

Question d'Europe
n°528
23 septembre 2019

Les ambitions climatiques de la nouvelle Commission européenne

Clémence PÈLEGRIN

Quatre ans après la COP21, [le sommet Action Climat des Nations unies](#) qui s'ouvre le 23 septembre à New York doit préciser les modalités d'exécution de l'Accord de Paris, et expliciter les mesures concrètes que les États et la société civile appliqueront, et continueront d'appliquer, pour lutter contre le changement climatique.

Sous le patronage du Secrétaire général de l'ONU António Guterres, les acteurs politiques, financiers et économiques partageront les outils permettant de réagir aux effets déjà constatés du changement climatique, comme la multiplication de certaines catastrophes naturelles, à travers des mécanismes de gestion de crise ; de maîtriser leurs conséquences sur la population mondiale, en matière notamment de sécurité alimentaire et de migrations climatiques, qui mettent à risque le développement de nombreux États ; et de prévenir leur amplification, en opérant une transition économique et industrielle vers davantage de sobriété carbone.

Cet été, le GIEC a mis en garde les chefs d'État et de gouvernement contre la menace d'irréversibilité du changement climatique, estimée entre 2030 et 2040. Les moyens politiques et économiques nécessaires au respect de l'objectif de limitation du réchauffement climatique entre +1,5° et 2° représentent un défi sans précédent pour la communauté internationale, qui a jusqu'à présent échoué à s'accorder sur des mesures juridiquement contraignantes. Autour de différents domaines d'action – « atténuation des émissions de CO2 », « moteurs sociaux et politiques », « Infrastructure, villes et action locale », le sommet de New York veut aboutir à davantage d'engagements de la part des acteurs, gouvernementaux comme financiers, en matière par exemple de [coopération public-privé](#) et d'adoption de politiques publiques sectorielles ambitieuses à l'échelle locale, nationale et internationale.

Dans ce contexte, l'Union européenne pourrait devenir un acteur privilégié du Sommet, non seulement du

fait de son empreinte carbone, mais également du fait du programme présenté par la nouvelle présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen en matière de politique climatique.

L'ÉCOLOGIE, UNE OPPORTUNITÉ POLITIQUE POUR LA NOUVELLE COMMISSION

Avec Ursula von der Leyen, le rendez-vous de l'Union européenne avec l'écologie semble avoir lieu. Depuis la COP21, et a fortiori depuis les dernières élections européennes, les questions environnementales occupent le devant de la scène médiatique et politique de l'Union. La mobilisation d'une certaine jeunesse européenne et la multiplication d'images "choc" dans les médias ont suscité un engouement à l'ampleur inédite pour l'écologie. Un grand nombre de listes se sont positionnées, à différents degrés d'engagement et de volontarisme, autour de la lutte contre le changement climatique. Loin néanmoins de faire converger les chefs d'État et de gouvernement, cette mobilisation révèle l'existence de profondes divergences politiques autour de la place à accorder à cet enjeu, et des moyens à mettre en œuvre pour y répondre. Si les différentes Conférences des Parties (COP) ont échoué à imposer un cadre juridique contraignant aux États pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et limiter le réchauffement climatique à +2°C, l'adoption de mécanismes impératifs de régulation ou de compensation des émissions de carbone semble néanmoins gagner du terrain dans la nouvelle configuration de l'Union. La récente altercation entre le président français et son homologue brésilien autour des incendies en Amazonie, et la menace de non-ratification de l'accord

de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur le montrent bien : dans le discours politique européen, la lutte contre le changement climatique n'est plus simplement un effet positif recherché, mais est en passe de devenir une condition sine qua non des partenariats internationaux, notamment en matière économique.

Le contexte politique international est favorable à ce que l'Union prenne position sur la lutte contre le changement climatique. Les États-Unis, lancés dans une bataille pour la puissance économique et industrielle, se sont retirés de l'Accord de Paris, le jugeant incompatible avec les intérêts américains et la souveraineté nationale, notamment en matière énergétique. La Chine mène une diplomatie économique et énergétique paradoxale, premier pays du monde en termes de capacité de production d'énergie renouvelable, et continue de financer et de construire des actifs fortement carbonés dans le monde, notamment en Afrique. La Russie, l'Inde et la Chine ont initié l'approfondissement de leur partenariat dans le secteur des énergies fossiles à l'occasion du dernier [forum à Vladivostok](#).

Face à ces signaux contraires, la nouvelle présidente de la Commission a formulé une ambition radicale : faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone d'ici à 2050. Au-delà de la politique énergétique de l'Union stricto sensu, au-delà même de l'adoption de mesures emblématiques, comme l'interdiction des plastiques à usage unique, Ursula von der Leyen souhaite refonder la politique économique et industrielle européenne, et inscrire l'objectif de neutralité carbone en 2050^[1] dans la loi. L'écologie ne constitue plus seulement un enjeu prioritaire de l'Union, mais justifie une restructuration profonde de la politique européenne, vis-à-vis des États membres comme de ses partenaires étrangers.

UNE APPROCHE PRAGMATIQUE

La nouvelle présidente souhaite positionner l'Union européenne en « leader » mondial de la transition écologique, dans une triple perspective sociale, économique et politique. Elle veut répondre à ce qu'elle perçoit comme une préoccupation croissante des

citoyens, avec une mobilisation citoyenne récurrente, et par des attentes politiques fortes manifestées dans les urnes. Elle veut encourager un changement dans la gouvernance mondiale, en incitant notamment les États à prendre des engagements juridiquement contraignants de lutte contre le changement climatique.

Elle conçoit la lutte contre le changement climatique en miroir de la stratégie économique et industrielle de l'Union : le durcissement de la réglementation européenne risque de désavantager les entreprises européennes vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et de réduire l'attractivité de l'industrie européenne. Or, ce phénomène peut être compensé par la mise en place d'une taxe carbone aux frontières : la taxation de l'empreinte carbone des marchandises vers l'Union permettrait d'éviter les « fuites de carbone », c'est-à-dire l'incitation à déplacer les modes de production polluants à l'extérieur de l'Union, et d'avantager économiquement les États dotés d'un cadre réglementaire moins exigeant en matière de responsabilité environnementale. Par extension, Ursula von der Leyen conçoit la lutte contre le changement climatique, et la mise en place de ces mécanismes de marché, comme un levier puissant d'incitation politique des partenaires de l'Union à s'aligner sur elle pour continuer à commercer avec elle. En somme, elle considère que l'Europe peut être un « early adopter », voire l'initiatrice d'une tendance profonde et irrémédiable dans les relations internationales : l'adaptation de l'Union à ce nouveau paradigme de lutte contre le changement climatique peut lui être profitable si elle en définit les règles.

RÉCONCILIER LA CROISSANCE, LA FINANCE ET LA DURABILITÉ

Ursula von der Leyen s'inscrit dans une démarche réformiste et « incrémentale » de la transition écologique, où croissance économique et durabilité s'alimenteraient mutuellement : par-là, elle entend prouver que le « découplage » entre la croissance économique et la pression exercée par l'économie sur l'environnement est possible.

La transition écologique envisagée consiste en effet à

1. <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qa-519-fr.pdf>

adapter les institutions et les mécanismes financiers existants à l'enjeu écologique, tout en ayant recours à l'innovation et à la compétitivité du secteur privé. Dans ce contexte, la Banque européenne d'investissement (BEI) a publié en juillet dernier une première [proposition](#) d'actualisation de sa politique de prêt, visant à soutenir davantage les investissements dans les États membres « moins développés », les projets de production d'énergie renouvelable, et à éliminer progressivement les investissements dans les projets d'énergie fossile d'ici à 2020. Aussi la BEI renoncerait-elle à financer la production en amont de pétrole ou de gaz, l'extraction du charbon, les infrastructures dédiées au charbon, au pétrole et au gaz naturel, et la production d'électricité ou de chaleur à partir de sources de combustibles fossiles.

Cette annonce est d'autant plus intéressante qu'elle entre en conflit avec la politique de la Commission sur le gaz naturel. Alors que plusieurs projets de gazoducs sont en cours de construction, afin notamment de réduire la dépendance de l'Union vis-à-vis de la Russie au profit de voies d'approvisionnement et de fournisseurs alternatifs, cette perspective politique pourrait mettre à mal la place du gaz dans la transition énergétique. Ce projet, qui doit être validé par les États membres, pourrait tout de même constituer une première contribution financière au pacte vert défendu par Ursula von der Leyen, qui affirmait dans son agenda pour son mandat : « Je proposerai de convertir une partie de la Banque européenne d'investissement en Banque européenne du climat. [...] 25% du total de ses financements sont consacrés aux investissements pour le climat. Je souhaite au moins doubler ce chiffre d'ici à 2025. »

L'approche de la nouvelle présidente de la Commission s'inscrit à rebours des tenants d'une écologie en rupture avec le système institutionnel, économique et financier actuel. Elle envisage au contraire la forte concentration de capitaux vers des projets énergétiques, notamment des actifs de production (fermes éoliennes, parcs photovoltaïques, etc.) et la nécessité de renforcer les incitations financières des prêteurs pour valoriser les projets de rénovation énergétique, indispensables à la maîtrise de la consommation. Elle reconnaît

également le niveau élevé d'investissements requis par la recherche et le développement et le soutien industriels aux nouvelles technologies, dont la maturité et la rentabilité s'acquièrent par l'apprentissage et le passage à échelle industrielle.

CHANGEMENT DE CAP POUR LA BCE ?

La Banque centrale européenne (BCE) pourrait, elle aussi, jouer un rôle critique dans le projet de pacte vert d'Ursula von der Leyen. Lors de sa nomination à sa tête, Christine Lagarde a laissé entrevoir la possibilité d'éliminer progressivement les actifs carbonés du portefeuille de la BCE[2]. Bien que la [BCE ait investi dans des obligations vertes](#), dans le cadre de ses programmes d'achats d'actifs, elle reconnaît que « ces investissements sont limités par la nécessité d'éviter l'apparition de distorsions de marché néfastes et de préserver l'égalité de traitement ». Comme l'a reconnu [Benoit Cœuré devant les députés français en juin dernier](#), la politique actuelle de la BCE est « neutre » vis-à-vis de la structure du marché, « conduisant la BCE à acheter effectivement des obligations d'entreprises dont l'empreinte carbone n'est pas bonne ». C'est néanmoins selon ce même principe de neutralité que la BCE « possède près de 20% des obligations vertes dans la zone euro ». De nombreuses incertitudes demeurent donc sur la nature de son rôle dans le pacte vert de la Commission, et plus largement dans la transition écologique européenne. En l'état, la BCE inscrit son action dans le strict périmètre de ses prérogatives et de ses initiatives avec d'autres Banques centrales, à travers des actions de supervision bancaire, de sensibilisation des banques aux risques du changement climatique, et de stabilité financière, à travers l'estimation des risques sur le système financier.

Lors de son [audition devant la commission des affaires économiques du Parlement européen](#), Christine Lagarde a également affirmé que l'un des principaux obstacles à la réalisation de la transition écologique, dans son volet énergétique, réside dans le nombre limité de projets et d'infrastructures "verts" à financer : « Si la taxonomie des actifs verts est adoptée, elle se superposera au principe de "neutralité de marché".

2. <https://www.franceculture.fr/emissions/la-bulle-economique/climat-et-bce-quesperer-de-la-presidence-de-christine-lagarde>

Quant à la taille des actifs carbonés dans le bilan de la BCE, les choses ne peuvent changer du jour au lendemain », dit-elle.

AU-DELÀ DU PAQUET ÉNERGIE-CLIMAT ET DE LA COP21

C'est déjà dans cette logique de continuité, de réforme progressive du système institutionnel et financier européen que les États membres ont présenté leurs stratégies nationales après la COP21[3]. Les objectifs de réduction des gaz à effet de serre, concrétisés par l'encouragement de bonnes pratiques de production et de consommation ou en sanction des mauvaises pratiques, se traduisent par un transfert de la demande et de l'activité : la réorientation des investissements, l'innovation technologique, l'adaptation des métiers et des formations sont autant d'opportunités pour les secteurs concernés par ces objectifs, comme les transports, le bâtiment, l'industrie, l'agriculture ou encore la production d'énergie. La promesse de réconciliation de la croissance et de la durabilité repose sur la certitude que ces transferts donneront lieu à un solde net positif de valeur créée, en termes d'emplois, directs et indirects, comme de points de croissance. C'est en tout cas par l'argument de la croissance verte que les Nations unies tentent d'accélérer l'engagement des États en faveur de mesures concrètes de lutte contre le changement climatique, évaluant à « au moins 26 000 milliards \$ » les gains économiques générés par une « croissance plus propre et plus intelligente sur le plan climatique » d'ici à 2030.

Depuis dix ans, l'Union européenne a substantiellement rehaussé ses objectifs en matière de réduction des émissions de CO2. En 2009, le paquet énergie-climat fixe un objectif "3x20", de 20% d'énergie renouvelable dans la consommation brute d'énergie finale, -20% d'émissions de CO2 par rapport au niveau de 1990, +20% d'efficacité énergétique en 2020, et crée le premier système de quota d'émissions de CO2 européen, pour certaines industries fortement émettrices de gaz à effet de serre. Ce paquet a été révisé depuis et les [objectifs ont été revus à la hausse](#), visant 32% d'énergie renouvelable, -40% d'émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, et une

amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 32,5%. En la matière, [Ursula von der Leyen souhaite accélérer l'atteinte de ces objectifs](#) en réduisant de 50% les émissions de CO2 d'ici à 2030 et en obtenant la neutralité carbone en 2050.

LA DIFFICILE CONVERGENCE DES ÉTATS EUROPÉENS AUTOUR DU GREEN DEAL

Le pacte vert d'Ursula von der Leyen fait néanmoins face à une grande diversité de paysages politiques et de niveaux de maturité entre les États membres. Alors que certains États, comme la Suède, ont déjà atteint, voire dépassé, leurs objectifs dans le cadre du paquet énergie-climat, d'autres peinent à enclencher durablement cette transition, du fait de niveaux élevés de dépendance énergétique envers les énergies fossiles, et craignent de fragiliser des équilibres socio-économiques déjà précaires. À cet égard, la hausse du prix du CO2 pourrait certes valoriser les actifs faiblement carbonés, et encourager les investissements vers l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les industries électro-intensives. Elle pourrait également menacer des bassins d'emplois et accentuer les inégalités sociales et territoriales. À travers l'instauration d'un Fonds pour la transition juste, Ursula von der Leyen entend prendre en considération les spécificités nationales et régionales et mettre à disposition des financements de projets, dans une optique de solidarité européenne. À cet égard, elle s'inscrit en cohérence avec le [projet d'union de l'énergie](#). Inscrite dans le traité de Lisbonne, la solidarité et la confiance entre États vise notamment à mettre en place un protocole commun de gestion des crises, des plans d'action préventive et d'urgence en cas de crise énergétique ; le développement des interconnexions électriques et gazières participe également de cette solidarité.

UN GREEN DEAL SOUS TENSION ?

Dans le dispositif climat d'Ursula von der Leyen, Frans Timmermans joue un rôle pivot : reconduit au sein du collège en tant que vice-président exécutif, il se voit confier le portefeuille du pacte vert (Green Deal), priorité de la nouvelle mandature et autour duquel

3. voir le projet de Stratégie Nationale Bas-Carbone de la France <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20strategie%20nationale%20bas%20carbone.pdf>

gravitent d'autres commissaires : Kadri Simson en charge de l'énergie, Virginijus Sinkevicius en charge de l'environnement et des océans, Rovana Plumb en charge des transports et Janusz Wojciechowski en charge de l'agriculture. Il convient de noter que tous ces postes reflétant le large écosystème des politiques climatiques ont été attribués à des ressortissants de pays d'Europe centrale et orientale, un choix significatif compte tenu des fortes divergences entre États sur ces sujets.

Ce choix constitue un défi pour Frans Timmermans, qui est loin de faire l'unanimité dans cette partie de l'Europe. En effet, depuis 2014, il est chargé entre autres du respect de l'État de droit. Or, la Commission européenne a ouvert une procédure contre la Pologne au titre de l'article 7 du TUE, le Parlement européen en a ouvert une contre la Hongrie et s'intéresse de près à la situation en Roumanie. De plus, la région est confrontée à un certain nombre de défis dans la mise en œuvre de la transition énergétique. En témoigne notamment la dépendance de la Pologne et de la République tchèque vis-à-vis du charbon, qui représente encore respectivement 80% et 50% de leur production d'électricité. À titre d'exemple, l'objectif de neutralité carbone en 2050 a fait l'objet d'une opposition de la part de ces pays, ainsi que de la Hongrie et de l'Estonie[4] lors du Conseil européen de juin dernier.

Le climat de méfiance entre Frans Timmermans et certains pays d'Europe centrale et orientale pourrait nuire à la légitimité politique du pacte vert, malgré l'annonce de la création du fonds pour la transition juste, initiative spécifiquement adressée aux pays de la région et destinée à compenser leur retard dans la transition énergétique européenne.

LE GREEN NEW DEAL EST-IL RÉALISTE ?

L'ambitieux programme d'Ursula von der Leyen en matière de lutte contre le changement climatique a bénéficié d'un contexte politique et social favorable, qu'il convient de transformer en plan d'action pour l'Union. Les annonces de révision de la BCE, de transformation de la BEI et de neutralité carbone s'insèrent dans un contexte de fortes divergences entre États, que le « fonds pour une transition juste » va devoir convaincre des bienfaits d'enclencher durablement la transition écologique. Le conditionnement des accords de libre-échange au respect des engagements de l'Accord de Paris, et l'instauration d'une taxe carbone aux frontières représentent une opportunité inédite pour l'Union d'infléchir le cours des relations commerciales internationales.

C'est sur un équilibre fragile, entre contrainte juridique du commerce et respect des règles de l'OMC, entre protection de l'environnement et foi en une croissance « durable », que s'engage le mandat de la nouvelle présidente de la Commission. Sur un plan politique, le pacte vert porte la promesse d'une alliance large des partis européens dits « de gouvernement », mais laisse entrevoir la possible crispation de pays d'Europe centrale et orientale. La recherche de consensus et de rassemblement reste néanmoins conditionnée à la capacité des États à s'entendre sur un niveau de contrainte et un rythme de réforme acceptables.

Clémence Pèlegri

Consultante en gestion chez PwC. Diplômée de Sciences Po Paris et de l'Institut Français du Pétrole (IFP School) et directrice du programme Énergie et Environnement du Groupe d'Études Géopolitiques (GEG).

4. https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/06/21/l-union-europeenne-echoue-a-adopter-la-neutralite-carbone-en-2050_5479391_3244.html

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.