

Le Pacte vert pour l'Europe : la longue route vers la neutralité carbone

Gabrielle Heyvaert*

@ 65321

Alors que s'achevait la COP25 à Madrid, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, présentait aux eurodéputés réunis en session plénière extraordinaire le 11 décembre 2019 le Pacte vert pour l'Europe : il constituera la feuille de route stratégique de la nouvelle Commission pour entreprendre la transition écologique et énergétique de l'Union européenne. Le défi est immense : devenir le premier continent climatiquement neutre au monde à l'horizon 2050, en décarbonant tous les secteurs d'activité, tout en recherchant la croissance économique. Ce présent article situe le Pacte vert dans une vision d'ensemble des principaux enjeux de la décarbonation du secteur de l'énergie, dans un contexte où les prochaines échéances cruciales pour le climat, européennes et internationales, sont très rapprochées.

Introduction

L'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avait placé la lutte contre le réchauffement climatique en tête des orientations politiques relatives à l'énergie, et recherché, de fait, la cohérence entre politique énergétique et politique climatique. L'Union de l'énergie avait été présentée comme la troisième priorité pour sa mandature, qui serait «dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique» [1], et garantirait aux citoyens et aux entreprises une énergie sûre et abordable.

Cinq ans plus tard, la lutte contre le réchauffement planétaire est devenue la première des priorités politiques de la Commission européenne, présidée par l'Allemande démocrate-chrétienne Ursula von der Leyen. L'Union européenne (UE) devra montrer «l'exemple au monde entier» et devenir le «premier continent climatiquement neutre au monde» [2]

à l'horizon 2050 en décarbonant progressivement tous ses secteurs d'activité. Consciente des enjeux de l'urgence climatique et de la rapidité à laquelle l'UE doit agir, la présidente de la Commission a comparé les défis qui l'attendaient au défi de la construction communautaire avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) soixante-dix ans auparavant [3]. Il s'agit dorénavant de sortir totalement de la dépendance des énergies fossiles et de l'industrie charbonnière.

Pour concrétiser cette promesse, alors que la 25^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP25) s'achevait à Madrid, Ursula von der Leyen a dévoilé le Pacte vert pour l'Europe [4] — *European Green Deal* — aux eurodéputés réunis en session plénière extraordinaire à Strasbourg, le 11 décembre 2019. Ce Pacte vert, présenté comme la «nouvelle stratégie de croissance de l'Union européenne en vue «de réconcilier l'économie avec la planète», reprend les trois piliers du développement durable :

* Confrontations Europe (cf. biographies p. 56).

- un pilier environnemental : la révision des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour répondre à l'urgence climatique;
- un pilier social : le soutien financier et l'accompagnement des régions de l'UE encore fortement dépendantes d'activités minières dans leur transition pour qu'elle soit socialement juste;
- un pilier économique : la mise en place de politiques et d'instruments financiers pour financer la transition énergétique des différents secteurs d'activités.

Le Pacte vert pour l'Europe est porté par Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission et commissaire à la Lutte contre le changement climatique, en collaboration avec quatre autres commissaires directement concernés : Agriculture et Développement rural; Énergie, Mobilité et Transport; Environnement, Océans et Pêche; Santé. Au-delà de ces quatre domaines, le Pacte vert embrasse en réalité la plupart des compétences de la Commission (recherche, commerce international, finance...). En ce sens, son approche holistique en fait une véritable feuille de route stratégique pour les cinq années de la Commission von der Leyen. Le Pacte vert pour l'Europe ouvre notamment la voie à la poursuite des évolutions du secteur énergétique, pour tendre, à long terme, vers la décarbonation complète.

Le présent article se limite aux incidences du Pacte vert sur le secteur de l'énergie; il n'aborde pas ses autres composantes malgré leur importance. Les questions climatiques et énergétiques étant étroitement liées, nous rappellerons dans une première partie les échéances cruciales pour le climat en 2020 aux niveaux international et européen. La seconde partie proposera une vision d'ensemble des principaux enjeux de la décarbonation du secteur de l'énergie, à la lecture du Pacte vert pour l'Europe.

1. 2020, l'année tournant pour l'Union européenne dans sa lutte contre le réchauffement planétaire?

Un réchauffement sans précédent

Le rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) [5] publié en novembre dernier est sans appel : le temps presse. Pour respecter l'Accord de Paris, les États parties doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 7,6 % par an pendant la décennie 2020-2030. C'est exactement l'inverse qui a eu lieu ces dix dernières années : les GES n'ont cessé d'augmenter annuellement d'en moyenne 1,5 %. Les conséquences du réchauffement planétaire sont de plus en plus perceptibles. On en voit un nouvel exemple avec les incendies spectaculaires qui ravagent l'Australie depuis septembre 2019. D'après les données du site Carbon Brief, ces feux gigantesques ont déjà rejeté dans l'atmosphère près de 400 millions de tonnes de dioxyde de carbone (CO₂) [6], soit autant que le Royaume-Uni en une année, et contribuent ainsi à leur tour à l'emballage climatique, d'autant plus que les forêts détruites n'absorbent plus le CO₂ émis. L'année 2019 a été la deuxième année la plus chaude enregistrée depuis 1850 et la tendance risque fortement de se poursuivre, voire de s'aggraver. Le secrétaire général de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) a une nouvelle fois tiré la sonnette d'alarme : «Au rythme actuel des émissions de dioxyde de carbone, nous nous dirigeons vers une augmentation de la température de 3 °C à 5 °C d'ici à la fin du siècle». Ce qui, pour reprendre les mots exacts du PNUE, «entraînera des impacts climatiques vastes et destructeurs [...]. Chaque année de retard à partir de 2020 nécessitera des réductions d'émissions plus rapides, ce qui deviendra de plus en plus cher, improbable et difficile» [7]. Le scénario le plus pessimiste, qui serait celui d'une croissance économique mondiale rapide, basée sur les énergies fossiles, conduirait à une hausse du thermomètre de 6,5 °C à 7 °C d'ici à 2100 [8].

Le Pacte vert pour l'Europe : la longue route vers la neutralité carbone

Une quasi-inaction internationale

Parallèlement à cet emballement climatique, la COP25 de décembre 2019 a une nouvelle fois donné l'impression amère que la communauté internationale est incapable de se montrer à la hauteur du défi que représente la lutte contre le réchauffement planétaire, avec une inaction marquée de la part des pays les plus émetteurs. Tout n'est cependant pas encore perdu pour la prochaine COP, qui se tiendra à Glasgow (Écosse) en novembre 2020, cinq ans après l'Accord de Paris. Chaque État partie devrait actualiser sa contribution déterminée au niveau national, autrement dit revoir à la hausse ses ambitions en matière de réduction de GES. Tous les regards se tournent à présent vers l'Union européenne, troisième émetteur mondial de GES après la Chine et les États-Unis, qui pourrait jouer le rôle de locomotive en matière d'engagement climatique.

L'Union européenne et la question climatique à l'ordre du jour

Si les années 2018 et 2019 ont été marquées par une forte mobilisation citoyenne pour le climat, la question climatique était aussi à l'agenda des institutions européennes. Tenant compte du rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les conséquences d'une élévation de la température moyenne de 1,5 °C, la Commission européenne a recommandé dans sa communication du 28 novembre 2018 que l'UE vise la neutralité carbone en 2050 et revoie à la hausse son objectif de réduction des GES en passant de - 40 % à - 55 % d'ici à 2030 [9]. Le Parlement européen a appuyé la préconisation de la Commission dans sa résolution non contraignante du 14 mars 2019, avant de voter «l'urgence climatique et environnementale en Europe et dans le monde» le 28 novembre 2019 [10]. Enfin, coïncidence calendaire avec la fin de la COP25, dans le cadre du Conseil européen du 12 décembre 2019, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé l'objectif de parvenir à une UE neutre pour le climat d'ici 2050, à l'exception de la Pologne. En effet, il est précisé dans les conclusions du Conseil qu'un

«État membre à ce stade ne peut pas s'engager à mettre en œuvre cet objectif en ce qui le concerne» [11]. Il est possible que la Pologne se rallie à cet objectif lors du prochain Conseil européen de juin 2020, si les garanties financières pour accompagner sa transition énergétique sont suffisantes. Pour l'heure, la question de savoir si l'objectif de neutralité carbone s'appliquera à l'UE — les excédents de certains États membres seraient compensés par des puits de carbone d'autres États — ou à chaque État pris séparément n'a pas été tranchée.

Une finance plus durable

Au-delà de ce consensus nouveau entre les trois institutions européennes, la nouvelle stratégie en matière de prêts au secteur énergétique de la Banque européenne d'investissement (BEI) constitue un véritable tournant. À compter de janvier 2022, la BEI cessera en effet de financer de nouveaux projets en faveur des énergies fossiles. Les financements de la BEI permettront également de mobiliser 1 000 milliards d'euros d'investissements pour l'action en faveur du climat au cours de la décennie 2021-2030. Par ailleurs, l'ensemble de ses activités de financement s'aligneront sur les objectifs de l'accord de Paris à compter de la fin de 2020.

En outre, dans la perspective d'une finance plus responsable sur le plan environnemental, le Parlement européen et le Conseil ont trouvé un accord en décembre 2019 [12] sur le règlement de la taxonomie en matière de finance durable. S'il exclut les activités de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, l'énergie nucléaire et le gaz sont considérés comme des énergies «de transition». Cette décision résulte d'un compromis : le gaz pour satisfaire l'Allemagne, et le nucléaire pour la France et les pays de l'Est. Cette classification commune devrait permettre aux investisseurs de savoir clairement quelles activités sont considérées durables sur le plan environnemental, afin d'accroître la transparence sur les marchés financiers et ainsi prévenir le *greenwashing*. Elle devrait être appliquée par les banques de développement, notamment la

Banque européenne d'investissement, la KfW allemande et la Banque centrale européenne. Trois catégories d'activités ont été définies : les activités «vertes», qui sont en capacité de contribuer à au moins un objectif environnemental. Ensuite, il y a les activités dites de «transition» comme le nucléaire ou le gaz, en tant que soutien de la transition, c'est-à-dire pour lesquelles il n'existe pas de solutions bas carbone économiquement viables aujourd'hui. Enfin, les activités «habilitantes» permettront à d'autres activités de contribuer de façon substantielle aux objectifs environnementaux, par exemple la production d'acier permettant de construire des éoliennes.

Le Pacte vert pour l'Europe : vers un leadership climatique européen ?

Si le Pacte vert doit donner les moyens à la Commission von der Leyen de passer des engagements aux actes concrets et, ainsi, entreprendre la transition écologique et énergétique de l'UE, il vise aussi à donner à cette dernière un cap climatique ambitieux jusqu'à la COP26 de novembre 2020. À cet égard, il prévoit deux mesures clefs, afin de renforcer l'ambition climatique de l'UE pour 2030 et 2050 : d'une part, donner force de loi à l'objectif de neutralité carbone d'ici à 2050 dans la toute première «législation européenne sur le climat» qui sera proposée en mars 2020, et d'autre part, d'ici l'été 2020, présenter un plan enrichi d'une analyse d'impact, afin de porter l'objectif de réduction des GES pour 2030 à au moins 50 %, voire tendre vers 55 %, par rapport au niveau de 1990. L'objectif de 2030 ne devrait pas, a priori, figurer dans la loi climat européenne en raison des divisions existantes entre les États membres, qui risquent de perdurer au-delà du mois de mars.

L'adoption d'un nouvel objectif climatique pour 2030 revu à la hausse par les États d'ici la COP26 risque de s'avérer difficile en raison des délais très courts. Les États ne disposeront que de quelques mois pour le négocier et l'approuver, approbation d'autant plus aléatoire que, pour l'heure, seuls neuf États, dont la France, sont favorables à la baisse de 55 % des émissions.

En qualité de «partie prenante» à l'Accord de Paris, l'UE s'était engagée en 2016 à réduire de 40 % ses émissions à l'échéance 2030. Or, arriver à la COP26 sans ambition rehaussée serait désastreux pour l'issue des négociations internationales, puisque ce n'est certainement qu'à la condition d'un solide engagement européen que la Chine pourrait revoir elle aussi son ambition à la hausse. Dans cette perspective, deux échéances paraissent clefs : d'abord le sommet UE-Chine prévu en septembre 2020 à Leipzig, qui devrait ouvrir la porte des négociations bilatérales, puis la COP15 sur la biodiversité, qui sera présidée par la Chine en octobre prochain.

Une DG CLIMA puissante

Nous l'avons mentionné dans l'introduction : outre ses deux ambitions climatiques phares, le Pacte vert est la feuille de route stratégique de la Commission von der Leyen et sera porté par le Néerlandais Frans Timmermans. En le nommant commissaire à la Lutte contre le changement climatique et vice-président exécutif en charge de l'exécution du Pacte vert, qui supervisera le groupe de commissaires concernés, dont la commissaire à l'Énergie, Kadri Simson, Ursula von der Leyen a opéré une bascule du rapport de force en faveur de la Direction générale de l'Action pour le climat (DG CLIMA). Alors que Jean-Claude Juncker avait laissé le secteur de l'énergie sous la supervision d'un commissaire en charge de l'Union de l'énergie (Maroš Šefčovič), sous la Commission von der Leyen, c'est désormais la DG CLIMA qui est aux commandes. En d'autres termes, la politique énergétique de l'UE devra se conformer à la politique climatique.

Par ailleurs, nous pouvons remarquer qu'en termes de pratique des institutions européennes, Frans Timmermans bénéficie d'une expérience conséquente, en tant que vice-président de la précédente Commission et ancien *Spitzenkandidat* des sociaux-démocrates pour diriger la Commission européenne actuelle. Kadri Simson, ministre estonienne des Affaires économiques et des Infrastructures de 2016 à 2019, n'avait quant à elle jamais eu de mandat

Le Pacte vert pour l'Europe : la longue route vers la neutralité carbone

européen jusqu'à présent et n'est pas donc pas rompue à l'exercice de la vie politique européenne. Néanmoins, sa compréhension des difficultés que rencontrent les États dépendants de l'industrie charbonnière devrait jouer en sa faveur : l'Estonie produit la quasi-totalité de son électricité avec du schiste bitumineux et du charbon, de sorte que ce pays figure actuellement comme le deuxième émetteur de CO₂ par habitant dans l'UE. La commissaire à l'Énergie l'a elle-même rappelé lors de son audition devant les parlementaires européens : «On parle ici de vraies gens, leurs vies, leurs histoires... Des familles de la Galice à la Silésie vont être confrontées à de grands changements. Je le sais bien, parce que là d'où je viens, l'Estonie, le pétrole de schiste est toujours utilisé» [13]. Cette conscience aigüe des enjeux sera certainement un atout pour plusieurs dossiers cruciaux, tels que la transition juste pour les régions charbonnières.

Il est également intéressant de relever que les portefeuilles des commissaires liés au climat ont été attribués à des ressortissants d'États d'Europe centrale et orientale : le Lituanien Virginijus Sinkevičius en charge de l'environnement, des océans et de la pêche, la Roumaine Adina Vălean en charge des transports et le Polonais Janusz Wojciechowski en charge de l'agriculture.

Comment réconcilier l'économie avec la planète

Si nous nous concentrons, dans la deuxième partie, sur le secteur énergétique, il faut garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'une part de la cinquantaine de propositions du Pacte vert, celui-ci couvrant l'ensemble des secteurs d'activité. La présidente de la Commission fait le pari d'une croissance «verte», c'est-à-dire une croissance économique découplée des énergies fossiles, qui ne devrait pas exercer de pression sur les ressources de la planète. Elle prend ainsi le contre-pied de partis écologistes prônant la décroissance.

À titre d'exemples de mesures proposées, la Commission entend mettre en place une

nouvelle stratégie intitulée «de la ferme à la table» qui met l'accent sur la durabilité de l'approvisionnement alimentaire avec le développement de l'agriculture biologique et le respect de la biodiversité. Dans ses propositions relatives à la politique agricole commune pour la période 2021-2027, la Commission indique que 40 % au moins du budget global de la politique agricole commune contribuera à l'action en faveur du climat. Un plan pour l'économie circulaire 2.0 et une stratégie en faveur de la biodiversité devraient également être présentés dans le courant de l'année 2020, qui seront suivis d'actions spécifiques en 2021.

Une des difficultés que rencontrera la Commission von der Leyen pour mettre en œuvre le Pacte vert réside dans la grande disparité des politiques nationales en faveur de la transition écologique et énergétique. Concernant le secteur de l'énergie, certains États membres font par exemple figure de bons élèves, comme la Suède qui vise à atteindre la neutralité carbone dès 2045, tandis que d'autres États sont beaucoup plus réticents à s'engager dans la transition, notamment en raison de leur forte dépendance envers l'industrie charbonnière, qui constitue encore aujourd'hui un bassin d'emploi très important pour certaines régions.

2. Les enjeux de la décarbonation du secteur énergétique en Europe

Changer de paradigme énergétique

La décarbonation du système énergétique européen, responsable à hauteur de 75 % des émissions de GES de l'Union européenne, est inévitable pour atteindre les objectifs climatiques européens. La transition énergétique signifie un changement de paradigme énergétique, où l'on passe d'un système énergétique centralisé, basé sur les combustibles fossiles, à un système plus décentralisé bas carbone et il ne peut se résumer à un simple changement technologique ou à une modernisation des infrastructures. Pour la Commission von der Leyen, c'est aussi un nouveau projet de société qui ne réussira que si personne n'est laissé

pour compte, et si les avantages et les coûts de la transition sont répartis équitablement. En soulignant qu'il est nécessaire que «l'approvisionnement énergétique de l'UE [soit] sûr et abordable pour les consommateurs et les entreprises [et que] le marché de l'énergie européen soit pleinement intégré, interconnecté et numérisé, et ce dans le respect de la neutralité technologique» [14], le Pacte vert s'inscrit dans la continuité de l'Union de l'énergie mise en place sous la Commission Juncker, et cherche à l'approfondir.

Le Pacte vert et le Paquet Énergie Propre

Pour ce faire, la Commission a pour projet de réexaminer et de réviser, le cas échéant, la législation pertinente en matière d'énergie d'ici juin 2021. Il nous paraît opportun de rappeler ici que le paquet législatif «Une Énergie Propre pour tous les Européens», dont les derniers textes ont seulement été adoptés en mai 2019 par le Conseil de l'Union européenne, a déjà représenté un chantier colossal. Le Paquet Énergie Propre avait pour objectif de réviser l'essentiel de la politique européenne de l'énergie afin de respecter l'Accord de Paris. Plus précisément, il visait à revoir les directives et les règlements définissant le cadre applicable à la décennie 2020–2030, de façon à ce que la transition énergétique européenne ait un coût maîtrisé, en garantissant «une énergie propre et accessible à tous les Européens». Les trois objectifs principaux du Paquet Énergie Propre étaient de donner la priorité à l'efficacité énergétique, de parvenir au premier rang mondial dans le domaine des énergies renouvelables et d'offrir des conditions équitables aux consommateurs. S'il est encore trop tôt pour observer les effets concrets au sein des États membres, il sera très important pour la Commission von der Leyen de veiller à éviter une surlégislation européenne en la matière, qui se révélerait contre-productive pour la transition énergétique : les États auraient à peine eu le temps d'intégrer les directives qu'il leur faudrait recommencer. Au risque de se répéter, compte tenu de l'urgence climatique dans laquelle nous nous trouvons, tout retard sur

les engagements pris pour limiter le réchauffement planétaire est lourd de conséquences.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que, contrairement au Paquet Énergie Propre qui plaçait le consommateur au cœur de la transition énergétique en tant qu'acteur, en reconnaissant notamment l'existence des communautés d'énergies citoyennes, le Pacte vert pour l'Europe présente a priori une approche *top down* beaucoup plus classique. En revanche, il paraît poser les jalons d'une stratégie qui a vocation à positionner l'UE comme acteur international de premier plan en matière d'énergies renouvelables.

Une politique industrielle plus que nécessaire pour les énergies renouvelables

Le programme de travail inclus dans le Pacte vert annonce, en effet, qu'une «stratégie pour l'éolien offshore» sera proposée dans les mois à venir, afin d'encourager la coopération entre les États. Il serait pertinent que cette stratégie soit assortie d'une véritable politique industrielle en la matière, et soutenue par la BEI, cette dernière disposant d'une certaine latitude pour contribuer à l'émergence d'une telle politique industrielle. Pour prendre l'exemple de l'éolien offshore, cette technologie rencontre un grand succès en mer du Nord, en raison de la faible profondeur des fonds, autorisant les éoliennes sur fondations. Mais dans les autres mers baignant l'UE, le plateau continental descend très vite et rend nécessaire la mise en œuvre de parcs éoliens flottants. Il y a là un marché mondial gigantesque, mais appelant encore des avancées technologiques pour réduire le coût des machines. Si l'Europe ne se dote pas des moyens d'accélérer dans ce domaine, c'est la Chine, le Japon ou les États-Unis qui vont conquérir ce marché, d'autant plus facilement que le cadre réglementaire local sera favorable à leurs entreprises. On peut espérer que la mise en œuvre du Pacte vert appuiera d'autres relances industrielles. Par exemple, dans le photovoltaïque, l'Europe a perdu la première manche, celle des panneaux de première génération, mais pourrait gagner la seconde en stimulant la production sur son

Le Pacte vert pour l'Europe : la longue route vers la neutralité carbone

territoire des panneaux à haut rendement sur lesquels travaillent ses centres de recherche. De façon plus générale, il est nécessaire de cibler le soutien aux projets énergétiques innovants, lorsqu'ils correspondent à des perspectives de marché élevées.

Une modernisation tous azimuts

La Commission von der Leyen prévoit également de revoir le règlement (347/2013) sur les réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E) au cours de l'année 2020 de façon à ce que le cadre réglementaire pour les infrastructures énergétiques favorise le déploiement de technologies et d'infrastructures innovantes, telles que les réseaux intelligents, les réseaux d'hydrogène, l'intégration sectorielle, l'efficacité énergétique et le stockage de l'énergie. Les gisements d'énergie renouvelable étant inégalement répartis au sein des États membres, il est effectivement logique que la Commission attende des États qu'ils modernisent leurs réseaux pour répondre aux besoins des producteurs et augmentent leurs capacités d'interconnexion transfrontalière pour approvisionner la plus grande zone possible. Une question qui se pose alors est l'acceptabilité pour les États d'un approvisionnement électrique venant en part croissante d'importations. Cette problématique touchera tout particulièrement les États d'Europe centrale, enclavés et dont les gisements en ressources renouvelables (vent, ensoleillement, hydraulique) sont limités ; cela explique aussi leur attachement à l'énergie nucléaire, qui est perçue comme un facteur d'indépendance énergétique.

L'enjeu du stockage de l'énergie

En complément au renforcement des réseaux, le stockage de l'énergie présente de nombreux avantages, d'une part en contribuant à la stabilisation des réseaux électriques qui intégreront donc une part importante d'énergies renouvelables intermittentes, et, d'autre part, en facilitant la décarbonation du secteur des transports, grâce aux véhicules électriques. Le lancement de l'Alliance européenne de la batterie en 2017, qui vise à créer une chaîne de valeur

compétitive et durable pour la fabrication de batteries en Europe, a marqué un revirement en la matière : l'exécutif européen a reconnu la nécessité d'une politique industrielle. Il est désormais capital que l'UE définisse des critères privilégiant les batteries conçues pour une économie circulaire, aptes à intégrer des matériaux recyclés et pouvant être réutilisées, puis affectées à d'autres fonctions de stockage et enfin recyclées. En bonne logique, seules les batteries satisfaisant à ces critères devraient être autorisées à la vente en Europe. La généralisation des applications de seconde vie de batteries des véhicules, telles que le stockage stationnaire, mériterait également d'être encouragée. Dans ce cadre, il conviendrait de mener une analyse exhaustive de la structure tarifaire des charges de réseau afin d'éviter tout phénomène de double taxation non justifié économiquement, c'est-à-dire ne correspondant pas au paiement d'un service rendu par le réseau.

Prévenir la fuite de carbone

En corollaire à cette stratégie industrielle, le Pacte vert prévoit aussi l'élaboration d'un « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières », qui aurait l'intérêt de conjuguer objectifs climatiques de l'UE et compétitivité internationale des entreprises européennes, en sanctionnant les importations venant de pays très pollués. En d'autres termes, ce mécanisme devrait intégrer les externalités environnementales dans les coûts de production des produits importés dans l'Union. Il soulève, par conséquent, la question du calcul de l'empreinte carbone des processus industriels des produits importés, qu'il s'agisse de produits bruts ou de produits transformés. Considérons qu'il devient urgent de mettre en place un tel mécanisme : avec un prix du carbone imposé par le système européen des droits d'émission (ETS), prix qui a sensiblement décollé en 2019, les industries européennes intensives en énergie sont les seules à payer le CO₂ et leurs concurrentes non européennes bénéficient d'un avantage comparatif. Cet effet pervers risque d'aggraver la désindustrialisation européenne par la délocalisation hors d'Europe (la fameuse « fuite de carbone »), qui pourrait prendre des

proportions dramatiques avec le relèvement promis de l'objectif 2030 sur la réduction des émissions de GES. La protection des entreprises européennes constitue un enjeu capital, mais comme pour la taxation de l'énergie, sa mise en place se heurtera aux profondes divergences d'intérêt entre États, selon l'importance de la part du secteur industriel dans leur économie, leur dépendance aux importations...

La quadrature de la fiscalité

Dans un autre registre, la directive sur la taxation de l'énergie, dont l'objet est d'harmoniser la fiscalité de l'énergie, sera également révisée en 2020 à la suite d'une étude d'impact approfondie. Certains de ses éléments paraissent désormais incompatibles avec les nouveaux objectifs climatiques de l'UE, sa dernière révision datant de 2004. Il s'agira sans aucun doute d'un exercice complexe — la dernière tentative en 2014 s'était soldée par un échec. Les discussions porteront notamment sur le traitement de l'énergie électrique et du gaz naturel, les différentes exemptions et autres soutiens accordés à certaines énergies fossiles. À ce stade, quelques remarques peuvent être faites. En premier lieu, cette réforme comporte une dimension sociale majeure. Le mouvement des gilets jaunes en France contre la taxe carbone a démontré la nécessité des mesures d'accompagnement pour les populations vulnérables, sans quoi toute nouvelle taxe ne pourra être perçue que comme punitive et injuste. Une hausse des prix de l'énergie est d'autant plus problématique pour les ménages quand il n'existe aucune alternative, par exemple à la voiture en zone rurale, ou bien lorsque le logement est mal isolé et la rénovation inabordable. En second lieu, les spécificités nationales des États membres devront être prises en compte afin de parvenir à un compromis (plusieurs États ont d'ores et déjà rappelé la dépendance de leurs économies aux transports aériens et maritimes par exemple, alors que d'autres comme la Suède ou le Luxembourg souhaitent lever les exemptions de taxes dont bénéficie le kérosène dans l'aviation). Mais proposer une taxation à la carte, avec trop d'exemptions, mettrait en péril l'objectif de cohérence de la

taxation de l'énergie avec les engagements climatiques de l'UE. Cet écueil enverrait un très mauvais signal quant à la capacité de l'UE d'aboutir à des mesures ambitieuses pour lutter contre le réchauffement planétaire.

L'efficacité énergétique, autre atout dans la transition énergétique

Pour la Commission von der Leyen, l'efficacité énergétique des bâtiments sera aussi une cheville ouvrière de la transition énergétique, afin de permettre, notamment, des économies d'énergie. Dans cette perspective, elle entend lancer au sein des États membres une « vague de rénovation » des bâtiments publics et privés, afin de doubler le taux annuel de rénovation du parc immobilier. Pour ce faire, la Commission a prévu d'évaluer les stratégies nationales de rénovation à long terme des États au courant de l'année 2020, dans le cadre des exigences de la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Par la suite, elle précisera ses objectifs en matière de lutte contre la précarité énergétique en Europe et les moyens qu'elle y allouera, ainsi que des orientations destinées à accompagner les États membres. Rappelons que la directive sur la performance énergétique des bâtiments exige que les nouvelles constructions soient quasiment des « *Zero Energy Buildings* » à partir de 2021 et prévoit que les États membres développent des stratégies de rénovation pour décarboner leur parc immobilier d'ici 2050. Toutefois, compte tenu des taux bas de construction actuels et des projections futures, il est peu probable que le parc immobilier des « *Zero Energy Buildings* » augmente significativement. Aussi, en l'absence d'un objectif de rendement clair pour les bâtiments à rénover, les stratégies de rénovation des États membres risquent de n'atténuer que faiblement le phénomène de la précarité énergétique. Notons que la rénovation énergétique des bâtiments pourrait s'assortir d'obligations en faveur des isolants naturels ou provenant de matériaux recyclés (chanvre, ouate de cellulose, papier compressé, polyester, etc.), et contribuer ainsi à d'autres orientations du Pacte vert pour l'Europe (agroécologie, économie circulaire).

Le Pacte vert pour l'Europe : la longue route vers la neutralité carbone

Au-delà de la modernisation des infrastructures et de la recherche d'un approvisionnement énergétique sûr et abordable pour les Européens, la Commission von der Leyen aura la lourde responsabilité d'accompagner la transition énergétique au sein des États membres, dont certains redoutent le coût social et économique élevé.

Garantir une transition juste, et non juste une transition

Dès son audition du 8 octobre au Parlement européen [15], Frans Timmermans a cherché à rassurer les eurodéputés sur la prise en charge des coûts induits par la transition énergétique pour les régions charbonnières, en promettant d'instaurer un mécanisme pour une transition juste. Mettre fin à l'industrie du charbon signifie supprimer près de 450 000 emplois dans toute l'Europe [16]; sans aucun accompagnement, les dommages économiques et sociaux collatéraux pour les régions minières au sein de l'UE seraient vraisemblablement terribles.

Dans cette perspective, afin d'éviter tout accroissement des inégalités sociales et économiques, qui rendrait la transition énergétique difficilement acceptable pour une partie de la population, le mécanisme pour une transition juste (*Just Transition Mechanism*) [17] a pour objectif de générer cent milliards d'euros au cours de la prochaine décennie pour accompagner les États comptant des régions charbonnières. La Commission prendra en compte l'intensité des émissions de GES du secteur industriel énergétique par rapport à la moyenne européenne et les destructions d'emploi liées à la transition énergétique.

Le mécanisme pour une transition juste utilise trois canaux de financement : le premier est un «fonds de transition juste» de 7,5 milliards d'euros. Ce fonds devrait permettre de financer des projets, tels que des reconversions industrielles, des créations d'emplois ou des formations professionnelles. On peut remarquer que seuls les 7,5 milliards d'euros du fonds de transition juste sont de «l'argent frais» : pour le reste, la Commission a prévu de réorienter

l'argent du Fonds social (FSE) et du Fonds de développement des régions (Feder). Le deuxième canal est le programme InvestEU, qui aura le pouvoir de garantir des prêts, à hauteur de 45 milliards d'euros. Enfin, le reste de la somme du mécanisme de transition équitable, entre 25 et 30 milliards d'euros, sera géré par la BEI, qui pourra faire des prêts à des autorités locales et régionales. Par ailleurs, la Commission devrait assouplir les règles relatives aux aides d'État, dès lors que celles-ci sont destinées à contribuer à la transition énergétique.

Dépasser l'antagonisme énergétique en situation d'urgence climatique

On notera que la question du soutien à l'énergie nucléaire n'a toujours pas été tranchée : la commissaire Élisabeth Ferrreira en charge de la politique de cohésion a affirmé qu'il n'est pas question que le fonds serve à des investissements dans l'industrie nucléaire. Si les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres de l'Union européenne se sont finalement accordés sur l'objectif de neutralité climatique, il existe toujours un profond désaccord entre les États, quand il s'agit de recourir ou non au nucléaire pour décarboner leur bouquet national respectif. La Pologne, la Hongrie et la République tchèque déclarent vouloir avoir recours au nucléaire pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050, tandis que l'Allemagne, l'Autriche et le Luxembourg y sont farouchement opposés. Au vu de la situation d'urgence dans laquelle nous sommes — selon le GIEC, il reste une dizaine d'années pour infléchir la courbe des émissions de GES et ainsi respecter l'Accord de Paris —, surmonter ces désaccords pour tendre au plus vite vers la neutralité carbone devrait être la priorité.

Conclusion

La mobilisation citoyenne pour le climat, inédite par son ampleur, les dernières élections européennes, mais aussi la couverture médiatique croissante des rapports du GIEC, ont démontré la prise de conscience des Européens quant à la nécessité d'agir, et vite.

Dans un contexte international où les pays les plus émetteurs ont remis cette urgence climatique à plus tard, l'ambition de la présidente de la Commission de parvenir à la neutralité carbone d'ici à 2050 confère à l'Union européenne un rôle moteur pour les négociations internationales sur le climat à venir. La COP26 de novembre 2020 représente à ce titre une échéance cruciale, dont l'échec serait désastreux en tout point. Si la devise de l'Union est «unie dans la diversité», pour signifier qu'à travers l'Union européenne, les Européens unissent leurs efforts en faveur de la paix et de la prospérité, peut-être faudrait-il, s'agissant de la transition énergétique, adopter la devise «unis dans l'adversité», pour que les États membres unissent leurs forces et passent outre leurs divergences pour tendre vers la neutralité climatique.

Souhaitons que le Pacte vert pour l'Europe réussisse à fédérer les États membres autour de ce nouveau projet commun d'envergure. Pour la présidente de la Commission elle-même, il s'agit d'un tournant historique, l'équivalent pour l'Europe de l'arrivée de l'homme sur la Lune; pour certains observateurs, le Pacte vert représente la nouvelle mission fondamentale pour l'UE, un nouveau défi après la mise en place du marché unique et de l'euro [18]. La marche paraît cette fois encore plus haute : il faudra prouver que la croissance verte n'a rien d'un oxymore, c'est-à-dire démontrer qu'il est possible de découpler la prospérité des énergies fossiles et de la pollution.

RÉFÉRENCES

- [1] Commission européenne, «La Commission donne le coup d'envoi des travaux sur l'Union de l'énergie», 4 février 2015.
- [2] Commission européenne, «Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne (2019-2024)», 16 juillet 2019.
- [3] Commission européenne, «Press remarks by President von der Leyen on the occasion of the adoption of the European Green Deal Communication», 11 décembre 2019.
- [4] Commission européenne, «Le Pacte vert pour l'Europe», 11 décembre 2019.
- [5] UNEP, Emissions Gap Report 2019, 26 novembre 2019.
- [6] Carbon Brief, infographie «The ongoing Australian bushfires have already released more CO₂ than the combined annual emissions of more than 10 countries put together», 9 janvier 2020.
- [7] WMO, Press release «WMO confirms 2019 as second hottest year on record», 15 janvier 2020.
- [8] Audrey Garric, «Jusqu'à + 7 °C en 2100 : les experts français du climat aggravent leurs projections sur le réchauffement», *Le Monde*, 17 septembre 2019.
- [9] Commission européenne, «La Commission appelle de ses vœux une Europe neutre pour le climat d'ici à 2050», 28 novembre 2018.
- [10] Parlement européen, «Le Parlement européen déclare l'urgence climatique», 28 novembre 2019.
- [11] Conseil européen, Conclusions du Conseil européen, 12 décembre 2019.
- [12] Conseil de l'Union européenne, «Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment», 18 décembre 2019.
- [13] Audition de la commissaire désignée Kadri Simson, 3 octobre 2019.
- [14] Commission européenne, «Le Pacte vert pour l'Europe», p. 7, 11 décembre 2019.
- [15] Audition du vice-président exécutif désigné Frans Timmermans, 8 octobre 2019.
- [16] Alves Dias, P. et al., EU coal regions: opportunities and challenges ahead, EUR 29292 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.
- [17] Commission européenne, «Financer la transition verte : le plan d'investissement du Pacte vert pour l'Europe et le mécanisme pour une transition juste», 14 janvier 2020.
- [18] Thomas Pellerin-Carlin, Jean-Arnold Vinois, «Making the Green Deal a European success Coalition, narrative, flagships», Institut Jacques Delors, 4 février 2020.