

« Nous avons besoin d'une macroéconomie écologique ! »

Entretien avec Philippe Lamberts

La macroéconomie influence les décisions politiques par la représentation qu'elle donne de l'économie dans son ensemble. Pour le député européen écologiste Philippe Lamberts, le problème est qu'elle reste globalement aveugle aux limites physiques de la planète.

Philippe Lamberts

Député européen depuis 2009 et coprésident du groupe des Verts/ALE au Parlement européen, il est l'initiateur de la conférence Beyond Growth du 15 au 17 mai 2023 au Parlement, à Bruxelles.

***L'Économie politique* : Quel bilan provisoire faites-vous du Pacte vert européen, lancé en 2019 comme le projet-phare de la Commission von der Leyen ?**

Philippe Lamberts : Il faut remettre le Pacte vert en perspective. Je suis arrivé au Parlement européen il y a quatorze ans ; pendant les dix premières années, c'est comme si le sujet du lien entre la crise écologique et notre modèle économique n'existait pas. On parlait de « Smart, sustainable and inclusive growth » sous la présidence Barroso (2004-2014), et tout simplement de « Growth and jobs » sous la Commission Juncker (2014-2019). L'impulsion politique donnée par Ursula von der Leyen représente donc un changement majeur à cet égard, presque à l'opposé de l'attitude traditionnelle du Parti populaire européen (PPE), qui reste la première force politique au Parlement et qui a porté Ursula von der Leyen au pouvoir. La

communication initiale de la Commission, publiée en décembre 2019, proposait un programme de travail assez détaillé et assez large : le climat était le sujet numéro un bien sûr, mais le document évoquait aussi la question de la biodiversité, de la pollution, de l'épuisement des ressources, etc.

Quatre ans plus tard, on constate que les progrès ont été réalisés surtout sur le plan climatique, avec l'objectif de neutralité carbone pour 2050 et le point de passage à moins 55 % d'émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 ; c'est l'objet du paquet législatif « Fit for 55 » qui vise à mettre en place l'ensemble des directives et règlements contraignants pour y arriver. Mais on voit aussi les nombreux angles morts du Pacte vert, à commencer par la politique agricole commune, la politique commerciale et la réglementation financière. Dans ces trois domaines, l'Union européenne continue de faire comme si les défis climatiques et environnementaux n'existaient pas.

Finalement, le bilan à ce stade est forcément mitigé. Nos efforts ne sont toujours pas à la hauteur des défis, néanmoins il faut saluer l'inscription des nouveaux objectifs dans l'agenda politique, et surtout le fait que le Pacte vert a globalement résisté aux deux grands chocs exogènes qui ont suivi, à savoir la pandémie Covid et la guerre en Ukraine. En réponse à l'envolée des prix de l'énergie, l'Union européenne a même impulsé politiquement des objectifs de sobriété énergétique, chose impensable il y a quelques années encore, et les objectifs fixés pour 2022 ont même été dépassés. Tout cela prouve que la dynamique est réelle, du moins pour le moment.

EN RÉPONSE À L'ENVOLÉE DES PRIX DE L'ÉNERGIE, L'UE A IMPULSÉ POLITIQUEMENT DES OBJECTIFS DE SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE, CHOSE IMPENSABLE IL Y A QUELQUES ANNÉES ENCORE

Cette dynamique va-t-elle survivre à l'actuelle Commission ?

Nous le verrons bientôt, au moment des élections européennes de 2024. De la façon dont la situation politique évolue, le risque existe que le Pacte vert finisse comme une parenthèse dans l'histoire politique européenne, une nouvelle majorité se remettant aux bons vieux modèles productivistes du XX^e siècle.

Ce que l'on peut constater à l'heure actuelle, c'est que la résistance politique au Pacte vert durcit à mesure qu'on rentre dans le dur du sujet ; nous l'observons sur la question des voitures à moteur thermique ou sur la rénovation énergétique des bâtiments. Cette résistance vient en particulier de la droite européenne, des



p. **10**

**LES CADRES DE L'ADMINISTRATION
EUROPÉENNE ONT ÉTÉ BIBERONNÉS À LA
« PENSÉE UNIQUE » ET RESTENT ATTACHÉS
AUX MODÈLES MACROÉCONOMIQUES TRÈS
CONTESTABLES COMME LES MODÈLES DSGE**

extrêmes droites évidemment, mais aussi du parti de la présidente de la Commission européenne, le PPE. De plus en plus, son propre groupe politique lui fait obstacle. Il ne faut pas non plus surestimer l'engagement de la famille politique sociale-démocrate : il y a une minorité qui a fait sa mutation écologique, mais le gros des troupes reste acquis au modèle productiviste du XX^e siècle, où la croissance prime sur tous les autres objectifs.

Ce qui nous sauve pour le moment, c'est qu'une partie du PPE et des libéraux reste attachée à l'agenda du Pacte vert. Mais même au sein de la Commission, le cabinet de la présidente semble souvent ramer à contre-courant ; le soutien politique repose en réalité sur la présidente von der Leyen elle-même, je ne vois pas beaucoup d'autres champions de la transition parmi les 26 commissaires. Et du côté du Conseil, qui représente les Etats membres, il n'y a pas un chef d'Etat et de gouvernement qui aurait fait du Pacte vert européen sa grande cause politique.

Une partie du problème vient à mes yeux de l'administration européenne, qui influence les prises de décision par son expertise économique, ses évaluations, ses études d'impact, etc. Ses cadres ont été biberonnés à la « pensée unique » et restent attachés aux modèles macroéconomiques très contestables comme les modèles DSGE ^[1], qui parlent d'un monde théorique qui n'existe pas. Et lorsque la réalité dévie du modèle, c'est la réalité qu'on blâme et non les modèles, ce qui montre qu'il s'agit de modèles prescriptifs et non prédictifs. L'extraordinaire attachement que ces milieux affichent au Pacte de stabilité, par exemple, me semble basé sur une conception erronée de la soutenabilité des finances publiques, elle-même tirée des modèles macroéconomiques d'équilibre général et de la représentation qu'ils donnent des processus économiques.

Je fais le même constat sur le plan de la coordination des politiques budgétaires et du semestre européen, qui est le principal cadre de coordination des politiques publiques entre les Etats membres de l'Union européenne. Au sein de la Commission, c'est la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) qui garde la main sur le semestre européen. Or, cette DG est peuplée d'économistes pour qui inclure la soutenabilité ou les limites physiques de la planète dans la gouvernance

[1] *Dynamic Stochastic General Equilibrium*, modèles macroéconomiques standards.

économique n'a, disons, rien de naturel. C'est un débat que nous menons depuis très longtemps avec la Commission ; la DG insiste pour garder la « pureté » macroéconomique et financière du semestre, tandis que nous proposons un tableau de bord composé d'indicateurs multiples mis au même niveau d'importance que les indicateurs macroéconomiques traditionnels. Le semestre est en soi utile parce qu'il structure un dialogue permanent entre la Commission et les Etats, mais ce dialogue doit intégrer des dimensions écologiques et sociales, d'autant plus qu'elles interagissent entre elles et produisent des effets macroéconomiques. Par exemple, c'est bien connu que l'empreinte écologique des individus et des ménages n'évolue pas de manière linéaire avec les revenus ; elle croît de façon disproportionnée, voire exponentielle, pour les hauts revenus. Donc, la réduction des inégalités relève non seulement d'un impératif éthique, mais aussi d'un impératif d'efficacité pour réduire notre empreinte écologique. Il faut reconnaître que, pour l'instant, nous n'avons pas été entendus. Dans son examen annuel de la croissance durable qui ouvre chaque cycle du semestre européen, la Commission rappelle parfois que la croissance n'est pas tout, mais nous n'avons pas encore vu le début d'un vrai changement.

Est-ce pour défier cette pensée économique que vous prenez appui sur des modèles macroéconomiques alternatifs, comme le modèle Eurogreen ?

Pour gagner la bataille politique, il faut mener la bataille des idées, et sur le plan économique cela implique directement la macroéconomie, qui détermine la façon dont nous nous représentons le fonctionnement de l'économie. Changer ces représentations signifie, premièrement, se débarrasser des variables non observables, qui sont des purs produits des modèles utilisés actuellement, comme le PIB potentiel et l'*output gap*^[2]. Deuxièmement, je pense effectivement que les décisions politiques devraient s'appuyer sur d'autres modèles macro que ceux dont je viens de parler. En l'occurrence, nos propositions de réforme de la gouvernance économique^[3] sont fondées sur le modèle Eurogreen développé par un groupe de chercheurs européens de l'université de Pise. Ce modèle n'est sans doute pas parfait, et ce n'est pas le seul : des approches similaires sont développées à l'Agence française de développement (AFD) ou par des chercheurs comme Peter Victor et Tim

[2] L'écart entre le potentiel de l'économie et son niveau effectif.

[3] « Reforming EU macroeconomic governance », *Verts/EFA Position Paper*, Parlement européen, 20 octobre 2022



Jackson ^[4]. Chaque modèle est sans doute perfectible et critiquable, l'essentiel pour moi est que ce débat avance. Un des objectifs de la conférence Beyond Growth que nous organisons au Parlement européen est précisément d'ouvrir une discussion sur la modélisation comme un outil de pilotage.

Mais je marche sur des œufs, parce que l'on touche à des ressorts qui vont au-delà des rapports de force politiques. Il s'agit souvent de hauts fonctionnaires et d'économistes qui, pendant trente ou quarante ans, se sont construit une réputation, une carrière, sur des modèles et un cadre conceptuel déterminés. Pour eux, admettre que ce cadre n'est pas adapté, c'est en quelque sorte aussi admettre qu'ils ont fait fausse route. Cela explique en partie pourquoi les modèles standards sont restés jusqu'ici intouchables.

Ce changement des représentations et du cadre conceptuel doit ensuite se traduire par une gouvernance économique renouvelée, offrant plus de place à la négociation et affranchie des règles automatiques stupides, comme celle qui oblige actuellement les Etats à réduire d'un vingtième par an la dette pour atteindre un ratio dette/PIB de 60 %. Ces règles sont insupportables à la lumière de la crise que nous vivons, elles font obstacle à la transformation de notre modèle économique qui est un objectif vital.

J'utilise souvent la comparaison entre la politique de transition et les efforts réalisés par des Etats en temps de guerre, lorsque toutes les forces de la société sont mobilisées et vont dans le même sens, avec un effort de planification et tous les investissements nécessaires financés correctement. C'est possible aussi en temps de paix : rappelons-nous qu'en mars 2020, confrontés à la pandémie, les dirigeants européens ont fait un choix quasi unanime de tenter de préserver la vie, quitte à brider l'économie pour un temps. L'économie a pour ainsi dire retrouvé sa juste place, qui est sa place naturelle de subalterne à la vie : l'économie doit servir la vie et non pas l'inverse. Il faudrait étendre ce raisonnement non seulement à la conduite des finances publiques, mais plus largement à la politique macroéconomique qui doit être en soutien de la vie.

Pourtant, lorsque vous proposez de redéfinir la soutenabilité de la dette publique, vous n'abordez pas directement la question des limites planétaires ou de la place de l'économie. Votre pro-

[4] Voir l'entretien avec Peter Victor, p. 26-32 de ce numéro.

position [5] parle plutôt de financer rapidement des mesures climatiques pour atténuer les dommages sur la croissance future, et préserver ainsi la capacité des Etats à financer la dette...

Le but n'est pas de préserver à tout prix la croissance mais d'assurer la prospérité des populations. En politique, il faut néanmoins savoir engager le dialogue avec les gens qui ne pensent pas comme vous. Si vous affirmez d'emblée que votre objectif politique est de réduire la taille de l'économie, on ne pourra même pas commencer la discussion, c'est comme ça. Pour parler de la dette publique avec des partis très attachés à la notion classique des finances publiques « solides »,

nous les définissons plutôt sur leur propre terrain : si vous êtes vraiment aussi attachés à la soutenabilité des finances publiques que vous le dites, comparons nos approches et vous verrez que la vôtre met en péril les finances publiques bien plus que la nôtre.

Ce raisonnement politique est aussi visible dans la façon dont nous parlons des traités européens. Bien sûr, il faudra les changer, mais nous ne pouvons pas attendre les résultats d'une éventuelle renégociation pour agir. Nous avons donc cherché des pistes de réformes qui ne présupposent pas un changement préalable des traités, des éléments qui ne sont pas « gravés dans le marbre » et qui pourraient être en quelque sorte désactivés.

Pour revenir à l'exemple central du Pacte de stabilité, une réforme fondamentale serait à mes yeux souhaitable, mais je ne la vois pas se profiler à l'horizon. La Commission avait proposé de changer définitivement les critères de 3 % de déficit et de 60 % de dette pour arriver à une approche plus qualitative des finances publiques, avec plus de souplesse et plus de négociation. Mais la résistance politique semble trop forte. Pour le moment, le Pacte reste donc suspendu « provisoirement » ; qu'on suspende des règles dont Romano Prodi [6] disait déjà qu'elles étaient idiotes, sans fondement scientifique et contraires à l'intérêt général, c'est plutôt réjouissant. J'ai presque envie de dire qu'à défaut d'une réforme fondamentale, on pourrait garder les règles actuelles parce qu'elles sont tellement orthogonales au monde réel que de toute manière, personne ne les respectera si l'on essaie de les réactiver.

**LE BUT N'EST PAS DE PRÉSERVER
LA CROISSANCE MAIS D'ASSURER
LA PROSPÉRITÉ DES POPULATIONS.
EN POLITIQUE, IL FAUT NÉANMOINS
DIALOGUER AVEC LES GENS
QUI NE PENSENT PAS COMME VOUS**

[5] « Climate risks and debt sustainability », *Verts/EFA Study*, Parlement européen, 2022.

[6] Président de la Commission européenne de 1999 à 2004.



Troisième élément politique, nous nous sommes demandé par quels moyens s'assurer que les investissements verts soient traités à part dans le calcul de la dépense publique. La taxonomie « verte » adoptée par l'Union européenne avait suscité énormément de controverses tout en aboutissant à un résultat décevant. Nous l'avons contournée en partie en disant que tout ce qui rentre dans le cadre des politiques de transition et d'adaptation doit être qualifié comme vert. Par exemple, on sait en effet très bien qu'il y a des dépenses sociales qui ne sont pas « vertes » au sens de la taxonomie, mais qui sont tout à fait utiles au climat.

Ce sont ces considérations politiques qui expliquent notre approche des finances publiques « solides » : au lieu de nier l'importance de la question, nous proposons une définition plus systémique et plus globale. Prenons l'exemple des inondations en Wallonie à l'été 2021, qui coûtent quelque cinq milliards d'euros aux finances publiques en raison de la décision politique d'assurer les gens qui ne l'étaient pas et qui avaient perdu leur maison. C'est un exemple d'événements climatiques extrêmes dont tous les scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) nous disent qu'ils sont appelés à se multiplier, et qui peuvent avoir un impact absolument brutal et immédiat sur la solvabilité des finances publiques. Une approche étroitement comptable consisterait à dire : il ne faut pas alourdir davantage la dette de l'Etat pour investir massivement dans le privé ou dans le public. Ce que nos modèles et notre analyse qualitative montrent, c'est au contraire que ces mesures vont renforcer les finances publiques à long terme, et ce d'autant plus si l'on agit vite : il faut anticiper au maximum et concentrer les investissements au début de la période.

Vous voyez, ce que l'on propose finalement, au nom même des finances publiques « solides », est un inversement des priorités politiques : le traitement de la dette publique doit découler des politiques macroéconomiques et non l'inverse. Profitons du fait que l'Union européenne s'est déjà donné des objectifs climatiques : une macroéconomie qui intègre le changement climatique doit conduire à une vision plus systémique de la dette publique à long terme, et c'est sur cette base que nous devrions discuter quel niveau d'endettement doit être autorisé à tel ou tel moment. Il faudrait ensuite élargir ce raisonnement à d'autres domaines que le climat, car la crise écologique est une crise systémique. ■

Propos recueillis par Wojtek Kalinowski et Julien Salama