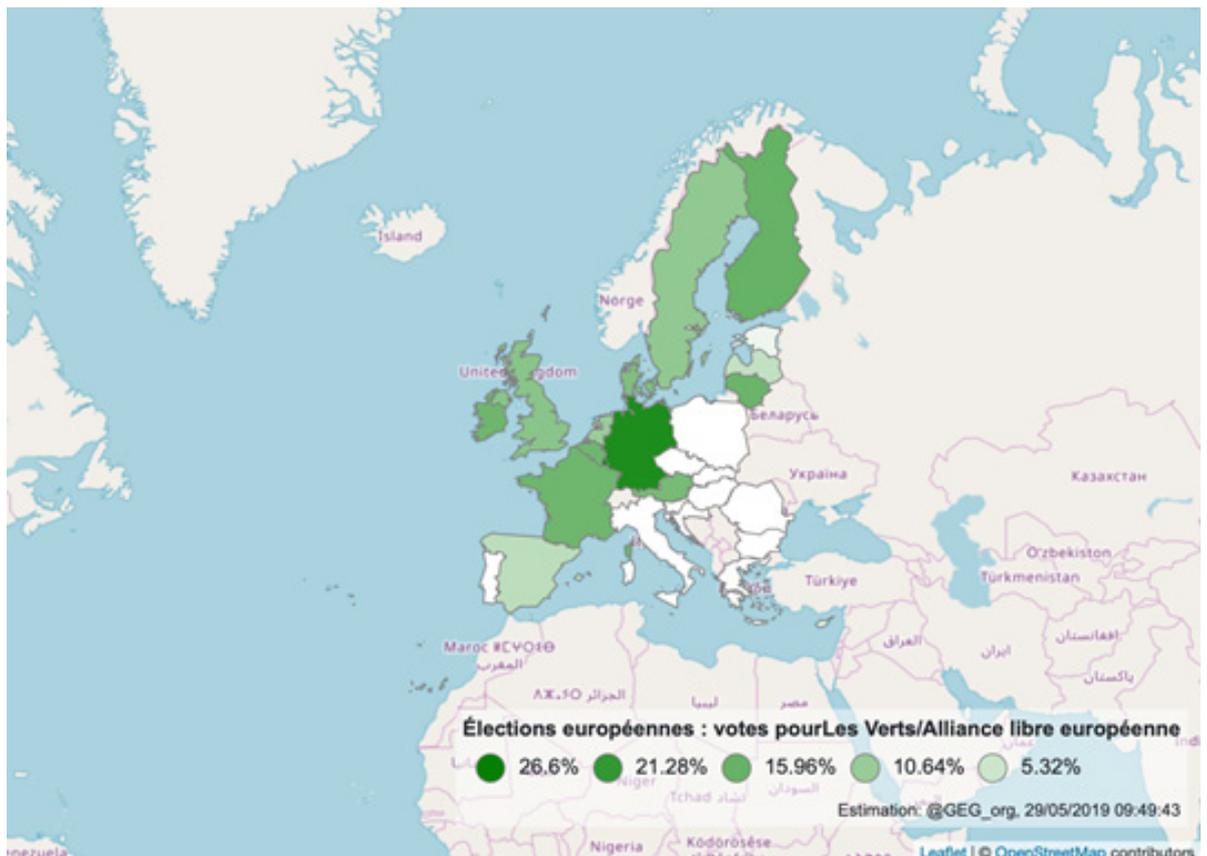


Question d'Europe
n°519
11 juin 2019

Neutralité carbone en Europe : comment y parvenir ?

Emmanuel Tuchscherer

La progression des listes écologistes aux élections européennes est l'un des faits marquants de ce scrutin. Forts du terrain gagné dans des pays comme l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni, les Verts européens ont obtenu 69 sièges, 40% de plus que dans la précédente législature[1]. Sur fond de sensibilisation croissante des opinions publiques face aux défis du changement climatique et de la dégradation de l'environnement[2], cette poussée des enjeux écologiques s'est aussi traduite par le « verdissement » des programmes des autres grandes familles politiques au centre du jeu politique européen. Sociaux-démocrates (S&D) et Libéraux (ALDE) soutiennent ainsi l'objectif de faire de l'Europe une économie neutre en carbone[3] d'ici 2050.



Votes obtenus par les Verts/Alliance libre européenne lors des élections européennes des 23-26 mai 2019

[1] La poussée des Verts sera toutefois atténuée lorsque le Brexit sera effectif, le nombre de sièges passant de 69 à 62 avec le départ des écologistes britanniques.

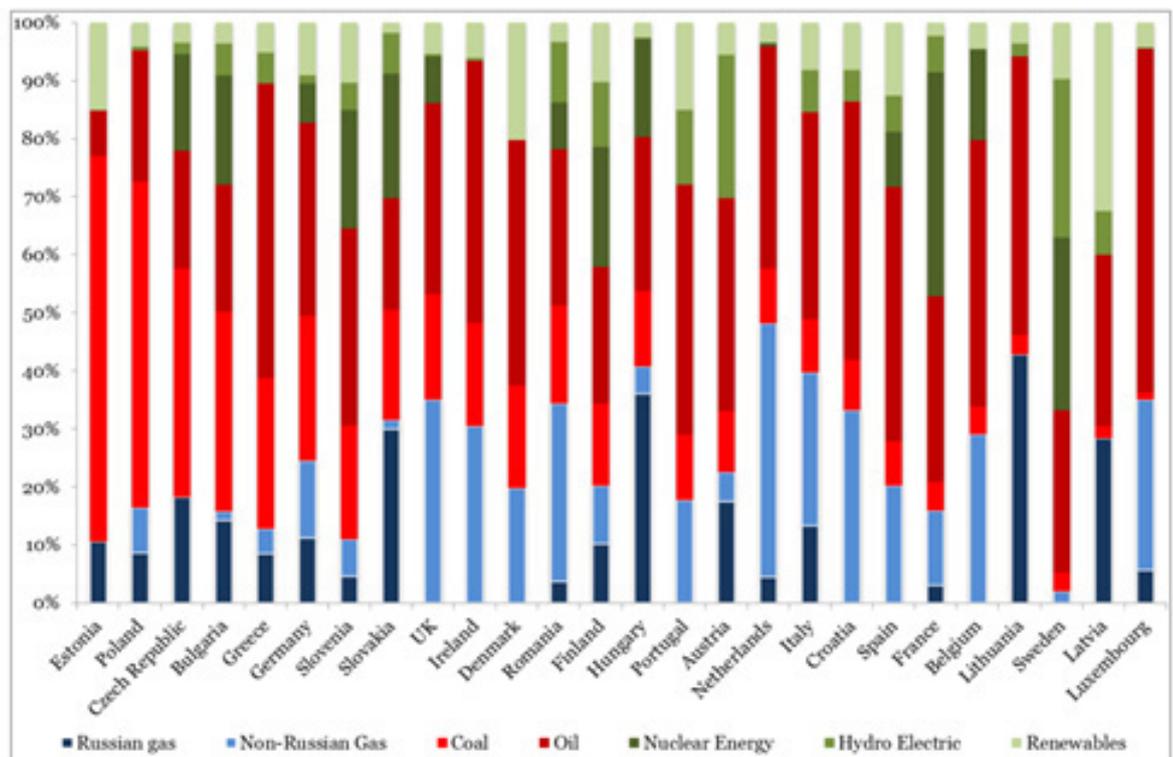
[2] La question du changement climatique se trouve au centre des préoccupations des citoyens européens. Elle est perçue par 16% des Européens, selon l'Eurobaromètre d'avril 2019, comme étant le cinquième problème auquel l'Union est confrontée.

[3] Le terme de « neutralité climatique » est également employé.

1. L'OBJECTIF DE LA NEUTRALITÉ CARBONE

Sans préjuger des coalitions qui se mettront en place dans les prochaines semaines au Parlement européen, tous les ingrédients sont présents pour faire de l'écologie et de l'accélération de la transition énergétique une priorité centrale des cinq ans qui viennent. Colégislateur, le Parlement européen devra cependant composer avec le Conseil, qui fait la synthèse des intérêts des États membres. Or, celui-ci révèle des fractures politiques, économiques, culturelles sur les dossiers liés à la transition écologique et, tout particulièrement, à la question très débattue de la neutralité carbone. Rappelons-en les enjeux : si l'objectif de la neutralité carbone est adopté, les États membres prennent l'engagement, d'ici au milieu du siècle, de ne pas émettre plus de gaz à effet de serre qu'ils ne sont capables de compenser par les puits de carbone que sont les forêts, les prairies et, à plus long terme, les dispositifs de stockage et de capture du CO₂.

La Commission européenne a proposé aux États membres d'adopter cet objectif dans sa vision stratégique de long terme pour le climat, le considérant comme incontournable afin que l'Union européenne honore ses engagements conclus dans l'Accord de Paris sur le climat. Cependant, les 28 États membres sont divisés sur la manière de l'approcher. Une dizaine de pays dont la France, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal ou la Suède soutiennent cette ambition et demandent une politique climatique plus ambitieuse. D'autres évitent ce débat, non sans raisons : dévider le fil de la neutralité carbone fait apparaître des questions difficiles, relatives à l'évolution des bouquets énergétiques (place du charbon), à la préservation de la compétitivité de l'industrie et à l'acceptabilité sociale de la transition écologique. Ainsi la Pologne, la Hongrie, la République tchèque ne sont-elles pas favorables à cet objectif. L'Allemagne a approché ce débat d'abord avec réserve, puis de manière plus ouverte. La Chancelière Angela Merkel a bien résumé le nouvel état d'esprit à Berlin lors du Dialogue de



Les bouquets énergétiques des États membres

(source IEA)

Petersberg sur le climat début mai : « Il ne s'agit pas de savoir si, mais comment nous pouvons atteindre cet objectif. »

La décision de faire de la neutralité carbone un nouvel objectif européen devra être prise au niveau des chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen, d'ici le printemps 2020. Pour l'Union, ce débat aura de lourdes conséquences sur l'ensemble des politiques européennes qui traitent de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique. Si la neutralité carbone est adoptée, il faudra ensuite vérifier que les politiques européennes et nationales sont proportionnées à cet objectif et, si ce n'est pas le cas, définir les efforts supplémentaires à réaliser à tous niveaux : financement, régulation, fiscalité, répartition des efforts entre les secteurs de l'économie européenne, etc.

L'objectif de la neutralité carbone ne sera pas contraignant. Il servira plutôt comme un mètre-étalon permettant de mesurer l'écart entre les efforts déployés par l'Union et ceux qui restent à accomplir. Il déterminera le niveau d'ambition que l'Union européenne doit se donner sur les dossiers climatiques et énergétiques au cours de la prochaine mandature.

Dans ce contexte, il faut espérer que les exécutifs nationaux ne se déroberont pas au vrai débat posé par la neutralité carbone. Il n'est pas celui de la pertinence de l'objectif : si elle souhaite respecter l'Accord de Paris sur le climat de 2015 et contenir les effets calamiteux du dérèglement climatique, l'Europe n'a pas le choix.

Le dernier rapport des Nations unies sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions pointe l'insuffisance des contributions nationales pour contenir la hausse des températures à 2° et estime que celle-ci atteindrait 3,2° d'ici 2100 à engagements constants.

Le véritable débat porte sur les moyens pertinents d'y parvenir, en s'assurant qu'ils soient politiquement, économiquement et socialement soutenables. La neutralité carbone est un défi d'ordre civilisationnel,

en ce qu'il engage une révolution des manières de produire, de consommer, des comportements et des rapports de l'homme à la nature. Or, tout concourt à le rendre politiquement très difficile, parce qu'il fera des perdants et des gagnants, et qu'il ébranle certains totems érigés depuis les origines de la construction européenne.

Nous identifions quatre défis que l'Union européenne devra affronter.

2. CONTENIR LES COÛTS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Il ne faut pas se voiler la face : parce qu'elle se répercutera sur le coût de l'énergie, la neutralité carbone fera subir aux Européens un choc d'offre de même nature qu'ont été les chocs pétroliers des Trente glorieuses par suite du renchérissement du cours du pétrole, sur une plus longue durée. Les montants en jeu pour décarboner l'économie européenne sont considérables et se répercuteront sur les consommateurs. La Commission européenne estime ainsi que, pour atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, des investissements annuels de 1 115 milliards € seront nécessaires sur la période 2020-2030. Atteindre la neutralité carbone exigera des investissements annuels de l'ordre de 2,8 points de PIB d'ici 2050. La transition zéro-carbone implique donc des sacrifices avant de produire des bénéfices.

Verdir la finance, mettre en place un grand plan d'investissement et, comme l'a proposé le président français Emmanuel Macron dans sa lettre aux citoyens européens de mars dernier, une Banque européenne pour le climat pour financer cette transition est une nécessité afin de gravir la « falaise d'investissements » associés à la transition zéro-carbone. De même il est impératif de verdir le budget européen et de faire en sorte qu'il ne puisse plus financer des dépenses qui ne contribuent pas au verdissement de l'économie. Mais il faudra aussi chercher par tous les moyens à en limiter le coût, notamment par les économies d'échelle permises par une approche beaucoup plus intégrée

des politiques européennes. On peut citer plusieurs domaines : le déploiement des grandes infrastructures énergétiques, la coordination des trajectoires carbone pour éviter le dumping écologique, les transferts financiers au profit des régions les plus dépendantes des énergies fossiles afin d'accélérer la transition dans la solidarité. Contenir le coût de la transition écologique impliquera donc de franchir un pas supplémentaire dans l'intégration européenne. Ce débat n'a pas du tout percé alors qu'il devrait être au cœur du programme de travail de la future Commission.

3. ORGANISER UNE TRANSITION JUSTE, QUI PROTÈGE LES POPULATIONS LES PLUS VULNÉRABLES

Il n'a pas échappé à nos partenaires européens que la révolte des « Gilets jaunes » en France a commencé par la contestation d'une mesure de fiscalité écologique, la taxe carbone sur les consommations d'énergie fossile. Ce mouvement préfigure ce que pourraient être les réactions de la société face à des mesures qui, en s'amplifiant, accroîtront les impacts redistributifs négatifs de la transition écologique sur les populations les plus pauvres. Elles sont les premières victimes de l'augmentation des factures d'énergie et du renchérissement du coût des biens de consommation, comme le documente un rapport[4]. L'Europe qui se veut « zen » (zéro émissions nettes) risque fort de se transformer en une Europe au bord de la crise de nerfs, si elle déclenche des révoltes sociales parce que les coûts de la transition pour les plus fragiles ne sont pas compensés par des politiques publiques appropriées.

La transition écologique exige donc que l'Union européenne sorte de sa zone de confort, qui est l'organisation performante du marché intérieur, pour développer des politiques sociales et mieux articuler des réponses aux enjeux de la pauvreté énergétique. Une politique écologique socialement soutenable prévoirait par exemple de diriger massivement les fonds d'un « Green New Deal » vers la rénovation énergétique des bâtiments, en particulier des passoires thermiques dans lesquelles vivent les plus précaires,

et le changement des solutions de chauffage. Entre 50 et 125 millions d'Européens sont concernés par la précarité énergétique. L'Europe offrirait ainsi une réponse très concrète à ces populations et créerait, par la même occasion, des milliers d'emplois dans les filières du bâtiment et des services à l'énergie. L'Europe est-elle prête à cette réorientation sociale de ses priorités ? On peut en douter en considérant le peu d'avancées de l'Europe sociale depuis vingt ans malgré les déclarations d'intention et, récemment, la fin de non-recevoir adressée par la dirigeante de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, à la proposition du président français de mettre en place un salaire minimum européen.

La recherche d'une transition juste doit irriguer des politiques de solidarité entre Etats membres, pour accompagner les reconversions industrielles et des emplois dans les territoires les plus dépendants des énergies carbonées. L'adhésion de la Pologne ou de la Bulgarie à ce projet ne pourra pas se gagner si l'Union européenne n'est pas en mesure de leur proposer des solutions locales et intégrées pour accompagner la sortie du charbon et la reconversion des industries les plus polluantes. La mise en œuvre d'un « plan Marshall vert » mobilisant les fonds et instruments européens au profit de ces territoires reste plus que jamais d'actualité[5].

4. METTRE LE POIDS ÉCONOMIQUE ET LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE AU SERVICE DE SES PRIORITÉS ÉCOLOGIQUES

En ouvrant le débat sur la neutralité carbone, l'Europe entend confirmer son leadership politico-diplomatique, qui parie sur l'exemplarité climatique européenne pour produire des effets d'entraînement sur le reste du monde. Il faut l'espérer, car les efforts supplémentaires que l'Union européenne s'imposera à elle-même pour décarboner son économie, auront en réalité des impacts très limités sur la baisse totale des émissions de gaz à effet de serre. L'Europe est responsable de moins de 10% des émissions mondiales et devrait compter pour environ 5% de ces émissions

[4] *The distributional effect of climate policies*, Bruegel, novembre 2018.

[5] *Vers un acte II de l'Union de l'énergie : un nouveau leadership énergie-climat européen*,

Fondation Robert Schuman
Questions d'Europe 465,
mars 2018

en 2030. Si elle ne s'assure pas de la réciprocité de ses engagements, elle risque de voir ses usines se délocaliser dans des pays moins regardants sur la protection du climat et que les émissions évitées sur son territoire ne soient reportées à d'autres endroits du monde.

En effet, la transition écologique représente un choc de compétitivité négatif pour les industries européennes, susceptible de les pénaliser dans la concurrence mondiale si rien n'est fait pour le compenser, soit en obligeant nos partenaires commerciaux à s'aligner sur nos standards environnementaux, soit en mettant en place des écluses tarifaires aux frontières de l'Union pour rétablir les conditions d'une concurrence équitable. Pour ce faire, le principal levier de l'Union européenne est de conditionner l'accès à son grand marché de 500 millions de consommateurs au respect de ces standards. Cela implique de bousculer la conception du libre-échange que se font un certain nombre de nos partenaires européens.

Le peu d'écho rencontré jusqu'à présent par la proposition française d'instaurer une taxe carbone extérieure aux frontières de l'Union, pour traiter sur un pied d'égalité les productions industrielles européennes et étrangères, illustre les résistances techniques et politiques à ce projet. Des efforts considérables seront à mener pour permettre un alignement idéologique des Etats membres sur des mesures non orthodoxes dans les canons du libre-échange combinant sauvegarde du climat et sauvegarde de la compétitivité. Ainsi, on parle depuis plusieurs années de l'objectif d'intégrer dans les accords de libre-échange des clauses subordonnant l'accès au marché européen au respect de normes sociales et environnementales. Les Etats membres les plus libéraux ont peur d'avancer sur ce chemin par crainte d'alimenter une spirale protectionniste. Et pourtant, plus le décalage sera fort entre les standards que l'Europe s'impose sur son marché intérieur et le reste du monde, plus cette question sera brûlante pour le climat et pour sa compétitivité industrielle. Il lui faudra définir son chemin propre, permettant de tirer les meilleurs fruits du commerce mondial, protéger ses intérêts économiques tout en restant fidèle à ses ambitions climatiques.

Enfin, la lutte contre le changement climatique devrait devenir encore plus centrale dans les relations extérieures de l'Union européenne. Les investissements énergétiques européens sur le continent africain tiennent une place importante dans l'agenda de la nouvelle « alliance Europe-Afrique » annoncée en 2018 par le président de la Commission Jean-Claude Juncker. L'Union européenne a l'avantage de disposer des plus grands leaders mondiaux en matière d'énergies renouvelables, de sa proximité géographique et de ses liens historiques et culturels. Les besoins de l'Afrique sont considérables : 50% des populations d'Afrique sub-saharienne n'ont pas accès à l'électricité et sa population va doubler d'ici 2050. C'est une bombe à retardement si les quelque 2,5 milliards d'Africains qui vivront au milieu du XXI^e siècle héritent de systèmes énergétiques inefficients et très carbonés. Mais la réalité est que les investissements dans l'énergie y sont majoritairement tirés par des capitaux publics et privés chinois.

5. TRANSFORMER LA CONTRAINTE CLIMATIQUE EN OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELLES

La transition écologique n'a pas que des revers. La Commission européenne estime que l'élimination des émissions reviendrait à des bénéfices estimés à 2 points de PIB d'ici 2050. La neutralité carbone peut donner un formidable signal politique pour développer sur le territoire européen des nouvelles filières vertes d'avenir, riches en croissance et en emplois durables. On peut citer parmi ces « Greentechs » prometteuses les nouvelles générations de batteries, clé de la mobilité propre, les gaz ou l'hydrogène verts, qui sont le chaînon manquant d'un système énergétique décarboné.

L'Europe ne manque pas de ressources pour installer ces nouvelles filières, mais, faute de consensus politique, elle se trouvera dépourvue de moyens pour les densifier, en tirer le plein potentiel en termes de croissance, d'emplois et d'aménagement du territoire et les protéger de la concurrence déloyale d'opérateurs étrangers. Le démantèlement de l'industrie naissante

du photovoltaïque dans la décennie 2000, dévastée par le dumping chinois, constitue le cas d'école pour le développement futur d'une industrie européenne de la batterie.

C'est une véritable course contre la montre à laquelle doit faire face l'Union européenne pour implanter ces filières sur le sol européen et les porter au niveau de compétitivité attendue. Massifier les systèmes de soutien public pour les faire décoller, organiser des appels d'offre qui autorisent une forme de préférence européenne, desserrer les contraintes de la politique de concurrence qui est actuellement étrangère à toute vision industrielle : toutes ces mesures exigent un profond aggiornamento du droit de la concurrence de l'Union et un consensus sur les priorités d'une véritable politique industrielle européenne. Un compromis sera difficile à former au sein des Etats membres et se heurtera aux conservatismes de la technocratie bruxelloise, comme l'a illustré l'échec de la fusion Alstom-Siemens.

6. UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LA PROCHAINE LÉGISLATURE

Au vu de ces quatre défis, il est clair qu'un débat d'orientation superficiel sur la neutralité carbone, tenu par des exécutifs à l'agenda surchargé lors des prochaines réunions du Conseil européen, risque de manquer singulièrement de substance et de déboucher sur des déclarations d'intention non suivies d'effet. L'importance du sujet exige un changement de méthode très profond pour faire en sorte que toutes les forces de la société civile européenne participent à la discussion sur les transformations qui attendent l'Europe.

En ce moment de recomposition des principales institutions de l'Union européenne, le climat est propice à l'organisation d'Etats généraux européens de la transition écologique pour discuter de toutes les dimensions de la transition zéro-carbone. Ces Etats généraux pourraient intervenir au lendemain de la nomination du nouveau président de la Commission et associer, comme l'a fait en son temps le Grenelle

de l'environnement en France, les responsables publics, ceux du monde économique, des ONG, des fédérations professionnelles et des représentants de la société civile. Ils constitueraient une occasion inédite de relancer, avec l'appui des citoyens, le projet européen autour d'une vision partagée d'une Europe de l'excellence écologique. Ces Etats Généraux constitueraient une première réponse aux attentes exprimées par les Européens lors du scrutin.

Ces Etats généraux pourraient être animés par un vice-président de la Commission européenne chargé de coordonner toutes les dimensions de la transition écologique, dont la nomination constituerait un excellent signal de la volonté de la Commission européenne, qui a le monopole de l'initiative législative, de progresser sur ce sujet. Pour avoir de l'impact, ce vice-président devrait avoir une autorité directe sur les services de la Commission. L'impression donnée par les services de la Commission est plutôt de faire profil-bas sur le chapitre énergie-climat de son futur programme législatif, après la mandature actuelle qui a été prolifique en matière de textes sur l'Union de l'énergie, la réduction des émissions de CO2 dans le secteur des transports ou la réforme du marché carbone européen.

Sans la légitimité trouvée dans un dialogue avec la société civile, l'Union européenne pourrait manquer de l'impulsion nécessaire à l'adoption de mesures très difficiles et controversées qui la mettront sur la voie de la neutralité carbone. Par le passé, les blocages politico-administratifs ont trop souvent débouché sur des situations bancales, associant des objectifs politiques très ambitieux à des mesures d'application tièdes et insuffisantes. Il en est ainsi des objectifs énergie-climat que l'Union européenne s'est donnée en 2014, puis en 2018[6].

Ces objectifs imposent de très nettes accélérations des efforts dans ces secteurs alors que, dans le même temps, les politiques européennes, encore peu intégrées dans le domaine de l'énergie, font porter

[6] Ceux-ci portent à 2030 à 40 % l'effort de réduction des gaz à effet de serre, à 32,5 % l'effort d'efficacité énergétique et 32 % le développement des renouvelables.

l'essentiel des efforts sur les Etats. Laisser à des Etats désargentés, en manque de capacités administratives ou de volonté politique, la responsabilité du succès de ces politiques, est le meilleur moyen de faire échouer la transition écologique et de lui faire perdre toute

crédibilité aux yeux des citoyens.

Si la neutralité carbone appelle un changement de civilisation, le préalable est de porter celui-ci dans le débat public et d'y impliquer les citoyens européens.

Emmanuel Tuchscherer

Directeur des affaires européennes d'ENGIE,
auteur de L'Europe en héritage, L'Harmattan,
novembre 2018.

7

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.