonner leur système économique et social, qui leur est très avantageux, et à accepter un projet, dont la réussite est en partie incertaine.

Il est difficile, mais pas impossible, de surmonter ces deux problèmes. Il faudrait probablement exercer une forte et double pression sur les gouvernements de ces pays et sur l'ensemble des dirigeants européens. D'un côté, des responsables politiques pourraient agir au sein des différentes institutions européennes pour instaurer la stratégie 2 et menacer d'exclure de l'UE les pays à faible fiscalité s'ils refusent de négocier le plan gagnant/gagnant[14]. D'un autre côté, il serait souhaitable que cette intervention dans l'espace politique soit approuvée par la majorité des citoyens européens, qui pourraient, par exemple, être consultés lors de l'élection des députés européens[15]. En d'autres termes, ce vote populaire légitimerait la mobilisation de certains politiques en faveur de la possible exclusion des pays à faible fiscalité[16] et de la stratégie 2, ce qui devrait inciter ces derniers à l'accepter (ils ont intérêt à rester dans l'UE et le plan gagnant/gagnant ne leur est pas défavorable).

Les deux premiers projets supposent un accord entre l'ensemble des membres de l'UE et peuvent donc ne pas aboutir. La troisième stratégie (IS élevé dans un ou plusieurs pays) tente de contourner cette difficulté en instituant une fiscalité élevée dans un ou plusieurs États, indépendamment de la position des autres pays. Est-il envisageable de réaliser une telle politique tout en respectant l'ensemble des traités européens ?

[14] Plusieurs auteurs ont préconisé d'exclure les pays à faible fiscalité s'ils refusaient un minimum de normes fiscales communes (ex: Saint-Etienne, 2018, p. 142).

[15] Une telle consultation aurait plus de force que l'initiative citoyenne européenne puisqu'elle exprimerait la volonté de la majorité des citoyens européens. Rappelons que l'initiative citoyenne européenne a été créée en 2011, doit recueillir au moins un million de signatures (réparties selon certains critères) et oblige – à la fin du processus - la Commission à présenter l'action qu'elle envisage de mener ou à exposer les raisons pour lesquelles elle ne veut pas donner suite à l'initiative.

[16] Les traités européens stipulent qu'il est impossible d'exclure un pays européen et qu'un État peut demander de sortir de l'UE : la sanction la plus importante est la suspension des « droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil » (article 7 du TUE - Traité sur l'Union européenne) ; « tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union » (article 50 du TUE).

Dans le cadre des traités, l'exclusion d'un État pourrait être effectuée en deux temps : départ de tous les autres pays de l'UE ; construction d'une nouvelle union sans le pays exclu.

Thomas Piketty a particulièrement milité en faveur de cette stratégie. Dans son best-seller, il prône une taxation élevée et progressive sur le capital « à une échelle régionale ou continentale, et en particulier européenne, en commençant par les pays qui le souhaitent » (Piketty, 2013, p. 752). Récemment, avec de nombreux auteurs, il a préconisé une alliance forte entre plusieurs pays européens volontaires (traité de démocratisation de l'Europe, assemblée européenne, budget permettant un développement européen ambitieux...), qui mettrait en œuvre un taux d'IS au minimum égal à 37 % (Bouju *et al.*, 2019, p. 73), l'ensemble des mesures étant réalisé dans le cadre des traités européens actuels (Bouju *et al.*, 2019, p. 21).

La possibilité pour un pays d'avoir un taux d'IS élevé a été explicitée par Saez et Zucman dans leur ouvrage *Le Triomphe de l'injustice*. Ils établissent qu'une telle fiscalité est réalisable aux États-Unis et qu'elle ne désavantagerait pas les entreprises américaines. Deux arguments principaux sont mobilisés, la nationalité des entreprises et la taxation à la frontière. Avoir un taux d'IS élevé est possible car une firme américaine ne peut pas échapper aux impôts de l'État fédéral : si elle délocalisait son siège social, elle continuerait à être considérée comme américaine sur le plan fiscal ; les seuls contre-exemples concernent les entreprises dont le contrôle du capital est significativement modifié lors d'une fusion avec une entreprise étrangère. Parallèlement, quand une entreprise vend aux É-U sans payer un impôt sur les bénéfices suffisant, l'État américain peut mettre en place la taxe décrite précédemment afin d'égaliser les conditions de concurrence.

Ces deux arguments ne sont pas transposables en Europe. Contrairement aux États-Unis, une entreprise française peut être délocalisée dans un autre pays européen sans avoir à se justifier et être obligée de payer des impôts au fisc français (à l'exception des activités restées en France dont les bénéfices déclarés peuvent être dérisoires). De même, l'État français ne peut pas instaurer une taxe sur les importations : en dehors des taux de TVA réduits, la mise en œuvre d'une fiscalité indirecte dans un pays européen suppose l'accord de l'ensemble des membres de l'UE (article 113 du TFUE^[17]).

Un taux d'IS élevé mis en place dans un ou plusieurs pays européen(s) engendrera nécessairement une forte dégradation des économies concernées : les sociétés seront incitées à minimiser les profits réalisés sur ces territoires et à multiplier les bénéfices déclarés dans les pays fiscalement avantageux ; les États ne pourront pas s'opposer à ce transfert de profit dans le cadre des traités européens ; une taxe sur les importations appliquées aux entreprises ayant une fiscalité trop faible ne pourra pas être mise en œuvre (véto des pays à faible fiscalité) ; les recettes budgétaires dans le(s) pays qui ont un taux d'IS élevé seront réduites.

Les trois stratégies précédentes, qui peuvent échouer, ne remettent pas en cause les traités européens. Le dernier projet repose sur l'idée qu'il est nécessaire de leur désobéir puisque les pays européens à faible fiscalité n'accepteront jamais d'instituer un taux d'IS élevé et minimum dans l'UE. Cette dernière stratégie (désobéissance aux traités) pourrait avoir quatre caractéristiques : alliance entre plusieurs pays européens s'appuyant sur une majorité de citoyens et acceptant de désobéir à ces traités ; taxation des entreprises qui payent insuffisamment d'impôts sur les profits ; réformes constitutionnelles des pays concernés ; crise des institutions européennes.

Si un pays européen désobéit^[18] seul aux traités, il risque d'être isolé et condamné par la plupart des partenaires et des institutions européennes. La situation sera radicalement différente si un grand nombre de pays européens s'engagent en faveur de cette désobéissance et si cette position est approuvée, lors d'une consultation, par la majorité des citoyens européens. Un tel lien entre certains États et un vote populaire ne peut que transformer les rapports de forces au sein des différentes institutions européennes (Conseil, Commission, Parlement...), même si de nombreux acteurs s'arqueront sur le respect des traités.

Pour que des pays européens mettent en œuvre un taux d'IS élevé sur leurs territoires, il est nécessaire qu'ils ne soient pas perdants et qu'ils instaurent une taxe sur les entreprises importatrices qui payent insuffisamment d'impôt sur les sociétés, selon le mécanisme décrit précédemment. Cette fiscalité ne remettrait pas en cause le marché unique européen : ce dernier fonctionne aujourd'hui avec des niveaux d'impôts indirects qui sont très différents

^[17] « Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence ».

^[18] La notion de désobéissance aux traités consiste à rester dans l'UE sans respecter totalement la réglementation européenne.

dans les divers pays ; en dehors de la taxe, les caractéristiques du marché unique resteraient identiques ; l'ensemble des marchandises, des services, des capitaux et des individus continuerait à circuler librement ; le fait que cette taxation ne concerne que certains pays, ne constituerait pas une nouveauté, comme le montrent – entre autres – les exemples de l'Euro et de l'espace de Schengen.

Cette quatrième stratégie pose un problème sur le plan juridique puisque la taxe évoquée est incompatible avec les traités européens (elle doit être décidée à l'unanimité des pays membres, et non par quelques-uns). Autrement dit, si les Constitutions des pays concernés ne sont pas modifiées, cette mesure sera considérée comme illégale par les différents tribunaux, qui doivent respecter les traités. Il en sera différemment si les peuples souverains modifient les Constitutions des États « désobéissants » en rendant légale cette taxation et en interdisant à toute juridiction de contester cette décision. Dans un tel cadre, les tribunaux se trouvant dans les pays concernés ne peuvent qu'appliquer la Constitution de leur pays, valider cette imposition et rejeter les recours venant, par exemple, de la CJUE (Cour de justice de l'Union européenne).

Les actions des pays désobéissants créeront nécessairement des conflits très importants au sein de l'Europe et pourront même engendrer un éclatement de l'UE. Sur le plan juridique, la CJUE s'opposera aux Cours constitutionnelles des pays concernés. La première indiquera que ces réformes constitutionnelles sont contraires au droit européen et que les États n'ont pas le droit de désobéir aux traités^[19], alors que les secondes affirmeront qu'elles doivent se soumettre au principe intangible qu'est la volonté des peuples souverains et ainsi refuser la position de la CJUE (pour plus de détails, cf. Gilles, 2023). Sur le plan politique, de nombreuses institutions européennes ne pourront que dysfonctionner, voire être bloquées (Conseil, Commission, Parlement, gel de multiples directives et règlements européens, etc.). Et ces clivages se retrouveront dans des oppositions entre populations européennes et au sein de beaucoup d'entre elles.

Nécessité d'une volonté politique et citoyenne

Depuis les années 1960, instaurer une taxe élevée et minimum sur les profits en Europe s'est avéré impossible, à cause notamment des traités, qui stipulent qu'une telle mesure doit être approuvée par l'ensemble des pays. Ces échecs amènent aujourd'hui les autorités européennes à mettre en œuvre le projet BEPS, qui est notoirement insuffisant (taux dérisoire d'imposition de 15 %, nombreuses exceptions, peu de redistributions entre États, faible augmentation des recettes fiscales).

S'il est possible de concevoir quatre types de stratégies pour instituer un taux d'IS élevé en Europe, trois ne sont pas satisfaisantes. Les pays européens à faible fiscalité ne peuvent pas abandonner leurs privilèges tant qu'ils n'obtiendront pas de contreparties très importantes (stratégie 1). Si des pays volontaires ont des taux d'IS très élevés dans le cadre des traités européens, la minimisation des profits déclarés dans ces pays se poursuivra, tout comme le transfert des bénéfices vers les pays à faible fiscalité (stratégie 3). Il est difficile de préconiser cette dernière stratégie puisqu'elle risque de créer une grave crise européenne et qu'elle repose sur plusieurs conditions difficiles à réaliser (alliance entre pays, désobéissance aux traités, modification des Constitutions).

Reste la stratégie 2 qui est à la fois satisfaisante et réalisable (taux élevé et minimum d'IS dans l'UE, taxe sur les entreprises importatrices qui payent insuffisamment d'impôt, versements importants en faveur des pays à faible fiscalité afin qu'ils connaissent un autre développement). Mais, cette stratégie suppose que ces pays abandonnent leur privilège fiscal et acceptent les contreparties et que les responsables européens mettent ce projet à l'agenda politique. Ces conditions ne pourront pas être remplies sans une forte mobilisation de certains acteurs politiques et des citoyens européens, une menace d'exclusion des pays à faible fiscalité qui refuseraient de négocier et une large approbation de la stratégie par les citoyens européens.

^[19] La CJUE « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités » (article 19 du TUE - le traité sur l'Union européenne).

Bibliographie

Alstadsaeter A., Godar S., Panayiotis N., Zucman G. (dir.), 2023, *Global tax evasion report 2024*, EU Tax Observatory.

Benassy-Quéré A., Trannoy A., Wolffquand G., 2014, « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », *Notes du conseil d'analyse économique*, n°14, p. 1-12.

Bretin E., Guimbert S., Madies T., 2002, « La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises : théories et pratiques », *Économie & prévision*, vol. 156, p. 15-42. En ligne : <https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2002-5-page-15.htm>,

Bouju M. et al., 2019, *Changer l'Europe, c'est possible*, Paris, Seuil.

Fuest C., Parenti M., Toubal F., 2019, « Fiscalité internationale des entreprises. Quelles réformes pour quels effets ? », *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 54, p. 1-12.

Gilles É., 2023, « Taxation punitive, sociale et environnementale dans l'UE : est-elle réalisable dans le cadre des traités européens et des États souverains ? », in **Boccon-Gibod T., Fabri É., Kaluszynski M., Tourneux O.**, *Souveraineté et néolibéralisme*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau, p. 79-96.

OCDE, 2023, *Statistiques de l'impôt sur les sociétés*, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/taux-legaux-de-l-impot-sur-les-societes-2023_77c6b72a-fr, consulté le 28/5/2024.

Piketty T., 2013, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil.

Piketty T., 2021, « La taxe sur les multinationales à 15 %, "véritable permis de frauder pour les acteurs les plus puissants" », *Le Monde*, 12 juin.

Saez E., Zucman G., 2020, *Le Triomphe de l'injustice*, Paris, Seuil.

Saint-Etienne C., 2018, *Osons l'Europe des nations*, Paris, Éditions de l'Observatoire.

Tristram F., 2013, *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Vaucher A., 2010, « À quoi "tient" la Cour de justice des communautés européennes ? : Stratégies commémoratives et esprit de corps transnational », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 2, p. 247-270.

La finance va-t-elle passer au vert dans l'Union Européenne ?

À l'instar du « développement durable » (Brundtland, 1987), la collision conceptuelle entre « finance » et « vert » ressemble à un nouvel oxymore dans le processus d'intégration des enjeux écologiques à l'analyse économique et aux politiques économiques. L'essor de la finance n'est-il pas un des carburants qui a nourri le processus de croissance et de développement, à l'origine de bienfaits (hausse du niveau de vie et de l'espérance de vie, notamment) mais aussi d'une emprise toujours croissante sur la nature, au point de provoquer des dérèglements majeurs dans la biosphère ?

Rémi Jeannin,
professeur de SES

Pourtant, c'est précisément parce que la finance et l'économie sont intrinsèquement reliées qu'il n'est pas possible d'envisager la transition ou bifurcation de la seconde sans celle de la première. La finance verte désigne cette transition de la finance vers un financement d'activités économiques soutenables, ce qui nous mène d'un premier problème conceptuel (associer « finance » et « vert » ou « transition ») à un second : définir la soutenabilité. S'agit-il juste, dans la lignée du rapport Brundtland, de répondre à la satisfaction des besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ? Ou de s'éloigner de cette vision centrée sur les besoins pour considérer des limites planétaires^[1] à ne pas franchir pour que la planète soit vivable pour l'humanité ? Ou faut-il considérer une vision moins anthropocentrée encore ?

Ces débats sont essentiels, mais ne préoccupent pas ou peu les acteurs principaux de la finance verte. Celle-ci a d'abord émergé à l'aune d'une promesse non tenue. La quinzième conférence des Parties (COP15) en 2009 à Copenhague, s'est soldée par un échec (elle n'a pas permis de trouver un accord pour succéder au Protocole de Kyoto de 1997) et par un engagement « de mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement »^[2]. C'est dans ce contexte, qui est aussi celui de la crise des subprimes et de la nécessité pour la finance de montrer ses vertus, que la finance verte prend son essor, avec notamment l'émission des premières « obligations vertes » (green bonds). Le coup d'accélérateur vient en 2015 avec la COP21 à Paris, premier accord universel sur le climat, avec des obligations peu contraignantes pour les parties, mais un objectif plus ambitieux d'atténuation de l'élévation de la température moyenne (+ 1,5°) et, parmi les moyens, celui de réorienter les flux de capitaux vers le financement de la transition écologique.

La finance va-t-elle vraiment passer au vert ? Quel rôle jouent l'Union Européenne et les États membres pour réorienter la finance et ses capitaux vers des activités compatibles avec la transition écologique ?

Dans une première section, nous explorerons comment la finance verte naît d'une prise de conscience par les acteurs de la finance des liens réciproques entre risques écologiques et financiers, analysée dans un cadre théorique qui donne un rôle prépondérant à la diffusion de l'information pour assurer l'efficacité des marchés. Ce cadre théorique permet de distinguer deux formes de matérialité de ces liens réciproques : la matérialité financière (comment les risques écologiques affectent la finance) et la matérialité d'impact (comment la finance affecte l'économie et donc la nature, spécifiquement le climat). Dans une deuxième section, nous explorerons la bataille des normes financières

[1] La définition de ces limites est l'objet de travaux de recherches, notamment au sein du Stockholm Resilience Center depuis 2009. Selon l'actualisation de ces travaux parue en 2023 (Richardson *et al.*, 2023), neuf limites sont identifiées comme autant de seuils à ne pas dépasser pour préserver la stabilité de la biosphère : six sont dépassées (le changement climatique, l'intégrité de la biosphère, la perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, le changement d'usage des sols, l'utilisation de l'eau douce, et l'introduction d'entités nouvelles) ; les trois autres sont l'acidification des océans, la concentration des aérosols dans l'atmosphère et l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique.

[2] Un engagement non tenu en 2020 (selon une estimation d'un rapport établi par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) en 2022, 83 milliards seulement étaient mobilisés en 2020), mal défini (capitaux publics ou privés ?), et largement insuffisant au regard des montants d'investissements nécessaires, dans les pays en développement comme dans les pays développés. Voir Couppey-Soubeyran et Kalinowski (2023).

autour de la finance verte, entre un cadre international qui intègre une matérialité simple (financière, donc), et l'Union Européenne (UE) qui promeut la prise en compte d'une double matérialité pour la finance verte : matérialité financière et d'impact. Au-delà cette bataille sur les normes, nous verrons aussi que les résultats de ces différentes normes restent très modestes. Nous concluons cet article en montrant la nécessité, pour le verdissement de la finance, d'un véritable « *policy mix vert* » (Jeffers et Plihon, 2023) : via la politique monétaire, mais aussi via la supervision des risques et via l'ensemble des politiques environnementales, avec donc des implications sur la politique budgétaire et fiscale.

Pourquoi verdir la finance ? Les liens réciproques entre risques financiers et risques écologiques

C'est dans la perspective de la COP21, fin 2015 à Paris, que la finance verte s'invite dans les discours des acteurs, jusqu'à son incorporation dans l'Accord de Paris. En effet, cet accord invite les parties signataires à rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques »[3].

Matérialité financière : les risques écologiques peuvent générer des risques financiers

Un concept émerge alors dans les discussions sur le climat : celui de matérialité. Emprunté au vocabulaire des rapports financiers, il s'agit de la matérialisation des risques financiers dans le bilan d'une société, en affectant ses ressources (son passif) ou ses avoirs (son actif).

Dans un premier temps, la finance verte s'intéresse de manière quasi exclusive au seul changement ou dérèglement climatique[4]. Or, le changement climatique s'accélère. En actualisant les données du problème avec le 6ème rapport du GIEC (paru en 2022), il apparaît que l'humanité a émis 2500 Gt d'eqCO₂ depuis 1850, dont 58% entre 1850 et 1989, et 42% depuis 1990, pour une augmentation de température de 1,2 degrés Celsius depuis 1850. Pour réaliser l'objectif de l'accord de Paris d'atténuer ce réchauffement climatique, le budget carbone restant est très étroit : avec 67% de probabilité d'atteinte de l'objectif, nous pouvons encore émettre environ 400 Gt d'eqCO₂ pour atteindre +1,5°C, et 1150 Gt pour atteindre +2,0°C. Or, nous émettons environ 40 Gt par an.

Derrière ce risque écologique majeur, il y a des risques financiers, et ces risques ne sont pas ou peu pris en compte par les acteurs de la finance. Le discours du gouverneur de la Banque d'Angleterre, Mark Carney, adressé aux sociétés d'assurance le 29 septembre 2015 (prononcé à la Lloyd's), a marqué les esprits :

« Un problème classique en économie environnementale est la tragédie des biens communs [« commons »]. [...] Le changement climatique est la Tragédie des horizons [« horizon » = biens lointains]. » (Carney, 2015)

Cette tragédie des horizons repose sur le court-termisme des sociétés financières, un court-termisme rationnel[5]. En effet, ce qui détermine la valeur d'un actif, du point de vue de la théorie financière la plus orthodoxe, est la somme des revenus futurs actualisés, avec un taux d'actualisation pour calculer la valeur présente de ces revenus futurs. Or, avec un taux d'actualisation correspondant à des exigences de rendement croissantes (« double digit », donc supérieure à 10%), 100 de revenus futurs ont une valeur présente toujours plus faible : pour un taux d'actualisation de 12%, 100€ dans 15 ans ont une valeur présente de seulement 18€ aujourd'hui ! L'horizon de la finance, c'est un terme généralement inférieur à 10 ans. La valeur des actifs financiers n'intègre donc pas du tout ces risques écologiques.

[3] Article 2.1.c de l'Accord de Paris de décembre 2015 (COP21), en ligne : https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

[4] Les raisons de cette focalisation de la finance verte sur le climat sont multiples. Une des principales est la disponibilité de données quantitatives à la fois sur les causes du phénomène (les émissions des différents gaz à effet de serre (GES), agrégés en « équivalent CO₂ » (eqCO₂) selon leur potentiel de réchauffement climatique) et sur les conséquences (élévation de la température moyenne de surface par rapport à l'ère pré-industrielle), avec un panel international d'experts qui forge depuis 1989 un consensus global des scientifiques. Depuis le Sommet de la terre de 1992, avec la signature de deux Conventions cadre des Nations-Unies, c'est sur le climat que des COP successives ont permis de mobiliser acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, y compris dans le monde de la finance. Mais les normes européennes, détaillées dans la seconde partie de cet article, se traduisent par la prise en compte d'autres enjeux, notamment celui de la biodiversité.

[5] Nous suivons ici la présentation très claire donnée par Alain Grandjean et Julien Lefournier (Grandjean et Lefournier, 2021, p. 48).

Trois types de risques financiers

Or, ces risques écologiques peuvent avoir une matérialité financière, en tous les cas selon Mark Carney^[6]. Les risques financiers générés par l'évolution du climat sont de trois ordres selon lui.

Il y a tout d'abord des risques physiques, qui portent sur les conséquences actuelles des évolutions du climat sur la valeur des actifs ou des passifs. Par exemple, le changement climatique renforce la probabilité des catastrophes naturelles dans certaines régions, menace des littoraux de submersion ou d'érosion, dégrade les rendements agricoles, plus globalement la productivité du travail avec l'élévation de la température, etc. Pour une société d'assurance, cela conduit à revaloriser les provisions techniques qu'elle inscrit à son passif pour les remboursements des dommages assurés, mais cela peut conduire aussi à dévaloriser certains actifs détenus.

Il y a ensuite les risques de transition, qui portent sur les effets de la transition vers une économie moins carbonée. Ainsi, une transition vers l'objectif d'atténuation le plus exigeant de l'Accord de Paris implique un budget carbone étroit et une réduction drastique de la consommation d'énergies fossiles. Selon une étude parue dans « Nature » en septembre 2021, pour limiter le réchauffement à 1,5 °C, il faudrait laisser 60 % du pétrole et du gaz dans le sol, et 90 % du charbon ; la production de gaz et de pétrole devrait diminuer en moyenne de 3 % par an dans le monde jusqu'en 2050, et celle de charbon de 7 % (Welsby *et al.*, 2021). Une partie des actifs des sociétés qui exploitent ces gisements sont donc des « actifs échoués » (*stranded assets*) dans le cadre d'une transition climatique, ce qui doit en retour changer la valorisation des actions et obligations émises par les sociétés en question. Les effets de la transition peuvent aussi donner lieu à une « cascade d'actifs échoués », puisque le prix des énergies fossiles a des effets sur un grand nombre d'activités (voir Cahen-Fourot *et al.*, 2021).

Enfin, il y a des risques en responsabilité, c'est-à-dire des risques juridiques qu'un agent ou groupe d'agents demande réparation pour des dommages subis à cause du changement climatique. La littérature tend à incorporer ces risques au sein des risques physiques ou de transition, car ils résultent soit de l'effet du changement climatique lui-même soit de la transition nécessaire pour l'atténuation ou l'adaptation.

Un cadre d'analyse : l'hypothèse d'efficience informationnelle des marchés financiers

En arrière-plan de ce discours figure un cadre d'analyse : les marchés et les acteurs financiers ne prennent pas en compte ces risques faute de disposer de l'information pour le faire. L'hypothèse fondamentale de cette analyse reste celle de l'efficience informationnelle des marchés financiers, théorisée depuis les années 1970 par un programme de recherche initié par Eugene Fama (voir Fama, 1970). Une formulation simple de cette hypothèse : les prix des actifs incorporent l'ensemble de l'information disponible.

D'où la recommandation de Mark Carney : « *Un marché dans la transition vers un monde à +2° peut être construit. Il a le potentiel de favoriser l'ajustement, mais seulement si l'information est disponible et, crucialement, si les réponses politiques des gouvernements et les avancées technologiques du secteur privé sont crédibles* ». Ceci implique deux éléments essentiels pour que la finance verte émerge, autrement dit pour que la finance joue un rôle de renforcement voire d'accélération de la transition écologique : que l'information nécessaire soit disponible (A) ; que les politiques et les innovations soient crédibles pour véhiculer les informations nécessaires (B).

C'est pour l'essentiel le point (A) qui préoccupe les acteurs de la finance verte, au niveau international comme dans l'UE, via la mise au point de normes en faveur de la divulgation (*disclosure*) et de la publication de rapports (*reporting*) extra-financiers. Mais ce point (A) ne sert à rien si le point (B) n'est pas crédible aux yeux des acteurs financiers... ce dont nous reparlerons en conclusion de cet article.

[6] Le débat est intense sur cette matérialisation financière du risque climatique, qui devrait permettre de mesurer une « green premium » ou « greenium » pour les actifs verts, supposément moins risqués, donc qui devraient avoir des prix plus élevés. Le débat est scientifique, mais est aussi présent parmi les acteurs de marché, comme le révèle la polémique autour des déclarations de Stuart Kirk, responsable de l'investissement responsable de HSBC AM en mai 2022, qui a dû démissionner après avoir nié la pertinence de cette matérialité (« Why investors need not worry about climate risks », Moral Money Europe Summit, 20 mai 2022. En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=bfNamRmje-s>)

Matérialité d'impact : réallouer les flux financiers pour la transition écologique

Second écueil : la finance verte, ainsi conçue, n'appréhende les risques écologiques que via leurs éventuelles conséquences financières sur les agents. Dans ce cadre, l'effet des activités économiques financées sur la nature et la grande accélération des dégradations n'entre pas en ligne de compte.

Pourtant, les besoins de financement des investissements pour réaliser la transition écologique sont extrêmement importants, bien plus que la promesse formulée à Copenhague de 100 milliards de dollars par an pour les pays en développement ! Pour aller vers une économie neutre en carbone^[7], il s'agit à la fois de développer les nouveaux investissements nécessaires pour l'atténuation et l'adaptation et de réduire fortement d'autres investissements qui nuisent aux objectifs climatiques. Il s'agit donc d'une réallocation, avec une baisse des capitaux alloués aux activités « brunes » et une augmentation des capitaux alloués aux activités « vertes », avec un solde net positif entre ces deux évolutions. Le surcroît d'investissements est estimé pour la France seule à 66 milliards d'euros en 2030, soit 2,4% du PIB, avec à part égales investissements publics et privés, selon le rapport Pisani-Mahfouz (2023) ; il est estimé pour l'UE entière à 620 milliards d'euros en 2030, soit 3,7% du PIB, selon la Commission européenne (2023) ; et estimé à l'échelle mondiale à 5 000 milliards de dollars par l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) en 2021^[8].

Les ordres de grandeur de cette réallocation du capital sont considérables, et plaident pour aller au-delà de la matérialité simple, financière, envisagée dans le discours de Mark Carney, pour prendre en compte une double matérialité : la matérialité financière, d'une part, et la matérialité d'impact des activités économiques financées, d'autre part, autrement dit leurs effets sur les dérèglements écologiques, notamment le climat, mais aussi au-delà (biodiversité, pollutions, etc.).

Il s'agit donc de divulguer des informations qui soient prises en compte par les marchés financiers et leurs acteurs : non seulement en ce qui concerne les risques financiers dans ce contexte de dérèglements écologiques (*outside - in*), mais aussi en ce qui concerne le rôle des activités financées au regard des dérèglements écologiques (*inside - out*).

L'UE au cœur de la bataille des normes financières : quelles nuances de vert ?

La question de la transparence et de la divulgation des informations est donc au cœur du développement de la finance verte, au niveau international. L'UE s'inscrit dans cette dynamique, avec une approche spécifique et ambitieuse. C'est le cas en matière de *reporting extra-financier* des sociétés, mais aussi de définition de normes pour classer les activités, les obligations, et les fonds d'actifs.

Des normes internationales de *reporting extra-financier* (ISSB) basées sur la simple matérialité

En décembre 2015, la COP21 ouvre une nouvelle étape pour la finance verte, avec la mise en place par le Conseil de stabilité financière du Groupe des Vingt (G20) du Groupe de travail sur la publication d'informations financières relatives au climat / *Task force on Climate-related Financial Disclosure (TCFD)*. Il vise à mettre en musique les lignes directrices abordées dans le discours de Mark Carney pour renforcer la transparence financière liée aux risques climat. Ce groupe de travail est composé de professionnels issus du monde de la finance, mais aussi de l'entreprise et du conseil en général, et est présidé par Michael Bloomberg, ancien maire de New-York, et fondateur de Bloomberg LP (leader des services d'informations financières).

En juillet 2017, il remet son premier rapport final, avec quatre grandes recommandations de transparence et divulgation des informations : sur la gouvernance des risques et opportunités climatiques, sur la stratégie (tous les risques financiers liés au climat avec des scénarios à +2°C), le management des risques, et enfin les mesures et objectifs en matière de risques liés au climat (notamment le bilan carbone). L'optique générale est celle de la simple

[7] Ou « ZEN » : zéro émissions nettes de gaz à effet de serre, les émissions brutes étant compensées par l'absorption naturelle (forêts, océans) et artificielle (technologies de captation). Dans l'UE : objectif de neutralité carbone pour 2050.

[8] Pour une revue complète de ces données, et aussi une réflexion globale sur le financement de la transition, voir Couppey-Soubeyran et Kalinowski (2023).

matérialité (financière), de l'engagement volontaire des sociétés (« *name and shame* »), et d'une normalisation du *reporting extrafinancier*.

Cette normalisation est confiée à un acteur privé, la fondation IFRS^[9], avec la création en son sein de l'International Sustainability Standards Board (ISSB). L'ISSB est dirigée depuis juillet 2022 par Emmanuel Faber, ex- PDG de Danone^[10]. L'ISSB a publié en juin 2023 deux standards de *reporting* et divulgation des risques de soutenabilité : IFRS S1, pour étendre les normes financières aux enjeux de soutenabilité en étendant le *reporting* des sociétés dans l'espace (toute la chaîne de valeur) et dans le temps (trois horizons : court, moyen et long terme) ; et IFRS S2, pour une application spécifique de la norme précédente aux risques financiers liés au climat. Comme pour les normes IFRS de *reporting financier* qui se sont imposées pour les sociétés cotées dans le monde entier, le but est de fournir les informations susceptibles d'influencer l'évaluation de la valeur de l'entreprise (les risques, physiques et de transition, mais aussi les opportunités qui s'ouvrent pour certaines sociétés dont l'activité est favorisée par la transition). Ces normes permettent donc de prendre en compte la matérialité financière, mais pas la matérialité d'impact des sociétés, et notamment leur engagement dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale. Ces normes ont pour ambition de s'imposer comme le standard du reporting extrafinancier dans le monde, avec l'appui du G20 et de son Conseil de stabilité financière (TCFD), d'un large panel de banques centrales et de régulateurs. Elles pourraient s'imposer de fait, via une adoption par les acteurs de marché qui cherchent ainsi à éviter les coûts d'un « double reporting » avec des standards multiples. En effet, dans la dynamique des normes, les externalités de réseau s'imposent (plus une norme est utilisée, plus elle est utile, car cela évite le « double reporting »). Mais elles pourraient s'imposer de droit aussi, une perspective renforcée depuis leur adoption par le réseau des régulateurs de marché IOSCO (International organisation of securities commission) depuis juillet 2023^[11] (IOSCO, 2023).

Dans l'UE, un reporting extra-financier basé sur la double matérialité

Parallèlement à cette mise en place d'un standard international de *reporting extra-financier*, qui est une des conditions du développement de la finance verte, l'UE développe une proposition alternative permettant de prendre en compte la double matérialité : matérialité financière et d'impact. C'est l'enjeu d'une bataille des normes financières, où l'UE compte sur la taille des marchés financiers de ses 27 États membres pour imposer un standard plus exigeant que celui proposé par l'ISSB.

Ce pari peut être analysé à travers le concept d'« effet Bruxelles », théorisé et mis en évidence par la juriste Anu Bradford (2020). Celle-ci montre comment, dans certains domaines, les réglementations de l'UE s'imposent au-delà de ses frontières (exemple : protection des données personnelles avec la RGPD). En reprenant les cinq facteurs nécessaires à l'apparition de cet « effet Bruxelles », les normes de *reporting extra-financier* cochent certaines cases importantes (taille du marché – y compris avec les accords avec d'autres pays non membres de l'UE, capacité réglementaire des institutions, standards élevés qui s'imposent car ils permettent de respecter des standards plus faibles), mais pas toutes (les normes ne visent pas des objets juridiques « inélastiques » et « indivisibles » : les sociétés peuvent transférer leur siège hors UE pour échapper aux normes, ou se scinder en filiales distinctes).

À ce jeu, les normes de l'UE peuvent-elles s'imposer ? L'UE peut miser sur deux autres atouts : l'antériorité du travail normatif dans l'UE et l'implication de certains pays membres, comme la France. Ainsi, sur le seul aspect climat, la France impose depuis 2010 (loi Grenelle II) un bilan carbone sur une méthodologie définie par l'ADEME aux sociétés de plus de 500 salariés et aux administrations publiques, sur les émissions directes liées à la production (scope 1) et indirectes liées à l'énergie consommée (scope 2), mais aussi depuis 2023 sur les émissions indirectes sur l'ensemble de la chaîne de valeur, en amont (fournisseurs) et en aval (usages),

[9] La fondation IFRS a créé les normes de comptabilité financière IFRS, International Financial Reporting Standards, qui se sont imposées dans le monde pour les sociétés cotées sur les marchés financiers depuis les années 2000, notamment après le scandale de la faillite d'Enron en 2001. Elles sont obligatoires pour les sociétés cotées sur les marchés financiers dans l'UE depuis décembre 2008.

[10] C'est habile : outre le fait qu'il soit français et fin connaisseur du monde des affaires et de la politique dans l'UE, Emmanuel Faber a gagné de son passage chez Danone l'image d'un chef d'entreprise qui souhaite aller au-delà des objectifs financiers - Danone est la première société cotée à adopter en 2020 le statut de « société à mission » prévu par la loi Pacte, se dotant d'une « raison d'être » votée par les actionnaires en AG (« apporter la santé par l'alimentation au plus grand nombre »). Emmanuel Faber a été ensuite démis de ses fonctions de PDG de Danone en 2021, certains actionnaires (fonds activistes) remettant en question sa gouvernance.

[11] IOSCO, « IOSCO endorses the ISSB's Sustainability-related Financial Disclosures Standards », Communiqué de presse, 25 juillet 2023.

avec des résultats cependant modestes^[12]. Au niveau européen, après une première directive en 2014, la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) de 2022 est ambitieuse, et s'inscrit dans le cadre du « Pacte vert » initié par la Commission von der Leyen. Applicable depuis 2024, elle impose aux sociétés de plus de 250 salariés domiciliées dans l'UE de publier chaque année une Déclaration de performance extra financière (DEPF) qui rend compte de leur exposition aux enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), donc bien au-delà des seuls enjeux du climat couverts par les normes de l'IFRS. Par ailleurs, ces données s'inscrivent dans une perspective de double matérialité, donc intègrent aussi la matérialité d'impact sur les trois dimensions : E, S et G. Par exemple, sur le volet environnemental, les sociétés doivent renseigner la part du CA qu'elles réalisent dans des activités « durables sur le plan environnemental », selon la taxonomie définie par un règlement antérieur^[13]. Et ce *reporting* doit respecter des normes, précisées dans les actes délégués ESRS (European Sustainability Reporting Standards)^[14], des normes de *reporting* en concurrence directe avec celles promues par l'IFRS au niveau international.

Or, à terme, ces normes de *reporting* pourront avoir des conséquences en termes de risque juridique pour les entreprises, une des catégories de risque identifiées par Mark Carney dans ce discours de 2015 qui a contribué à mettre à l'agenda la finance verte. En effet, suivant le précédent français de la loi de 2017 sur le devoir de vigilance des multinationales, une directive de l'UE sur le devoir de vigilance a été adoptée en 2024, et touchera dans quelques années les sociétés non-financières européennes de plus de 1000 salariés et réalisant un CA mondial de plus de 450 millions d'euros, mais aussi les sociétés non-européennes qui réalisent ce montant de CA dans l'UE. L'exclusion des sociétés financières est une des limitations de cette directive, qui demeure ambitieuse : sur toute leur chaîne de valeur, ces sociétés doivent établir qu'elles respectent l'environnement et les droits humains, ou alors mettent en œuvre des mesures pour le faire, et elles doivent publier un plan de transition pour s'aligner sur les objectifs de l'accord de Paris en matière d'émissions de GES. Après transposition de cette directive, des Autorités nationales chargées de la supervision de ce devoir de vigilance seront créées dans chaque État membre, avec un pouvoir de sanction allant jusqu'à 5% du chiffre d'affaires mondial de la société.

Les « obligations vertes » plus « vertes » dans l'UE

La double matérialité s'inscrit aussi dans des textes réglementaires qui permettent de mieux identifier les actifs financiers « verts », puisque l'objectif est une réallocation des capitaux vers certaines activités plus vertueuses selon des critères environnementaux.

L'actif financier emblématique de la finance verte est l'« obligation verte », ou « green bond » : des obligations qui collectent des fonds pour les affecter au financement d'activités favorables à la transition écologique. La toute première obligation verte a été émise par la Banque européenne d'investissement (BEI) en juillet 2007 sous le nom de « Climate Awareness Bond », suivie de peu en 2008 par la Banque mondiale. Depuis, elles sont émises par de grandes sociétés, et mais aussi des États (la France a émis sa première OAT « verte » en 2017). Pour normaliser et mieux contrôler cette appellation, des Green Bond Principles (GBP) ont été rédigés en 2013 par quatre grandes banques internationales (Bank of America Merrill Lynch, Citigroup, JP Morgan Chase et le français Crédit Agricole CIB), auxquels d'autres grands émetteurs ont adhéré. Cette norme, dont la dernière édition date de 2021, s'est donc imposée de fait, et est en voie de généralisation de droit puisqu'elle est reconnue par l'International capital market association (ICMA, l'association qui fédère les principaux intervenants privés et publics sur les marchés de capitaux au niveau mondial).

[12] En 2023, à peine 1/3 des 5000 entités concernées publie ce bilan carbone, et la plupart du temps de manière très incomplète (« L'échec du bilan carbone « obligatoire », symbole du mépris des enjeux climatiques », Le Monde, 24 mars 2023). Il faut dire que les amendes sont dérisoires (10 000€, voire 20 000€ si récidive), et peu fréquentes.

[13] Le règlement européen « Taxonomie » adopté en 2020 et entré en vigueur progressivement à partir de 2022 définit comme « durables » les activités qui contribuent de manière substantielle à au moins un des six objectifs environnementaux indiqués (atténuation et adaptation au changement climatique, utilisation durable des ressources aquatiques et maritimes, transition vers une économie circulaire, prévention de la pollution, protection de la biodiversité) sans causer de préjudice significatif aux autres objectifs. En 2022, la production d'électricité par centrales nucléaires et à gaz ont été inscrites comme « durables » au titre d'« activités de transition », ce qui a déclenché deux plaintes en cours d'instruction auprès de la Cour de justice de l'UE, portées d'une part par l'Autriche et le Luxembourg, d'autre part par des ONG. Voir Sebi C., « Nucléaire : retour sur le débat autour de la nouvelle taxonomie européenne », The Conversation, 13 février 2022.

[14] Après instruction et recommandations par l'European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), les premières normes EFRS ont été publiées le 31 juillet 2023 par la Commission européenne... juste un mois après les normes IFRS 1 et 2 de l'ISSB ! Concordanance des temps dans la concurrence des normes comptables !

Pourtant, les GBP présentent des lacunes importantes. Ainsi, l'entité émettrice s'engage à utiliser les fonds dans des « projets verts éligibles », mais cette taxonomie n'est qu'indicative, il n'y a pas de norme précise pour le *reporting* sur ces activités, et aucune obligation de contrôle par une entité externe. C'est peut-être la souplesse de ces GBP qui explique la croissance très forte des émissions d'obligations vertes : en 2023, environ 600 milliards de dollars, soit environ 6% des émissions obligataires dans le monde, contre moins de 50 milliards de dollars en 2014^[15]. Or, la moitié des émissions proviennent d'entités situées dans l'UE.

L'UE s'est donc emparée du sujet avec le Règlement EU Green Bond (EuGB) ratifié par le Conseil et le Parlement fin 2023 et devrait être appliqué début 2025. Il s'inspire des Green Bond Principles mais en renforce les exigences en s'appuyant sur les normes européennes de *reporting* (CSRD), en s'appuyant sur la taxonomie des activités dans l'UE (l'entité doit s'assurer que l'obligation finance à 85% des activités « durables »), et impose un contrôle par des examinateurs externes. En ce qui concerne les obligations vertes, il s'agit encore une fois de faire jouer un possible « effet Bruxelles » : l'objectif affiché est bien à la fois de mieux flécher les financements vers la transition écologique et de supplanter les normes internationales (GBP) considérées comme trop vagues.

Des nuances de vert pour les fonds domiciliés dans l'UE... et beaucoup d'opacité

Cependant, pour réaliser cette réallocation des capitaux en faveur de la transition écologique, ou plus largement pour l'alignement sur des critères ESG, il faut aller au-delà des activités qui contribuent directement à cette transition, pour envisager l'ensemble des activités qui s'inscrivent dans cette dynamique, par exemple toutes les activités alignées sur l'objectif d'atténuation du réchauffement climatique à +1,5°C inscrit dans l'Accord de Paris. Pour reprendre la présentation donnée par Jean Boissinot (2022), derrière la « face visible » de la finance verte (les sociétés qui développent une solution de transition, ou mettent en œuvre cette solution, comme les énergies non carbonées), il y a une « face cachée » encore plus importante : toutes les sociétés directement ou indirectement concernées par la transition, puisque les objectifs de réduction des émissions de CO2 concernent tous les acteurs de l'économie.

Il ne s'agit donc pas seulement des « obligations vertes », mais de tous les actifs, actions, obligations, titres hybrides, qui financent des activités orientant l'économie vers la transition : réduction des émissions de CO2, préservation de la biodiversité, diminution de la pollution, etc. Or, ces actifs, labellisés « verts » ou pas, sont pour la plupart détenus dans des produits d'épargne collective, via l'acquisition de parts dans des fonds qui eux-mêmes détiennent les actifs en question (exemple : Fonds commun de placement, SICAV, assurances-vie, épargne retraite, épargne salariale, etc.). Comment s'assurer que les épargnants aient les informations sur les activités financées par ces fonds ?

En conséquence, l'UE a instauré par le règlement *Sustainable Finance Disclosure Regulation* (SFDR, adopté en 2019) une obligation de transparence pour une large gamme de produits d'épargne collective. Les obligations découlent des déclarations des gestionnaires de fonds, qui choisissent eux-mêmes le degré d'obligations que leurs fonds doivent respecter, par ordre croissant de contraintes : « Article 6 » pour les fonds qui ne se préoccupent pas de critères ESG ; « Article 8 » pour les fonds qui « promeuvent » des caractéristiques environnementales (E) ou sociales (S) ; « Article 9 », pour les fonds qui poursuivent des objectifs d'investissement durable, donc avec un véritable objectif d'impact.

En clair, ce sont les gestionnaires de fonds eux-mêmes qui choisissent d'afficher une nuance de vert plus ou moins foncé. Sans grande surprise, les enquêtes successives d'ONG et de médias^[16] ont démontré l'existence d'un greenwashing massif, conduisant environ un tiers des fonds « superverts » (article 9) commercialisés en France à être rétrogradés, au deuxième semestre 2022, vers une catégorie moins ambitieuse sur le plan environnemental (article 8). Cette opacité avérée a justifié la publication par l'ESMA (European Securities and Market Authority) de lignes directrices qui doivent être adoptées ou transposées par les autorités nationales (l'AMF en France), avec des obligations qui découlent des noms choisis par les

[15] Données Climate Bonds Initiative, en ligne : <https://www.climatebonds.net/market/data/>. Il s'agit d'une initiative portée par de grandes sociétés financières.

[16] Selon une enquête du journal Le Monde publiée en novembre 2022, sur 838 fonds déclarés « super-verts » (article 9) au 30/06/2022, près de la moitié (387) investissent dans au moins un actif « brun », lié aux énergies fossiles ou à l'aviation. En ligne : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/11/29/la-grande-tromperie-des-fonds-d-investissement-verts_6152081_4355770.html

gestionnaires de fonds pour leurs produits. Ainsi, les fonds avec une appellation qui renvoie à la durabilité ont désormais l'obligation d'avoir au moins 80% d'actifs notés selon le respect de critères ESG, et doivent exclure certains placements, de manière plus ou moins contraignantes selon les dénominations^[17].

Conclusion

De l'ensemble de ces éléments, plusieurs enseignements ressortent.

D'une part, la capacité réglementaire et la volonté politique d'encadrer la finance verte a été forte dans les années de la première Commission von der Leyen (2019-2024), avec l'adoption de textes importants. Du fait de la taille des marchés financiers de l'UE, ces normes ambitieuses pourraient orienter les normes pratiquées par les sociétés financières au niveau mondial vers un degré plus élevé d'exigence, en particulier par la prise en compte d'une matérialité d'impact aux côtés de la matérialité financière.

Cependant, l'ordre chronologique et l'empilement de ces réglementations n'a pas favorisé l'efficacité du dispositif d'ensemble, de même que les transpositions nationales et le peu de moyens alloués au contrôle de l'application des règles. Ainsi, comment promouvoir la transparence de l'épargne collective « verte » (SFDR, 2019) alors que ce texte ne fait pas référence à la taxonomie des activités « vertes » (entrée en vigueur en 2022) et aux obligations de *reporting extrafinancier* (CSRD, en vigueur depuis 2024) ? Le règlement sur la transparence de l'épargne collective doit être réformé, et une concertation a été engagée en ce sens par la Commission européenne à l'automne 2023, pour une réforme qui sera l'un des chantiers du Parlement européen élu en juin 2024 et de la seconde Commission von der Leyen.

L'ambition de l'UE en matière de finance verte est donc largement tributaire de la coloration politique de ses institutions. Or, si la finance reste au vert clair dans l'UE, un vert clair non dénué d'effet d'affichage, cette couleur est en net recul dans la polychromie du nouveau Parlement européen, où le brun et le bleu ont progressé, alors que le groupe des députés verts a perdu des sièges. Il en est de même du programme sur lequel Ursula von der Leyen a obtenu sa réélection. Dans le même temps, les normes internationales basées sur la simple matérialité ont gagné du terrain (normes IFRS, Green Bond Principles), obtenant l'adhésion de nombreuses sociétés financières et institutions. L'histoire va-t-elle se répéter et l'UE va-t-elle adopter des normes IFRS en matière de durabilité et de reporting extrafinancier, comme elle l'a fait en 2002 en adoptant ces normes IFRS pour le *reporting financier* des sociétés européennes cotées ^[18]?

En suivant Alexandre Rambaud (2023), l'enjeu est de taille : un simple reporting d'informations, ou une véritable comptabilité qui liste les objectifs, les plans d'action et les moyens associés ? Des normes établies par une fondation privée, ou par une entité politique démocratique ? Une simple matérialité financière, qui consacre la place prépondérante des actionnaires (shareholders) et de leurs intérêts dans la gouvernance des sociétés, ou une double matérialité qui intègre les enjeux portés par l'ensemble des parties prenantes (stakeholders) sur l'environnement (et pas juste sur le climat), les droits humains et la gouvernance ?

Cependant, cet appareillage de normes qui permettent la diffusion (disclosure) des informations sur la prise en compte des enjeux écologiques peut-il suffire à orienter la finance vers l'intégration de ces enjeux ? Rappelons que, pour Mark Carney en 2015 à la Lloyd's, une seconde condition, cruciale, doit être réunie : la finance accompagnera la transition « si les réponses politiques des gouvernements et les avancées technologiques du secteur privé sont crédibles ».

^[17] De la version soft pour les fonds « transition », avec des exclusions réduites aux secteurs du tabac, des armements controversés, et aux violations des droits humains, à la version dure pour les fonds « environnement » ou « verts », avec exclusion des investissements dans les énergies fossiles. Une explication en vidéo : « Allez-vous devoir changer les noms de vos fonds ? ESMA Fund Naming », Moonshot, 21 mai 2024. En ligne : <https://www.youtube-nocookie.com/embed/rWMo3gq8-aM>

^[18] Depuis le 1er janvier 2005, en application de ce règlement européen de 2002, toutes les sociétés cotées dans l'UE doivent publier des comptes consolidés aux normes IFRS. Cela implique notamment la prise en compte des actifs selon leur valeur de marché et non leur valeur d'acquisition. Il a été reproché à cette évolution comptable d'amplifier les risques pris par les sociétés financières en phase d'expansion des prix des actifs, et donc d'amplifier l'accélérateur financier.

C'est probablement de ce côté d'abord que doit être trouvée la grande difficulté à verdir la finance : quelle est la crédibilité aujourd'hui de politiques environnementales qui ne permettent pas aux gouvernements de respecter leurs engagements au regard de l'Accord de Paris, et de la nécessité de se trouver sur une trajectoire menant à la neutralité carbone en 2050 ? Au-delà de la finance privée, c'est aux pouvoirs publics d'émettre les signaux qui rendent crédible la transition, via un « policy mix vert » (Jeffers et Plihon, 2023), qui combine politique budgétaire « verte », politique monétaire « verte », et régulation financière intégrant les risques écologiques.

Bibliographie

Boissinot J., 2022, *La finance verte*, Malakoff, Dunod.

Brundtland G. H., 1987, *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU.

Cahen-Fourot L., Campiglio E., Godin A., Kemp-Benedict E., Trsek S., 2021, « Capital stranding cascades: The impact of decarbonisation on productive asset utilization », *AFD Research Papers*, vol. 204, p. 1-32.

Carney M., 2015, « Breaking the tragedy of the horizon », *Discours à la Lloyd's*, 29 Septembre.

Commission Européenne, 2023, *2023 Strategic Foresight Report – Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy*. En ligne : https://commission.europa.eu/document/download/ca1c61b7-e413-4877-970b-8ef619fc6b6c_en?filename=SFR-23-beautified-version_en_0.pdf

Coupey-Soubeyran J., Kalinowski W., 2023, « Financement de la transition écologique : où est le problème ? », in CEPII, *L'économie mondiale 2024*, Paris, La découverte, p. 101-117.

Pisanni-Ferry J., Mahfouz S., 2023, Les incidences économiques de l'action pour le climat, *Rapport à la Première Ministre*, France Stratégie.

Fama E., 1970, « Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work », *The Journal of Finance*, vol. 25, n° 2, p. 383-417.

Grandjean A., Lefournier J., 2021, *L'illusion de la finance verte*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier.

Jeffers E., Plihon D., 2023, « Quel policy mix pour la transition écologique ? », *Revue française d'économie*, Vol. XXXVIII, 2, pp.163-187.

Rambaud A., 2023, « Normes extra-financières, pourquoi l'Europe doit l'emporter », *L'Agence Economique et Financière*, 19 décembre.

Richardson K. et al., 2023, « Earth beyond six of nine planetary boundaries », *Science Advances*, vol. 9 n° 37. En ligne : [10.1126/sciadv.adh2458](https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458)

Welsby D., Price J., Pye S., Ekins P., 2021, « Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world », *Nature*, vol. 597, p. 230-234.

Mettre le commerce au service des objectifs européens ? La politique commerciale de l'UE entre autonomie stratégique ouverte, sanctions environnementales et protectionnisme vert.

Introduction. Du marché unique au marché mondial

Le libre-échange est l'un des moteurs principaux de la construction européenne. Depuis la signature du traité de Rome, en 1957, la volonté de constituer un marché unique européen pour les biens, les services, les capitaux et le facteur travail est manifeste. De manière cohérente, l'Union européenne (UE) affiche aussi sa volonté de défendre le libre-échange au niveau mondial, quoiqu'avec certaines exceptions.

Depuis 2008, cependant, cette volonté semble entrer en contradiction avec les évolutions générales du commerce international : replis protectionnistes, « mondialisation entre amis » ou « friendshoring » selon les mots de Janet Yellen^[1], retour de la politique industrielle... L'UE adapte alors sa stratégie commerciale à ces évolutions et semble de plus en plus la mettre au service d'intérêts stratégiques.

Pour le comprendre, nous commencerons par un bref historique de la politique commerciale européenne, nous nous pencherons ensuite sur les évolutions du commerce international et surtout des politiques commerciales mondiales depuis 2008. Cela nous permettra de comprendre comment l'UE s'adapte à ces évolutions avec le concept d'autonomie stratégique ouverte, et cherche à concilier l'objectif de libre-échange avec une politique environnementale forte.

Quentin Rouget,
professeur de Sciences
Économiques et
Sociales et CPGE ECG
au lycée Saint-Paul de
Lille.

Vincent Clément,
professeur de Sciences
Économiques et
Sociales et CPGE ECG
au lycée Faidherbe de
Lille.

1/ La politique commerciale en Europe : développer le marché mondial pour y intégrer les économies européennes à leur avantage

La politique commerciale, une politique commune européenne.

Avec l'entrée en vigueur du tarif douanier commun en juin 1968, la compétence européenne remplace celle des États membres pour les négociations tarifaires et les règlements douaniers (les normes qui encadrent les échanges ou les mesures anti-dumping par exemple). La politique commerciale devient, à partir de cette date, une politique commune au niveau européen. Le principe général concernant la politique commerciale est en effet celui de la compétence exclusive européenne : seule l'Union peut fixer le cadre des échanges internationaux, les États ne peuvent pas, par exemple, signer des accords de libre-échange en leur nom.

La régulation de la politique commerciale est assurée par l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). C'est le Conseil européen qui a le pouvoir de décision concernant la négociation et la conclusion d'accords commerciaux. Pour autant, les négociations, menées avec les pays tiers ou des organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sont assurées par le ou la Commissaire au Commerce, nommé-e par la Commission européenne. Le contrôle du Conseil européen sur ces négociations se fait par la désignation du « Comité des instruments de défense commerciale », composé des représentants des États membres, qui peut s'opposer aux recommandations de la Commission et auquel cette dernière doit faire des rapports réguliers.

D'un point de vue institutionnel, la règle générale concernant les décisions du Conseil pour les accords commerciaux est celle de la majorité qualifiée. Cependant, l'unanimité est requise pour les accords touchant aux services audiovisuels et culturels, à l'éducation,

^[1] Dans un discours à l'Atlantic Council en avril 2022, Janet Yellen, secrétaire au Trésor des États-Unis, a défendu la recherche du « friendshoring », c'est-à-dire le recentrage des échanges commerciaux et des investissements internationaux vers des « pays de confiance ».

aux services sociaux et à la santé humaine. Dans ces domaines, le pouvoir des États est alors très élevé et correspond de fait à un veto. Cela réduit fortement la notion de compétence exclusive. C'est d'autant plus vrai que quand un accord concerne à la fois des biens et services « traditionnels » et l'un des domaines qui requiert l'unanimité, c'est tout l'accord qui est touché par cette règle.

Promouvoir les avantages du libre-échange... tout en défendant des intérêts spécifiques à l'Europe

La politique commerciale de l'UE est guidée à la fois par la recherche d'une position de puissance commerciale au niveau mondial et par la volonté d'une promotion des échanges internationaux. Cette volonté est manifeste dans l'article 206 du TFUE, qui stipule : « *L'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux IDE, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres obstacles aux échanges* ». L'UE a été l'un des moteurs principaux de la régulation multilatérale des échanges : elle a soutenu activement la création de l'OMC et a promu l'action de cette organisation jusqu'à l'enlèvement du cycle de négociations de Doha, autour de 2004. À partir de ce moment, elle s'est davantage tournée vers la signature de traités bilatéraux.

Si le marché intérieur a été vu comme un outil de convergence interne à l'Europe, les échanges internationaux apparaissent aussi, dans la doctrine européenne, comme un moyen de développement. Les économies en développement bénéficient ainsi, dans le cadre de leurs échanges avec l'UE du « Système de préférences généralisées » (SPG), qui consiste en la possibilité pour eux d'exporter vers l'UE avec des tarifs douaniers réduits, voire nuls. Il se décline en 3 volets : le régime général, le SPG + qui est un système renforcé pour les pays qui font des efforts spécifiques de gouvernance (engagement dans le respect des droits de l'homme par exemple) et pour le développement durable et, enfin, « l'initiative tout sauf les armes », qui est un régime spécial pour les économies les moins avancées qui supprime les tarifs douaniers sur l'ensemble des produits hors armement.

L'UE vise donc le libre-échange et le multilatéralisme. Cependant, cette stratégie connaît aussi des nuances et certains secteurs, comme l'agriculture, sont protégés. Les aides à la production et les prix garantis ont longtemps fermé les marchés européens à la concurrence internationale. Depuis les négociations du cycle de Doha, la Politique agricole commune (PAC) a davantage été mise en conformité avec les règles de l'OMC, mais l'agriculture reste protégée. Il y a aussi une protection importante concernant « l'exception culturelle » : l'idée est que la culture ne doit pas être assimilée à des produits commerciaux et que les règles générales du commerce international ne peuvent s'y appliquer.

Enfin, l'UE aspire à édicter les « règles du jeu » du commerce international. Elle vise ainsi à imposer des standards de production et de commercialisation exigeants pour le monde entier. C'est ce qu'on appelle parfois « l'effet Bruxelles » (Vicard et Wibaux, 2022). Cet objectif passe à la fois par les instruments de défense commerciale (mesures anti-dumping comme les droits de douane compensatoires, mesures anti-subsidies, mesures de sauvegarde) et les dispositions discutées lors de la signature des accords commerciaux. L'UE pousse aussi pour une réforme de l'OMC. Lors de la 13^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC, en 2023, elle a ainsi proposé de recentrer les délibérations de l'Organisation autour de 3 sujets clés : le soutien des industries, les enjeux environnementaux mondiaux et l'inclusivité.

2/ S'adapter à un contexte international nouveau : vers un retour du protectionnisme ?

Depuis la crise financière, la montée du « commerce administré »

Avec les accords du GATT signés en 1947 puis la création de l'OMC en janvier 1995, le commerce mondial semblait voué à une croissance sans limite. Les économies du monde paraissaient destinées à s'interconnecter toujours plus et accroître leurs interdépendances. En effet, ce nouveau cadre institutionnel multilatéral a conduit à

une augmentation spectaculaire du taux d'ouverture commerciale mondial^[2] : de 11% à la fin des années 1960, il a atteint 18% en 1993 puis 30% à la veille de la crise de 2008.

La crise des *subprimes* a marqué un premier ralentissement de la croissance du commerce mondial. Le taux d'ouverture est retombé à 26% en 2009 et oscille, depuis le début de la décennie 2010, entre 25% et 28%. Cela reste cependant relativement élevé, ce qui fait dire à Sébastien Jean qu'il convient mieux de parler « d'un plateau que d'un reflux » (Jean, 2018, p. 15).

Si Paul Krugman, Maurice Obstfeld et Marc Melitz (2022) constatent également un ralentissement du commerce mondial suite à la crise financière, ils estiment cependant que l'élévation des barrières commerciales est restée limitée, les pays ayant appris leurs erreurs du passé. Pour ces auteurs, deux explications sont plus à même d'expliquer le ralentissement des échanges mondiaux. La première tient au fait que la crise financière a asséché les sources de financement des entreprises, surtout petites et moyennes, ayant besoin d'emprunter pour exporter. La seconde explication tiendrait au comportement des consommateurs, qui ont délaissé les biens d'équipement, qui pèsent lourd dans les échanges des pays développés.

On peut toutefois observer une nette inflexion dans les politiques commerciales de plusieurs pays à partir de la crise des *subprimes*. La Chine a été un des premiers pays à entrevoir dans cette crise une raison de réorienter sa politique commerciale. Elle s'est faite à l'idée que sa croissance économique ne pouvait plus reposer quasi-exclusivement sur sa capacité à être le premier exportateur mondial dans un monde où le commerce international pouvait ralentir voire chuter en raison d'une crise mondiale. Ainsi, comme le rappelle Tim Jackson (2010), sur les 586,1 milliards de dollars du plan de relance chinois post-crise de 2008, 221,3 milliards ont été destinés aux investissements « verts », soit 37,8% de la totalité du plan. Un résultat tangible de ce plan massif est l'essor de la voiture électrique chinoise. Dès 2015, le plan « Made In China 2025 » (MIC 2025) a confirmé le tournant de la politique commerciale chinoise et a été largement annonciateur de la résurgence mondiale d'une certaine forme de protectionnisme, tant dans les discours que dans les faits. En effet, au premier semestre 2015, le gouvernement chinois décide de redéfinir ses priorités industrielles estimant que la dépendance de larges pans de l'économie à l'égard de l'étranger, ainsi que la volonté apparente de plusieurs pays développés de se réindustrialiser, obligeaient la Chine à délaisser son rôle « d'usine du monde » pour se rapprocher rapidement de la frontière technologique, voire de la repousser. Dix secteurs prioritaires ont alors été ciblés dans le but de conduire la Chine à l'autosuffisance et à la création de champions nationaux. À partir de là, les aides publiques massives et les incitations fiscales ont permis leur développement dans le pays. Parmi ces secteurs, nous pouvons citer les technologies de l'information, les machines industrielles de pointe et la robotique (afin d'être moins dépendant de l'Allemagne), l'aéronautique et l'aérospatial, les véhicules à énergies propres ou encore les équipements médicaux et la biotech.

Il ne fait guère de doute que cette stratégie semble s'inscrire dans ce que l'économiste Laura d'Andréa Tyson nomme, en 1990, le « *Managed Trade* » (ou commerce administré) qui met en avant l'importance des externalités et des phénomènes d'irréversibilités. Tyson définit le commerce administré comme « un commerce contrôlé, dirigé ou administré par les politiques des gouvernements » (Abdemalki et Sandretto, 2021). Cette politique doit viser plus spécifiquement les industries de haute technologie, fortement intensives en dépenses de recherche et développement. Ainsi, pour elle, il y aurait une forme d'interventionnisme étatique quant aux politiques commerciales des pays qui peut se justifier lorsque ces interventions ont pour but de créer ou de rester à la frontière technologique, ou lorsqu'elles génèrent des externalités positives. Cependant, cette notion ne justifie pas toute intervention étatique dans les échanges : la politique commerciale adoptée par l'administration Trump à partir de 2016 ne répond pas à ces critères par exemple.

Les Trumponomics : le retour à un protectionnisme désuet ?

Pour Lahsen Abdemalki et René Sandretto (2021), la politique commerciale de Trump ne correspond pas à du managed trade car au lieu de soutenir le développement sur le territoire américain et à l'étranger des firmes américaines de haute technologie, elle a surtout consisté en des mesures punitives à l'encontre des entreprises qui délocaliseraient.

^[2] Calculé comme la demi-somme des exportations et des importations mondiales des biens et services en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) aux taux de changes courants.

Pour les deux économistes, les « Trumponomics » se sont surtout caractérisés par une politique commerciale basée sur la défiance avec des mesures iconoclastes. Certaines n'ont pas dépassé l'effet d'annonce, comme la sortie des États-Unis de l'OMC, mais d'autres ont été suivies d'effet, comme la dénonciation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui a été renégocié et remplacé par l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACÉUM) en 2020, le refus de ratifier l'accord de Partenariat Transpacifique (TPP) ou encore le refus de signer le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) avec l'Union européenne.

Dans le chapitre 13 de leur ouvrage *Le pouvoir de la destruction créatrice* (2020), Philippe Aghion, Céline Antonin et Simon Bunel se posent la question de savoir « comment gérer la mondialisation ». Les économistes rappellent que la pandémie de Covid-19 s'est ajoutée aux Trumponomics et à la politique chinoise pour engendrer un retour à des discours et des pratiques protectionnistes. La politique commerciale de l'administration Trump a reposé sur une logique de « guerre commerciale » : en janvier 2018, les États-Unis ont relevé leurs tarifs douaniers sur les modules et panneaux solaires, ainsi que sur les machines à laver, et en mars de la même année, l'aluminium et de l'acier provenant du Canada et du Mexique ont vu leurs droits de douane augmenter respectivement de 10% et de 25%. L'Union européenne a subi elle aussi des droits de douane allant de 10 à 25% sur 7,5 milliards de dollars de produits exportés vers les États-Unis, tels que le vin français, les fromages italiens, les whiskies écossais... Cette hausse des droits de douane n'est d'ailleurs pas forcément une lubie du Président Trump car Joe Biden n'a pas drastiquement changé de politique commerciale. Par exemple l'*Inflation Reduction Act* (IRA) de 2022 subventionne massivement l'industrie verte américaine, à hauteur de 369 milliards de dollars sur dix ans, et en mai 2024 le gouvernement a décidé de porter les droits de douanes sur les voitures électriques en provenance de la Chine à 100%, soit des droits de douanes quasi prohibitifs que l'on croyait appartenir au passé.

Ainsi, depuis le « choc chinois », comme l'appellent les économistes, David Autor, David Dorn et Gordon Hanson (2013), de plus en plus de pays développés sont tentés par un retour à certaines mesures protectionnistes. L'objectif peut être de rétablir un certain équilibre de la balance commerciale jugée trop déficitaire, ce qui est largement le cas des États-Unis vis-à-vis de la Chine. Ce protectionnisme peut également être utilisé dans le but de sauvegarder au maximum certains secteurs et certains emplois concurrencés par ce « choc chinois », dans une logique de protectionnisme des industries en fin de vie, tel que le préconisait Kaldor. Mais il peut également se mettre en place afin de protéger l'économie nationale d'une concurrence jugée déloyale si l'échange se fait avec des pays ayant des normes sociales, salariales et environnementales faibles voire inexistantes. Cette multitude d'objectifs possibles montre à quel point le protectionnisme peut prendre de multiples formes, très classiques comme le protectionnisme tarifaire (droits de douanes ou subventions aux exportations) ou plus subtiles comme le protectionnisme non tarifaire (normes, quotas, commerce administré, politiques commerciales stratégiques, etc.).

3/ L'UE dans la « mondialisation entre amis » : « l'autonomie stratégique ouverte »

Réduire les dépendances aux marchés extérieurs, tout en rejetant le protectionnisme : le difficile équilibre européen

La « réponse » européenne à ces évolutions correspond à la volonté de développer une « autonomie stratégique ouverte ». Ce concept a d'abord été élaboré dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (Vicard et Wibaux, 2022) : en 2013, elle est revendiquée pour l'industrie de la défense européenne. C'est Emmanuel Macron qui a, le premier, élargi cette idée à plusieurs domaines dont la politique commerciale, dès 2017. La notion, qui fait figure d'oxymore puisqu'elle accole l'autonomie à l'idée d'ouverture (Levasseur, 2023), a été définie par Sabine Weyand, directrice générale de la Direction Générale Commerce de la Commission européenne, comme la « capacité à défendre et poursuivre ses intérêts, non pas seul, mais sans dépendances indésirables, et sans contraintes excessives ». Du point de vue de la politique commerciale, il est possible de s'appuyer sur la définition qu'en propose Sandrine Levasseur : l'autonomie stratégique est la mise en œuvre des moyens pour contrôler l'ensemble de la chaîne de production et de distribution, l'idée qu'elle soit ouverte signifie que ce contrôle ne passe pas nécessairement par des mesures protectionnistes.

L'autonomie stratégique ouverte est mise au cœur de la stratégie de l'UE à partir de 2020, alors que la volonté de développer la « résilience » de l'économie européenne devient centrale, en réaction au choc Covid.

De manière plus concrète, la stratégie européenne, souvent associée à la volonté de souveraineté, renvoie à la défense d'intérêts spécifiques. L'autonomie se retrouve dans la volonté de pouvoir fixer ses propres normes pour réguler son marché interne, mais l'objectif est aussi de continuer à défendre une régulation multilatérale du commerce international. L'UE vise également à préserver sa capacité à définir les « règles du jeu » au niveau mondial en imposant des standards de régulation élevés. Cette stratégie est offensive par le fait que l'UE cherche à développer plusieurs secteurs d'activité pour gagner à la fois en autonomie et en compétitivité (le spatial, par exemple, mais encore la santé, les semi-conducteurs, les technologies « vertes »...). Elle est aussi défensive puisque l'idée est également de limiter la dépendance par rapport à l'étranger.

On peut résumer les choses ainsi : l'autonomie stratégique correspond à la volonté de continuer à jouer un rôle central dans la définition des normes internationales tout en permettant la « résilience » du marché européen. Le fait qu'elle soit ouverte permet d'insister sur la volonté de ne pas renoncer aux avantages espérés de la mondialisation : il n'y a pas de repli sur le marché européen, ou de relocalisation, mais une redéfinition des chaînes de valeurs mondiales au sein desquelles sont intégrés les échanges européens. Plutôt que de construire ces chaînes sur la variable du coût, la volonté est de les construire sur un objectif de sécurité.

Les échanges commerciaux, au cœur de sanctions politiques : utiliser la puissance commerciale européenne comme arme géopolitique

Néanmoins, cette autonomie stratégique ouverte n'est pas exempte d'arrière-pensées géopolitiques. L'UE cherche ainsi, à la manière des États-Unis et de la Chine, à établir des partenariats stratégiques, caractéristiques du « friendshoring ». Les échanges économiques internationaux sont ainsi de plus en plus utilisés dans un objectif diplomatique. On peut ainsi parler d'une « militarisation » du commerce international.

C'est, bien-sûr, d'abord en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie que l'UE a utilisé la politique commerciale comme « arme diplomatique » (Elewa, 2023). Les sanctions commerciales imposées par l'UE ne sont pas apparues avec la guerre en Ukraine, mais l'outil avait assez peu été utilisé. Le Conseil de l'UE a la capacité d'imposer des sanctions commerciales (à l'unanimité), il l'a fait une trentaine de fois depuis 1992, mais n'a utilisé cet outil contre un État (et pas une entreprise) pour la première fois qu'en 2012, contre l'Iran. En 2014, il y avait eu des sanctions commerciales (levées en 2019) contre la Russie suite à l'annexion de la Crimée et de Sébastopol, mais c'est donc à partir de l'invasion de l'Ukraine que l'outil a été le plus utilisé. Ainsi, dès février 2022, les avoirs en Europe du président russe ont été gelés et l'accès aux marchés financiers européens a été durci pour les ressortissants russes. Dès le mois de mars de la même année, des sanctions ont été décidées dans les secteurs du fer, de l'acier ou encore des produits de luxe.

Les sanctions les plus remarquées ont été celles concernant l'énergie. Les importations de pétrole depuis la Russie sont suspendues à partir de février 2022 et l'objectif de ne plus importer d'hydrocarbures depuis la Russie d'ici 2030 est affiché. Les produits raffinés, comme le diesel, eux, sont mis sous embargo depuis février 2023. Il a fallu attendre décembre 2023 pour qu'un accord entre les Européens soit trouvé pour restreindre ou interdire les importations de gaz russe. Concernant le pétrole, une mesure originale a été prise pour éviter que la Russie ne bénéficie de la raréfaction de ce produit : l'UE a fixé un plafond de 60 dollars pour les barils de pétrole transportés par des navires européens vers des pays hors de l'UE.

Au total, les sanctions concernent, comme le montre Aya Elewa, 32% des produits importés depuis la Russie, mais 66,5% de la valeur de ces importations en 2023. Elles touchent 50% des importations des 20 premiers produits exportés depuis la Russie vers l'UE. L'impact est toutefois divers selon les pays européens. S'il est difficile de caractériser l'effet des sanctions du fait de la difficulté d'accès aux statistiques russes, elles conduisent à un changement notable : la Russie réoriente ses flux d'exportations vers la Chine et l'Inde, voire vers la Turquie.

Du point de vue européen, ces sanctions concernant l'énergie pèsent sur la sécurisation de l'approvisionnement en énergie. Comme le montre Patrice Geoffron (2024), selon le think tank

Bruegel, les États européens ont dépensé, entre septembre 2021 et fin 2023, 750 milliards d'euros pour amortir le choc, qui s'est notamment manifesté par une facture d'approvisionnement s'élevant à 9% du PIB. Cette politique commerciale s'est alors accompagnée de mesures visant à augmenter la production d'énergie, comme le plan RePower EU, ou bien à réduire l'utilisation d'énergie pour la production comme le *Zero Net Industry Act*. L'UE a aussi appliqué une doctrine de « friendshoring » en cherchant des fournisseurs « sûrs » et « amis ».

Cette politique a aussi conduit à remettre en cause la transition énergétique, ce qui interroge les liens entre politique commerciale et préservation du climat.

4/ La stratégie commerciale face au changement climatique : l'UE et le « verdissement » du commerce

En finir avec l'hypermondialisation pour retrouver une régulation efficace ?

Les critiques de la mondialisation portent aussi sur ses effets négatifs à la fois d'un point de vue social et environnemental. Guillaume Vuilleme propose une synthèse efficace des débats autour de ces questions. Ainsi, dès l'introduction de son ouvrage *Le temps de la démondialisation* (2022), il écrit que « le fait dominant de la mondialisation est la mise en concurrence des pays et la possibilité de s'abstraire presque complètement de toute contribution aux biens communs. Face à cela, il est urgent d'inventer une nouvelle forme de souveraineté économique, requérant un protectionnisme social et environnemental ». L'auteur estime que la mondialisation a créé deux mondes où des droits différents s'exercent : le « monde de la Terre », où s'expriment des droits différents selon les pays auxquels les individus et entreprises peuvent difficilement échapper, et le « monde de la haute mer », qui n'est le territoire d'aucun État et où le concept d'intérêt collectif ou de bien commun n'a guère de sens.

Ces deux mondes créent aussi deux catégories d'acteurs : les immobiles et les mobiles. L'auteur insiste sur le fait que la mondialisation telle que nous la connaissons est avant tout une déterritorialisation des échanges, portée notamment par l'invention révolutionnaire qu'a été le conteneur puisque 80 à 90% des biens échangés circulent par la mer. À partir de là a émergé un droit parallèle. L'exemple des taxes sur les carburants est éloquent : les ménages, « immobiles », sont fortement taxés alors que les mobiles (avions, bateaux) ne le sont pas. Vuilleme estime (en reprenant Polanyi) que ce second monde correspond à une forme de désencastrement : les mobiles s'éloignent des sociétés organisées pour rejoindre un monde sans État. C'est pourquoi, l'auteur plaide, à la fin de son ouvrage, pour un protectionnisme social et environnemental, dépassant les formes actuelles de régulation. Il évoque ainsi le « mirage de la responsabilité sociale des entreprises », concept creux selon lui car il permet d'évacuer les réelles responsabilités des entreprises qui n'apparaissent jamais comme comptables de telle ou telle catastrophe. C'est la raison pour laquelle il faudrait « reterritorialiser » le second monde pour Vuilleme, afin de faire refluer les espaces de non droit, en taxant par exemple la mobilité aux frontières. Sur cet aspect, l'Union européenne a des atouts à faire valoir. Elle est l'un des tous premiers marchés au monde et peut conditionner l'accès à ce marché au respect effectif de règles sociales ou environnementales. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) au cœur du « paquet climat » proposé par la Commission semble par exemple souligner cette volonté naissante.

Verdir les politiques commerciales, un nouvel impératif européen ?

De manière plus générale, il est possible de mettre en évidence une « nouvelle posture européenne » (Lamy et Pons, 2023) quant à la politique commerciale et à ses liens avec la politique environnementale. Pascal Lamy et Geneviève Pons posent le fait que l'UE est une « zone de haute pression politique » sur les questions environnementales, par comparaison avec le reste du monde. Le « Green Deal », décidé après la poussée écologiste des élections européennes de 2019, en est une manifestation et cette nouvelle posture irrigue les politiques commerciales.

Les mesures prises par l'UE sont d'abord des mesures unilatérales. La mesure phare est le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Ce dispositif innovant fait partie du plan Fit for 55, et consiste en une taxe sur les importations des produits dont la production est émettrice de carbone. L'idée est d'imposer une taxe aux importations équivalente au prix moyen payé par les industries européennes par tonne de dioxyde de carbone (CO₂) émise.

Ce MACF, qui vise donc à imposer au monde entier des mesures de réduction des émissions de CO2 pour accéder au marché européen, doit entrer en vigueur progressivement pour être pleinement actif d'ici à 2032. Notons tout de même que les produits agricoles sont exclus de ce dispositif qui concerne surtout l'industrie. Les engrais, eux, ont été inclus avec en contrepartie un report de la date de suppression des quotas gratuits, de 2028 à 2032.

Parmi ces mesures unilatérales, on peut aussi citer le règlement, instauré en 2021, visant à limiter la « déforestation importée » : l'accès au marché européen, pour un certain nombre de secteurs (bétail, cacao, café, soja...) est conditionné au fait que la production n'ait pas généré de déforestation et d'avoir été produit légalement dans le pays d'origine. La réglementation peut également concerner plus directement des acteurs européens, comme la mesure sur le devoir de vigilance (*due diligence*) des multinationales, qui leur impose une responsabilité sur l'ensemble de leurs chaînes de valeur.

Par ailleurs, l'UE cherche à « verdir » les accords commerciaux bilatéraux qu'elle signe. Sur ce point, un tournant est apparu en 2022 avec le Green Deal. Les accords signés sont accompagnés d'études d'impact environnemental et des sanctions sont prévues en cas de violation des dispositions environnementales. L'objectif est aussi de corriger une tendance générale de l'UE : alors qu'elle inclut plus souvent que d'autres (comme les États-Unis) des clauses environnementales dans les accords de libre-échange, ces dispositions sont souvent peu contraignantes (Emlinger et al., 2023). L'idée est également de proposer une approche sur-mesure en fonction des pays avec qui les accords sont signés. Ainsi, en juin 2022, l'accord signé avec la Nouvelle-Zélande est allé dans ce sens : il a par exemple fait de l'accord de Paris une « disposition essentielle » du traité signé. Il prévoit aussi des préférences commerciales pour un certain nombre de « produits environnementaux » [3]. Ces dispositions environnementales ont de même été mises en avant pour dénoncer l'accord commercial avec le Mercosur concernant les produits agricoles. Néanmoins, sur ce point, la décision a pu apparaître comme un choix opportuniste dans un contexte de contestation forte de la part des agriculteurs.

Enfin, sur un plan plus multilatéral, l'action européenne reste assez faible. Alors qu'elle annonce défendre une réforme de l'OMC la rendant plus efficace, elle n'est pas exempte de mesures qui s'inscrivent dans la logique de « guerre commerciale » : le *Zero Net Industry Act*, qui vise à soutenir l'amélioration environnementale des techniques de production, est une réponse aux mesures prises aux États-Unis ou en Chine allant dans le même sens.

Conclusion

Depuis 2008, l'ère du libre-échange généralisé semble révolue. L'OMC est en crise, plusieurs pays se replient sur leurs intérêts propres et on a assisté à une guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis. La guerre en Ukraine a aussi renforcé la logique de « mondialisation entre amis ». Enfin, les effets environnementaux du commerce international poussent à un encadrement des échanges.

Dans ce contexte difficile, la position « traditionnelle » de l'UE, de défense du multilatéralisme et de promotion du libre-échange (en tous cas pour la plupart des secteurs...) est mise à mal. Le concept d'autonomie stratégique ouverte permet de cadrer les directions prises par la politique commerciale : lutter contre les situations de dépendance, recentrer les échanges et les chaînes de valeur vers des économies « alliées » tout en maintenant la volonté de développer le commerce international. Les politiques commerciales sont aussi mises au service de l'ambition environnementale de l'UE, qui a émergé à partir de 2019.

Cette ambition est en partie explicable par les résultats des élections européennes de cette année-là. La poussée des candidats « écologistes » a conduit à l'instauration du « Pacte vert » et a encouragé la volonté européenne de se présenter comme une zone « modèle » du point de vue environnemental. Le fait que le groupe écologiste ait perdu 19 sièges et soit passé derrière les « Conservateurs et réformistes » menés par le parti de Giorgia Meloni, mais aussi derrière le groupe d'extrême-droite « Identité et démocratie » pourrait changer la donne...

[3] La liste de ces biens et services est établie en annexe 19 du traité (voir https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400866#page=1353). Il s'agit de produits censés favoriser la transition climatique. On y retrouve par exemple les cellules de panneaux photovoltaïques, les moteurs d'éoliennes, les services de l'économie circulaire, etc.

Bibliographie

- Abdelmalki L., Sandretto R.**, 2021 (2e éd.), *Le commerce international, analyses, institutions et politiques des États*, Louvain-la-Neuve, de Boeck.
- Aghion P., Antonin C., Bunel S.**, 2020, *Le pouvoir de la destruction créatrice*, Paris, Odile Jacob.
- Autor D., Dorn D., Hanson G.**, 2013, « The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, vol. 103, n° 6, p. 2121-68.
- Dehut C., Pouch T.**, 2021, « Politique commerciale de l'UE et clauses miroirs, ambition ou mirage ? », *Paysans & société*, vol. 389, n° 5, p. 5-13.
- Elewa A.**, « La politique commerciale comme arme diplomatique de l'Union européenne contre la Russie », in OFCE, *L'économie européenne 2023-2024*, Paris, La Découverte, p. 71-83.
- Emlinger C., Guimbard H., Lefebvre K.**, 2023, « Environnement et sécurité nationale : un tournant pour la politique commerciale », in CEPII, *L'économie mondiale 2024*, Paris, La Découverte.
- Geoffron P.**, 2024, « Relancer ou réinventer l'Europe de l'énergie ? », *L'Économie politique*, vol. 101, n° 1, p. 63-72.
- Jackson T.**, 2010, *Prospérité sans croissance, la transition vers une économie durable*, Louvain-la-Neuve, de Boeck.
- Jean S.**, 2018, « Ouverture commerciale mondiale, deux bonds et un plateau », in CEPII, *Carnets Graphiques, l'économie mondiale dévoile ses courbes*, p. 14-15.
- Jean S., Perrot A., Philippon T.**, 2019, « Concurrence et commerce : quelles politiques pour l'Europe ? », Notes du conseil d'analyse économique, vol. 51, n° 3, 2019, p. 1-12.
- Krugman P., Obstfeld M., Melitz M.**, 2022, *Economie Internationale*, Louvain-la-Neuve, de Boeck.
- Lamy P., Pons G.**, 2023, « Environnement et échange commercial international : la nouvelle posture européenne », *Green*, vol. 3, p. 95-104.
- Levasseur S.**, 2023, « Sécurité alimentaire et autonomie stratégique de l'Union européenne », in OFCE, *L'économie européenne 2023-2024*, Paris, La Découverte, p. 57-70.
- Tyson L. D'A.**, 1990, « Managed trade: making the best of the second best », in **Lawrence R. Z., Schultze C. L.**, *An American trade strategy: options for the 1990s*, Washington DC, Brookings Institution, p. 142-185.
- Vicard V., Wibaux P.**, 2022, « VI/ De quoi l'autonomie stratégique ouverte est-elle le nom ? », in CEPII, *L'économie mondiale 2023*, Paris, La Découverte, p. 87-101.
- Vuillemeys G.**, 2022, *Le temps de la démondialisation. Protéger les biens communs contre le libre-échange*, Paris, Seuil.

Les élections du 9 juin 2024 : de nouveaux équilibres qui feront l'Europe de demain - Analyse

Le 9 juin dernier, plus de 370 millions de citoyens européens étaient appelés aux urnes pour élire les députés européens. Ces derniers composent le Parlement européen, dont le poids s'est progressivement renforcé au sein des institutions de l'Union européenne, aussi bien du fait de la codécision, de son autorité budgétaire partagée que par son contrôle politique de la Commission européenne.

Viviane de Beaufort,
professeure ESSEC BS,
directrice du Centre
Européen de Droit et
Economie, chaire Jean
Monnet de l'UE.

Gabriel Bluet,
moniteur au CEDE,
alumni ESSEC

En effet, le Parlement européen approuve désormais la composition de la Commission, après avoir précédemment procédé à l'élection de la présidence de ce collège. Les élections ont une double importance : composer les équilibres politiques d'un Parlement européen pour cinq ans de mandature et intervenir dans la distribution des « top jobs » européens comme l'usage appelle ces fonctions : présidence de la Commission, du Parlement, celle du Conseil européen (qui, pendant deux ans et demi, anime au plus haut niveau les réunions des chefs d'État en articulation avec l'État membre qui assume la présidence tournante tous les six mois) et enfin celle du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dans un second temps, l'organisation très réglée^[1] de la mandature mène aux nominations des présidents de commission et l'attribution du nombre de rapports aux groupes politiques selon la loi de Hondt^[2], puis à la nomination des coordinateurs des groupes politiques.

L'ensemble de cette répartition correspond à de savants équilibres politiques dont la négociation s'est ouverte immédiatement après l'élection du 9 juin dans un contexte politique plus tendu que d'habitude, du fait des résultats importants de la droite souverainiste et d'une présidence du Conseil de l'Union Européenne^[3] qui échoit à la Hongrie présidée par Viktor Orban, de juillet à fin décembre 2024. L'intense semaine du 15 juillet a lancé la nouvelle législature avec l'intronisation des députés, puis la réélection à la présidence de la Commission d'Ursula von Der Leyen, le 18. S'ouvre désormais, la séquence de désignation du collège des commissaires^[4] : la présidente compose son équipe, sur la base de deux noms proposés par chacun des États membres en attribuant les postes de commissaires, à partir d'un subtil mélange entre nationalité, expertise mais aussi les desiderata des gouvernements. Les députés européens auditionnent ensuite les candidats individuellement en commissions et disposent d'un droit de révocation qui peut conduire à rechercher, avec l'État concerné, un nouveau candidat plus apte à convaincre les députés^[5]. La nouvelle Commission devrait entrer en fonction le 1er novembre 2024.

Après un mandat marqué par la crise sanitaire liée au Covid-19 et par l'invasion de l'Ukraine qui a notamment entraîné une crise énergétique mais aussi mis en lumière des problèmes structurels comme l'inadaptation de la politique agricole ou la dépendance économique à l'égard de la Chine, l'Europe se situe à la croisée des chemins, entre son engagement prioritaire sur la transition écologique via le « Green Deal » et l'affirmation d'une souveraineté européenne régionale, dans un contexte géopolitique tourmenté. Ainsi, ces élections initient une cascade de conséquences politiques et institutionnelles qui engagent plus que jamais l'avenir du « vieux » continent.

[1] Voir le règlement intérieur du Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2024-07-16-TOC_FR.html

[2] Nomination des membres des commissions et sous-commissions du PE <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240710IPR22806/nomination-des-membres-des-commissions-et-sous-commissions-du-pe>, Communiqué de presse, 19 juillet 2024.

[3] Ultime vestige du système institutionnel de départ où les États étaient quasi seuls décideurs dans la Communauté Économique Européenne (CEE), la présidence du Conseil des États membres est attribuée tous les 6 mois à l'un des États membres selon un ordre prédéterminé à l'avance respectant notamment la diversité de taille des pays. Si l'influence de la présidence tournante est atténuée par la nomination du président du Conseil tous les 2 ans et demi, il n'en reste pas moins que l'État en place peut, avec l'ordre du jour et diverses initiatives, orienter les débats.

[4] Brzozowski A., Nielson M., 2024.

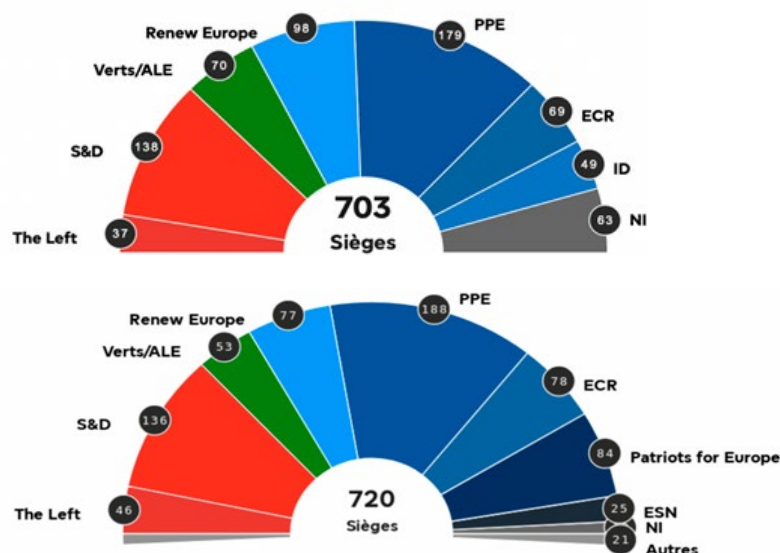
[5] On se souviendra en 2019 de la candidate française Sylvie Goulard retoquée et de la nomination de Thierry Breton en rattrapage.

I - Les élections du 9 juin 2024 : entre stabilité des équilibres des familles et recomposition des forces politiques

Qu'anticiper après les résultats de cette nouvelle mandature ? Rupture ou continuité ?

Parlement européen 2019-2024

Parlement sortant



Provisoires

Composition du Parlement européen à partir des résultats provisoires ou définitifs disponibles publiés après la fin du scrutin dans tous les États membres, fondée sur la structure du Parlement sortant.

Selon le règlement intérieur du Parlement, un groupe politique est composé d'au moins 23 membres élus dans au moins 7 États membres.

Source : Verian, pour le Parlement européen

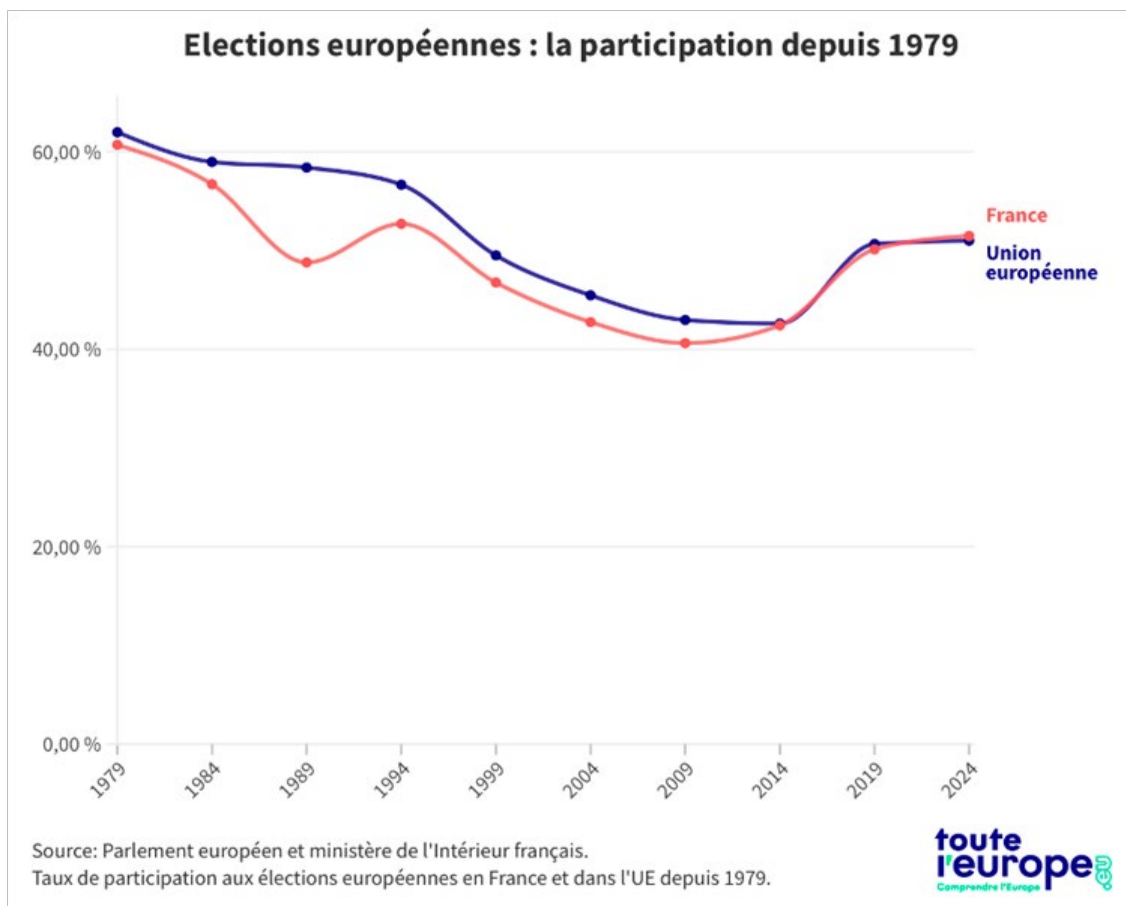


Source : Parlement européen, site officiel[6].

Les résultats des élections du 9 juin 2024, bien qu'en apparence assez stables, présentent plusieurs faits marquants : la participation historique, l'imbrication inédite des scènes politiques nationales et européennes, la droitisation tendancielle du Parlement et la transformation doctrinale des extrêmes droites européennes.

La participation en hausse - certes légère - témoigne d'un intérêt croissant des citoyens pour les enjeux européens. Avec 0,3 point supplémentaire au global, elle varie selon les pays avec des bonds marquants en Slovaquie et Hongrie, cet État assumant, depuis début juillet, la présidence du conseil de l'Union Européenne. Le regain d'intérêt des électeurs amorcé il y a cinq ans se confirme, après une baisse continue de la participation amorcée depuis 1979.

[6] En ligne : Les groupes politiques du Parlement européen <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/organisation-and-rules/organisation/political-groups>



Source : [Touteleurope.eu](https://touteleurope.eu)^[7]

Cette participation s'inscrit dans une hybridation croissante entre élections nationales et européennes dont les scènes politiques tendent à s'imbriquer. Les élections européennes expriment ainsi le rejet des majorités nationales de gouvernement. Ce fut le cas en Allemagne avec une victoire de la CDU-CSU qui recueille 30,3%, suivie de l'AfD (*Alternative für Deutschland*) qui crée la surprise obtenant 16% des voix, et infligeant une défaite au Parti social-démocrate (SPD) du chancelier Scholz, ou en Belgique qui organisait ses élections fédérales de manière concomitante, conduisant à la démission immédiate du Premier ministre. La situation française a quant à elle pris un tournant spectaculaire, avec une dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le chef de l'État, après des résultats mettant en minorité le parti du gouvernement. Ainsi, ces élections européennes se sont imbriquées avec force au cœur des enjeux nationaux.

Concernant les résultats eux-mêmes, la droitisation du Parlement européen est claire mais se fait encore essentiellement autour d'une force dominante traditionnelle et ne semble pas à première vue tant pulvériser les équilibres entre familles : le Parti Populaire Européen (PPE) en remportant 188 sièges, s'étend de 6 députés et creuse l'écart avec les autres forces politiques classiques qui sortent plus ou moins affaiblies du scrutin. Les Socialistes et Démocrates européens (S&D) perdent 18 sièges (136 députés européens). *Renew Europe* cède 20 sièges et constitue un groupe de 77. Concernant enfin le groupe écologiste, il avait obtenu 70 sièges en 2019 et n'en réunit que 53 en 2024. Pourtant, il pourrait peser en soutenant la Commission.

Par nature, il convient de préciser que le système proportionnel et les divers mouvements d'alliance de partis nationaux au sein des familles politiques à l'échelle du Parlement européen conduisent mécaniquement à une relative stabilité des résultats électoraux, en modérant les brusques raz-de-marée et les strictes dominations politiques.

^[7] Ledroit V., Palacin H., « Élections européennes : quelle participation en France de 1979 à 2024 », touteleurope.eu, mis à jour le 10 juin 2024. En ligne : urlr.me/W8Gjv

Cependant, on ne doit pas faire l'économie d'une analyse de la situation des extrêmes droites indiquant un tournant doctrinal : la fin des postures en faveur d'une sortie de l'Union européenne mais également une attitude des autres groupes consistant à mettre en place un « cordon sanitaire ». Les élections ont constitué une démonstration de force pour l'extrême-droite en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie et en France (31,47% pour le Rassemblement National). Cette montée en puissance s'inscrit dans une nouvelle stratégie : il s'agit de peser de l'intérieur afin d'orienter le projet de l'UE. Un projet civilisationnel, orienté sur les questions migratoires et un retour à l'héritage chrétien notamment, peut s'analyser à la fois comme une certaine prise de conscience de l'efficacité des leviers européens et comme une sorte d'ultime effet-cliquet pour l'Union, qui a intériorisé sa propre contestation. Quoi qu'il en soit, alors que s'ouvre la présidence hongroise autour de son slogan « Make Europe Great Again », l'enjeu devient la capacité d'influence de cette extrême droite qui par ailleurs peine à s'unir.

187 eurodéputés se revendiquent d'extrême droite mais se répartissent, à date, en trois groupes politiques distincts, tandis qu'une dizaine de députés siègeront parmi les non-inscrits. Après son éloignement du PPE en 2021, le *Fidesz* d'Orban ne rejoint pas en effet le groupe des Conservateurs et réformistes (CRE), largement dominé par la délégation italienne de Giorgia Meloni, qui a conquis 10 sièges supplémentaires et atteint 78 sièges. Il s'allie au Rassemblement national (30 sièges) dans un groupe renommé « Les Patriotes pour l'Europe », présidé par Jordan Bardella. Le groupe compte au total 84 sièges. Enfin, un groupe de 25 sièges est constitué autour de l'AfD allemand, identifié comme à l'extrême de l'extrême droite.

Cet échec à constituer une force politique unique d'extrême droite témoigne de divergences profondes. Alors que cette famille idéologique aurait pu constituer le troisième groupe de l'hémicycle pour la première fois, cette division limite leur influence sur les institutions européennes du fait de la logique proportionnelle. Cependant, les leaders partagent un socle idéologique qui pourrait garantir des convergences fortes sur des thèmes communs comme l'immigration ou la relance démographique.

II - Ces rapports de force politiques structurent les équilibres institutionnels par les alliances parlementaires

Comme évoqué, l'approbation nécessaire de leur nomination par le Parlement amène à ce que les « top jobs » reflètent le mieux possible les rapports des forces politiques en place. C'est pourquoi le Conseil européen a proposé les 27 et 28 juin le trio : Ursula von der Leyen (PPE) comme présidente de la Commission, le portugais Antonio Costa (Parti Socialiste Européen, PSE) comme président du Conseil européen pour 2 ans et demi et l'Estonienne Kaja Kallas (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe*, ALDE) comme Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le 18 juillet 2024, seule candidate en lice après l'approbation du Conseil européen, Ursula von der Leyen est réélue par un vote à bulletins secrets (401 voix sur 719). L'analyse des résultats permet de présumer quelques défections dans la coalition du PPE, des sociaux-démocrates et des libéraux. Les voix des écologistes semblent avoir permis de conforter l'élection grâce à une quarantaine de voix, replaçant le groupe au centre de gravité politique du Parlement européen. La maltaise Roberta Metsola (PPE), se trouve quant à elle reconduite en tant que présidente du Parlement européen par une très large majorité de 562 voix, dès le premier tour. Cette élection reproduit donc l'équilibre construit entre le PPE, majoritaire au Conseil, le PSE et *Renew Europe*, auquel se rattache le parti du Président français. Du fait de sa défaite électorale, ce dernier ne pouvait espérer un des postes et passe donc un mandat à un petit pays pour assurer l'équilibre entre grands et petits États. In fine, la dernière exigence étant l'équilibre femme/homme : cette fois, il y a trois femmes sur quatre.

Initiatrice du Pacte vert, Ursula von der Leyen présentait l'avantage de pouvoir obtenir les voix des verts même sous condition et c'est ce qui lui a permis une réélection plus large qu'en 2019. Les socialistes font union aussi et elle est arrivée à ne pas perdre l'appui de la force dominante à laquelle elle appartient : le PPE même s'il est à prévoir que sur certains dossiers le consensus requis soit compliqué à atteindre. La nécessité de réunir une majorité de 360 voix au Parlement conduit donc à établir une stratégie de composition avec les Verts pour sécuriser la Commission et sans doute d'aller parfois selon les textes chercher une majorité liée aux votes personnels des députés, la discipline de vote étant moindre qu'à l'échelle nationale et le rôle des coordinateurs politiques essentiel.

La question de la composition et de la présidence des commissions offre une autre illustration de ces nouveaux équilibres. Durant la précédente législature, le PPE présidait 8 commissions sur 20, tandis que le S&D et *Renew* assuraient chacun quatre présidences. Pour la mandature qui s'ouvre, une réflexion s'engage pour créer une Commission "Défense" de plein-droit, alors qu'elle n'est aujourd'hui qu'une sous-commission. Par ailleurs, la Commission "Industrie, énergie et recherche" s'élargit de 12 sièges pour atteindre 90 députés, c'est-à-dire autant que la Commission Environnement et santé qui présentait depuis 2019 le plus large effectif. Symbole d'une nouvelle hiérarchisation des priorités, ce calibrage a été approuvé par les députés le 17 juillet dernier. Ensuite, si la composition des commissions relève d'une reproduction de la composition du Parlement^[8], l'attribution des présidences dépend d'une clé de répartition proportionnelle qui mécaniquement fait prévaloir des députés du PPE et du S&D. Un « cordon sanitaire » contre l'extrême droite élaboré avec les autres partis devrait offrir les reliquats aux Verts et à *Renew*. La volonté de ménager un possible soutien de Giorgia Meloni à Ursula Von der Leyen pourrait aménager cette mise à distance, alors que le CRE a obtenu deux postes de vice-présidents le 16 juillet.

In fine, la logique d'alliances va prévaloir puisque la droite républicaine ne dispose pas de la majorité absolue, et si c'est finalement un phénomène assez classique au PE, celle-ci interviendra sans doute de manière plus systématique : le rôle des coordinateurs politiques sera crucial pour cette mandature. Le cadre de confiance requis par la Présidente suppose une orientation de l'action européenne cohérente avec ces alliances et une répartition qui reflète ces équilibres, ce qui sera un exercice d'équilibriste entre les 8 groupes du Parlement.

III - Les stratégies d'alliance forgent *in fine* l'agenda européen pour la mandature à venir

Le discours de la Présidente de la Commission esquisse les orientations de son second mandat qui oscille entre nouvelles ambitions et maintien du cap.

En premier lieu, le *Green Deal* est conforté du fait du rôle pivot des verts pour la réélection d'Ursula von der Leyen. Des obstacles se présentaient pourtant au regard de la mise en œuvre de celui-ci dépendante des Etats-membres, du resserrement de la majorité pro-green deal dans le nouvel hémicycle et de la présidence du conseil de l'Union par une Hongrie hostile au Pacte vert. Mais les grands textes du *Green Deal* sont déjà adoptés et en cours de déploiement ; les opinions publiques étant globalement favorables au maintien du cap, réaffirmé par la Présidente ; il est à prévoir quelques reculs, par exemple sur l'abandon des voitures à moteur thermique à horizon 2035. Contre toute attente, malgré ces risques, le *Green Deal* sort donc renforcé comme priorité de la mandature, grâce à l'appui des verts à U. von der Leyen. Et, dans son discours, la Présidente annonce un nouveau « Pacte pour une industrie propre » et affirme l'objectif de réduction des émissions de 90 % à l'horizon 2040.

Ensuite, certaines priorités évoquées en fin de mandat se trouvent confirmées autour de l'autonomie de l'UE. Cette autonomie se décline à la fois dans sa dimension économique et dans sa dimension stratégique. Il s'agit de renforcer la défense européenne d'une part et la compétitivité économique d'autre part, notamment dans des secteurs majeurs comme le numérique et l'Intelligence Artificielle (IA), mais également avec la préoccupation de jouer à armes égales avec les puissances commerciales en musclant l'attitude de l'Europe face à des comportements déloyaux. La campagne a démontré un certain consensus sur ces sujets. C'est pourquoi les orientations de la présidente de la Commission se maintiennent avec clarté dans son discours : lors d'un passage prononcé en français, elle a réaffirmé sa volonté de construire l'Europe de la Défense dans son articulation avec l'OTAN et a déjà annoncé sa volonté de désigner un commissaire chargé de la défense.

Enfin, certains dossiers restent inéluctablement centraux pour cette mandature parce qu'ils constituent de grands défis pour l'Europe. Ce sont l'agriculture, les migrations ou encore la réforme des institutions. La présidente de la Commission a par ailleurs annoncé dans son discours une approche plus teintée de social : un commissaire au logement, un dédié à la Méditerranée et un troisième à l'élargissement. Elle a aussi mis l'accent sur la jeunesse, la solidarité avec les petits agriculteurs (au passage des fonds viennent d'être débloqués pour

[8] Article 216 du règlement intérieur du Parlement Européen. En ligne : urlr.me/Yzynh

ceux ayant, du fait des variations climatiques, perdu leurs récoltes). Deux portefeuilles devraient également être créés, de coloration sociale, à la fois « un commissaire chargé notamment de garantir l'équité intergénérationnelle » et un second chargé « de l'Égalité ». Ces désignations esquissent ainsi les nouveaux défis de la mandature, en premier lieu desquels se trouve la question de l'élargissement.

Depuis plus de dix ans, après l'entrée dans l'UE de la Croatie en 2013, aucune adhésion n'est intervenue. Or, la liste de pays candidats à l'adhésion n'a cessé de s'allonger[9]. Dans les Balkans, les candidatures anciennes sont rattrapées par de plus récentes, et les engagements de l'UE liés à l'invasion de l'Ukraine en février 2022 a déclenché des demandes de la Moldavie et de la Géorgie. Mais le gel de la procédure prononcé pour ce pays après qu'une loi controversée sur les ingérences étrangères ait été adoptée laisse augurer des difficultés[10].

L'horizon 2030 a été donné officiellement pour la réalisation d'un nouveau grand élargissement de l'UE et la date résonne dans les couloirs de Bruxelles. Car ces pays présentent une grande hétérogénéité avec des degrés d'avancement sur l'acquis communautaire très variables. Si le Monténégro a ouvert la quasi-totalité des chapitres d'adhésion, chapitres qui correspondent à l'acquis communautaire décliné dans les Traités de l'UE, la Bosnie-Herzégovine n'en est qu'au stade précoce de l'ouverture des négociations, tandis que l'Ukraine, malgré les assurances de l'UE est plongée dans la guerre et devra parcourir un long chemin pour assurer son adhésion. Le débat reste donc ouvert sur des idées d'adhésions différenciées, graduelles ou partielles, dont le projet de coopération politique d'Emmanuel Macron[11].

Ainsi, notre conclusion relèvera d'un ensemble de questionnements : les aspects institutionnels qui génèrent des blocages à 27 depuis un moment vont-ils, à l'aune des perspectives d'élargissement, devenir ingérables ? Ces blocages pourront-ils servir de levier pour une refonte de l'équilibre des compétences entre les États et l'Union européenne, comme l'abandon du droit de veto des États dans certains domaines ? Les moyens pour assurer le maintien d'un État de droit seront-ils garantis par Bruxelles et l'amélioration de la relation au citoyen européen qui pêche terriblement, au moins en termes de communication, sera-t-elle au rendez-vous ?

Parmi ces nombreuses questions, une certitude peut-être : ces adhésions ne se réaliseront que dans un nouveau cadre institutionnel et interrogent également sur les ressources propres de l'UE pour avoir des moyens d'aider ces États qui à date sont dans des situations économiques qu'on pourra qualifier de fragile à dévastée. L'Europe de demain s'écrit maintenant, et les décideurs sont issus des équilibres politiques et institutionnels liés à ces élections du 9 juin 2024, d'où le caractère crucial de ce début de mandature.

[9] De Beaufort V., « Élargissement vers l'Est : état des lieux et préconisation de la commission », Le Blog de l'Europe, 12 novembre 2023. En ligne : urlr.me/Gjv5f

[10] Teurtrie D., 2024.

[11] Conseil européen, « Réunion de la Communauté politique européenne », 18 juillet 2024. En ligne : urlr.me/5pXWZ

Bibliographie

Bernard E., Corlin P., « Bilan de la 9ème législature du Parlement européen », *Fondation Robert Schuman*, 22 juillet 2024. En ligne : urlr.me/VXNk7

Brzowski A., Nielson M., « The ins and outs of approving EU Commissioners », *Euractive*, 29 août 2024. En ligne : urlr.me/MBmh2

Gressani G., « Les Européennes 2024 ont marqué la fin du souverainisme à la papa », bilan et perspectives de Pascal Lamy, *Le Grand Continent*, 21 juin 2024. En ligne : urlr.me/hL5R6

Teurtrie D., « Géorgie, les enjeux de la loi sur l'influence étrangère », *Le club des juristes*, 21 mai 2024. En ligne : urlr.me/ZxR2n

Autres ressources en ligne

Le blog de Viviane De Beaufort, *Le blog de l'Europe*, (en ligne : urlr.me/dRjgS), et plus particulièrement la rubrique « Ressources et questions sur l'Europe » (en ligne : urlr.me/TJ26B).

Les manifestes politiques des élections du **PPE**, du **PSE**, de **Renew**, des **Verts**, du **CRE**, et du **ID**

Le règlement intérieur du Parlement Européen. En ligne : urlr.me/RpY8j