

Question d'Europe
n°450
6 Novembre 2017

Arnault Barichella

Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique

Les questions environnementales sont devenues l'un des sujets les plus marquants de l'agenda politique. Ceci est dû à un consensus quasi unanime parmi la communauté scientifique, selon lequel tous les types d'atteinte à l'environnement représentent une menace pour la vie sur la Terre, en particulier les gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère, qui provoquent un dérèglement climatique. Néanmoins, jusqu'à récemment, les progrès vers des solutions politiques aux problèmes environnementaux ont été remarquablement lents. Ce fait est souvent lié aux craintes que la réglementation environnementale puisse entraver le développement économique. L'Europe a toujours constitué une exception de ce point de vue ; en effet, à partir des années 1960, elle a progressivement réussi à adopter des lois environnementales parmi les plus complètes du monde. Or, dans le même temps, elle a connu un développement économique stable, démontrant ainsi que les deux aspects sont compatibles et, même, qu'ils se renforcent mutuellement[1]. Depuis les années 1990, l'Europe s'est appuyée sur cette base solide pour jouer un rôle de premier plan dans l'émergence d'un nouveau régime climatique mondial. Ce rôle a grandement contribué à façonner l'identité et la politique étrangère naissante de l'Union européenne et à la positionner en tant que puissance normative engagée dans une diplomatie multilatérale capable d'influer sur l'ordre du jour international.

Après des décennies de négociations laborieuses, la communauté internationale a finalement conclu un accord pour lutter contre le changement climatique lors de la 21e Conférence des Parties (COP) qui s'est tenue à Paris en 2015. L'Accord de Paris, signé par 195 pays, constitue le traité climatique le plus complet et le plus ambitieux jamais conclu. Dès lors, la décision du président Trump de retirer les États-Unis de l'Accord de Paris en juin 2017 a provoqué des ondes de choc à travers la communauté internationale[2]. De quelle façon l'Union européenne devrait-elle réagir face à ce recul? La conférence COP23 qui se tient à Bonn en novembre 2017 devrait donner l'occasion à l'Europe d'affirmer son rôle de leader au sein du régime climatique.

1. LE CONTEXTE HISTORIQUE

De la guerre froide au protocole de Kyoto

Jusqu'à la fin de la guerre froide, les États-Unis sont restés le leader incontesté du régime environnemental international émergent, l'Europe se trouvant reléguée au second plan. Cet état de fait était d'abord dû à une dynamique propre à la guerre froide, selon laquelle Washington n'aurait jamais permis à la Communauté économique européenne

(CEE) de revendiquer son leadership au sein du bloc occidental, même dans le domaine de la protection de l'environnement. En outre, l'Europe a été gênée par l'absence d'une base juridique concernant la politique de l'environnement dans les traités fondateurs ; cet état de fait, avec l'exigence de l'unanimité du Conseil, l'a souvent paralysé. Mais plusieurs changements importants ont permis d'inverser la situation. Tout d'abord, lorsque les États-Unis ont adopté des politiques économiques néolibérales hostiles à toute forme de réglementation,

[1] Entre 1990 et 2014, les émissions européennes ont diminué de 23%, tandis que le PIB a augmenté de 46%. Contrairement à l'industrie lourde, la transition verte de l'économie a généré des nouveaux emplois et a stimulé la croissance dans divers secteurs tels que les énergies renouvelables.

[2] Après l'annonce par la Syrie de son intention de signer l'Accord de Paris. En effet, même la Corée du Nord l'a signé ratifié en promettant de diminuer ses émissions. Voir: Taylor A, North Korea slams Trump's decision to pull out of Paris accord as 'the height of egotism', *The Washington Post*, 7 juin 2017.

Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'accord de Paris sur le changement climatique

ils ont progressivement abandonné leur rôle de leadership dans le domaine de l'environnement, laissant ainsi un vide que l'Union européenne a pu combler. Deuxièmement, l'Acte unique européen de 1986 a fourni à l'Europe une base juridique autonome concernant la politique de l'environnement, y compris la législation interne et les relations extérieures. De même, le traité de Maastricht de 1992 créant l'Union européenne, a introduit le vote à la majorité qualifiée sur les questions environnementales et initié la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen, ce qui a facilité l'adoption d'une législation plus ambitieuse. Troisièmement, la fin de la guerre froide a stimulé la politique mondiale au cours des années 1990. Les États-Unis ne cherchaient plus à éclipser l'Union européenne lors des négociations environnementales, et l'ONU devenait moins encline à la paralysie, ouvrant ainsi la porte à de nouvelles actions au niveau mondial dans divers domaines. En fait, depuis le début des années 1990 jusqu'à la présidence Obama, l'Union européenne est devenue le leader incontesté du régime environnemental international[3]. La réalisation européenne la plus considérable reste le rôle essentiel joué quant au développement du Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005. Le Protocole établit un cadre juridiquement contraignant pour la CCNUCC, prévoyant des objectifs clairement différenciés et des calendriers de réduction des émissions de gaz à effet de serre adaptés au niveau de développement de chaque pays. Néanmoins, le Protocole s'est trouvé en butte à une ferme opposition américaine sous le gouvernement de George W. Bush qui, non seulement a refusé de le ratifier, mais a aussi cherché activement à l'affaiblir. C'est alors que l'Europe a démontré sa capacité de leadership en incitant la communauté internationale à agir sans tenir compte des États-Unis. Elle a pris un risque important, car il n'y avait aucune garantie que d'autres suivraient son exemple. Malgré cela, l'UE a réussi à faire du protocole de Kyoto un accord qui fonctionne et que le nombre total de signataires soit responsable d'au moins 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Afin de mettre en œuvre ces engagements internationaux, elle a commencé à élargir la portée de sa législation environnementale. En 1998, elle a lancé un accord interne de partage des charges qui exigeait des

réductions d'émissions plus importantes de la part des États membres les plus développés, tout en laissant une plus grande marge de manœuvre aux pays les moins développés. De plus, en 2005, elle a mis au point le système d'échange de quotas d'émission (SCEQE), qui est devenu le principal outil permettant d'établir des engagements dans le cadre du protocole de Kyoto, et constitue le premier système d'échange international de carbone au monde.

De Copenhague à l'Accord de Paris

Au milieu des années 2000, l'Europe a commencé à faire pression en faveur d'un accord climatique global, car les objectifs de Kyoto deviendraient insuffisants même s'ils étaient mis en œuvre par toutes les parties. De nombreux pays en développement, en particulier les pays dits BRICS sont en effet devenus des émetteurs de gaz à effet de serre négligeant les objectifs contraignants de Kyoto, et la Chine a dépassé les États-Unis dans ce domaine en 2007, devenant le premier émetteur mondial. Une fois de plus, l'Union européenne a présenté en 2008 un «paquet climat et énergie» fixant des objectifs contraignants tels que réduire de 20% des émissions (par rapport à 1990) et atteindre d'ici 2020 une part de 20% pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. La marginalisation de l'Union lors du Sommet de Copenhague en 2009 a donc été une surprise. En dépit des modèles proposés par les États européens, le document final n'était qu'un accord symbolique et inefficace entre les États-Unis et la Chine, soutenus par les pays BRICS. Bien que l'Accord de Copenhague contienne des dispositions positives telles que la reconnaissance officielle du seuil de 2°C, il n'a pas réussi à fixer des promesses, des objectifs ou des calendriers contraignants pour lutter efficacement contre le changement climatique. L'Europe a surpris en répondant vigoureusement : redoublant d'efforts à la fois en termes de législation environnementale et de diplomatie climatique, elle a réussi à retrouver un rôle de leader lors des COP suivantes, y compris au sommet de Durban en 2011, où elle a joué un rôle crucial dans la négociation d'un accord connu sous le nom de «plateforme de Durban». Ce dernier établissait les lignes directrices qui aboutiraient à l'Accord de

[3] L'UE a joué un rôle essentiel lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992 avec la création de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), insistant sur l'adoption d'objectifs et de calendriers précis. Par la suite, l'Europe a contribué à la négociation de la Convention de Rotterdam de 1998 sur les produits chimiques et les pesticides dangereux, et au Protocole de Cartagena de 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques et lors de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

Paris, nouvel accord global sur le climat impliquant les États-Unis, les BRICS et les pays en développement. La France, hôte de la COP21 en 2015, tout comme ses partenaires européens, était déterminée à ne pas répéter les erreurs de Copenhague. De fait, les résultats ont été plus concluants que prévu, et la Conférence de Paris a pu établir une structure de gouvernance climatique mondiale signée par 195 pays. De toutes les parties concernées, les États européens sont ceux qui ont le plus insisté sur la nécessité d'engagements nationaux rapides et vérifiables, favorisant une confiance mutuelle afin de parvenir à un accord ambitieux. L'Union européenne a joué un rôle de médiateur et a contribué à jeter des ponts entre les besoins de développement du Sud et les exigences climatiques plus rigoureuses du Nord. Par exemple, elle a commencé la conférence en annonçant une stratégie commune avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les délégués européens ont joué un rôle de premier plan dans la construction d'une «coalition pour une haute ambition» impliquant les États-Unis. Cette coalition a réussi à obtenir l'adoption d'un engagement à limiter l'augmentation des températures moyennes mondiales à 1,5°C au cours de ce siècle, ainsi que l'établissement d'un nouveau «cadre de transparence» dont le but consiste à examiner les «contributions décidées à l'échelle nationale» (INDC) de toutes les parties, avec des variations subtiles concernant les différences des efforts attendus entre les pays développés et les pays en développement. 2023 a été acceptée comme année de départ pour la première «plateforme mondiale» quinquennale, destinée à examiner l'adéquation des efforts nationaux, qui seront régulièrement mis à jour et améliorés au cours du processus. Bien que loin d'être parfait[4], l'Accord de Paris constitue sans doute la meilleure opportunité de lutter contre le changement climatique, et l'Europe peut se féliciter de son rôle déterminant dans la réussite de la COP21.

2. POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE INTERNE : MONTRER L'EXEMPLE

Politiques climatiques et énergétiques européennes

Le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris peut

constituer pour l'Europe une opportunité pour encourager ses efforts, pour mettre en œuvre les engagements climatiques en cours et peut-être même les dépasser. Cette attitude est essentielle pour envoyer un signal fort aux autres pays en montrant que l'Europe est déterminée à assumer un rôle dans la sauvegarde de l'Accord. La ferme condamnation envers la décision de Trump pourrait déclencher une action climatique accrue, à la fois en Europe et dans le reste du monde. Si l'Europe réussit à donner l'exemple, cela pourrait encourager d'autres grands émetteurs de gaz à effet de serre, tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil, à tenir leurs promesses en matière environnementale. Jusqu'à présent, la réponse globale a été encourageante. En effet, toutes les autres parties signataires de l'Accord de Paris ont indiqué qu'elles restaient déterminées à mettre en œuvre leurs promesses en la matière, comme cela a été précisé lors du sommet du G20 à Hambourg en juillet 2017. Toutefois,, le régime climatique mondial reste fragile ; la réaction positive à l'annonce de retrait des États-Unis devra être entretenue dans les années à venir.

La principale contribution de l'Union européenne à la COP21 est connue sous le nom de «cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030», annoncé par le Conseil européen en octobre 2014. Basé sur le «paquet climat-énergie 2020[5]», le cadre contient des objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2030, y compris la réduction d'au moins 40% des émissions de gaz à effet de serre et de porter la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à au moins 27 % de la consommation d'énergie. Pour atteindre cet objectif, le principal outil de l'UE repose sur la réforme du système d'échange de quotas d'émission avec l'adoption de nouveaux indicateurs de compétitivité, y compris les différences de prix avec les principaux partenaires commerciaux, ainsi qu'une meilleure concertation entre les États membres au sujet de la tarification du carbone. Les secteurs couverts, principalement la production d'électricité, l'industrie et certaines parties du secteur de l'aviation, devront réduire leurs émissions de 43% (par rapport à la référence 2005). Les secteurs comme l'agriculture, le logement, les transports et les déchets devront réduire les émissions de 30% à travers des objectifs spécifiques contraignants définis par les États membres. En outre, l'Europe a élaboré une «feuille

[4] Les scientifiques estiment que les INDC de toutes les parties réunies entraîneraient probablement encore un réchauffement global de 2,7 ° C d'ici la fin du siècle - d'où l'importance des «palissades mondiales» (global stockades) quinquennales qui devraient débuter en 2023 et progressivement réviser les INDC à la hausse au fil du temps.

[5] Les objectifs de 2020 (réduction de 20%) ont été dépassés à la fin de 2014, lorsque l'UE a réalisé une réduction de 23%. Les dernières projections indiquent que l'UE se dirige vers une baisse de 24 à 25% d'ici 2020. Voir: Commission européenne - Communiqué de presse, EU shows leadership ahead of Paris with 23% emissions cut. octobre 2015.

Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'accord de Paris sur le changement climatique

de route pour une économie sobre en carbone», qui définit une série d'objectifs généraux à atteindre d'ici 2050. Ces objectifs comprennent une réduction minimale de 80%, avec un objectif intermédiaire de 60% devant être atteint d'ici 2040. La feuille de route souligne que tous les secteurs de l'économie devront y contribuer, mais que des variations dans les réductions d'émissions peuvent se produire entre différents secteurs en fonction de leur situation technologique et économique. Ce sont des objectifs très importants qui, pris dans leur ensemble, représentent les engagements les plus importants annoncés par un groupe de pays avant, pendant ou après la COP21.

Néanmoins, bien que remarquable, l'Europe est sans doute capable d'aller plus loin dans l'action climatique. Par exemple, la feuille de route pour une économie sobre en carbone à l'horizon 2050 ne contient aucun engagement visant à atteindre la neutralité carbone[6]. Or, ce fait pose problème, car de nombreux scientifiques admettent que pour que le réchauffement climatique reste inférieur au seuil de 2°C, tous les pays développés devront atteindre la neutralité carbone d'ici le milieu du siècle (vers la fin du siècle pour les pays en développement). De même, la feuille de route ne contient pas suffisamment d'indications précises sur la manière dont les objectifs définis doivent être atteints à long terme ; des objectifs pour augmenter l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique font également défaut. Ainsi, l'Europe doit-elle intégrer l'objectif de neutralité carbone d'ici le milieu du siècle, étoffer la feuille de route 2050 avec des politiques plus détaillées dans les différents secteurs, et fournir des objectifs clairs pour le secteur de l'énergie. En outre, l'ETS est confronté à des problèmes internes depuis son lancement en 2005 en partie à cause des excédents et des bas prix du carburant, il n'a pas fonctionné comme prévu car les tarifs du carbone sont invariablement trop bas. Les tentatives de réforme à travers le «backloading» des quotas ont été infructueuses[7] ; ainsi, les dispositions introduites par le cadre horizon 2030 peuvent se révéler insuffisantes. L'Union européenne devrait adopter des mesures supplémentaires pour faire en sorte que le prix du carbone augmente, stimulant ainsi l'atteinte des objectifs d'émissions. Par exemple, le

système d'échange de quotas d'émission doit accélérer l'intégration de toutes les émissions provenant de l'aviation internationale et l'étendre à des secteurs tels que les transports, qui relèvent actuellement de la compétence des États membres. De même, il est important de maintenir un prix du carbone unifié dans l'Union ; cela pourrait se faire par la création d'une autorité commune dotée de pouvoirs suffisants pour maintenir le prix du carbone dans certaines limites. Pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission, l'introduction d'une taxe commune sur le carbone pourrait contribuer à préserver un prix du carbone unifié[8]. Par ailleurs, l'objectif de 27% pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique n'est pas contraignant, les États membres ayant refusé d'abandonner le contrôle de leur panier énergétique national. Par conséquent, les pays sont simplement encouragés à atteindre ces objectifs, et le résultat probable est que les États membres les plus «verts» les atteindront, tandis que les pays moins engagés écologiquement resteront en deçà.

Politiques climatiques et énergétiques des États membres

Cette réalité d'une Europe à plusieurs vitesses, où un groupe d'États soucieux de l'environnement marche en tête alors que d'autres restent à la traîne, constitue un problème récurrent pour l'Europe. Cet état de fait remonte à l'Acte unique, lorsque les politiques climatiques et énergétiques ont été établies comme «compétences partagées». Ce qui signifie que les institutions de l'Union ne sont pas en mesure de faire grand-chose, car elles ne peuvent forcer les États membres réticents à adopter des politiques contre leur gré. En raison des différences de culture politique et de traditions économiques, le zèle environnemental des États membres a considérablement fluctué. Des pays tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays scandinaves ont adopté nombre de législations environnementales comptant parmi les plus ambitieuses du monde, dépassant souvent les objectifs européens. Par exemple, en 2010, le gouvernement allemand a annoncé des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de 40% d'ici 2020, 55% d'ici 2030, 70% d'ici 2040 et 85-95% d'ici

[6] La neutralité carbone peut être définie comme suit: «... ne pas entraîner d'ajout net de dioxyde de carbone dans l'atmosphère ... contrebalancer les émissions de dioxyde de carbone par des compensations carbone». Voir : Merriam-Webster online dictionary, 'carbon-neutral'

[7] Vogler J., chapitre 12: "The Challenge of the Environment, Energy and Climate Change", extrait de Hill C., Smith M. et Vanhoonacker S., International Relations and the European Union (3e édition), Oxford University Press, p. 283.

[8] Trannoy A. et Aussilloux V., Pour une Europe leader de la transition énergétique, Télos, 2017.

[9] En 2014, le précédent gouvernement de la grande coalition a approuvé un programme d'action pour le climat afin de soutenir des mesures supplémentaires pour atteindre ses objectifs de 2020 ; de même, un plan d'action climat a été annoncé en 2016 pour accélérer la mise en œuvre des objectifs de 2030, 2040 et 2050, et respecter les engagements allemands dans le cadre de l'accord de Paris.

2050[9]. De même, en sa qualité d'hôte de la COP21, le gouvernement français a cherché à donner l'exemple avec la loi de transition énergétique[10]. Cette dernière comprend des réductions d'au moins 40% des émissions d'ici 2030, et de 80% d'ici 2050, ainsi qu'une augmentation des énergies renouvelables atteignant 23% en 2020 et 32% en 2030. De même, le président Macron a fait adopter un plan Climat qui inclut l'objectif de la neutralité carbone pour l'économie française d'ici 2050, de même que l'interdiction de la vente de véhicules diesel et essence et la fin de l'exploitation des combustibles fossiles d'ici 2040. En revanche, d'autres États membres ont été décrits comme des «traînants environnementaux». L'Europe a pris en compte le fait que certains pays peuvent avoir besoin d'une marge de manœuvre accrue pour développer leur économie en prévoyant des mécanismes de flexibilité pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs. Néanmoins, la portée de cette flexibilité a parfois été exagérée, et plusieurs États membres s'en sont servis pour éviter une politique environnementale plus contraignante. Par exemple, l'économie de la Pologne est l'une des plus productrices de carbone de l'OCDE, en partie du fait de sa dépendance ininterrompue vis-à-vis du charbon en tant que source d'énergie bon marché. Au cours des dernières années, la Pologne a été l'un des plus grands émetteurs de gaz à effet de serre par habitant ; en 2012, son atmosphère présentait la concentration moyenne de particules nocives la plus élevée d'Europe. De même, l'Estonie est le plus grand émetteur de gaz à effet de serre par habitant de l'Union, en plus d'avoir l'économie la plus productrice de carbone de l'OCDE. Ceci est lié à la dépendance de l'Estonie vis-à-vis de l'extraction du pétrole de schiste afin de produire une énergie bon marché pour répondre à la forte demande intérieure en hiver. Au cours des dernières années, l'Estonie a connu la plus forte augmentation relative des émissions au sein de l'Union, en particulier dans des secteurs tels que la production d'électricité et de chauffage.

Ce problème d'une Europe à plusieurs vitesses dû à la compétence partagée est difficile à résoudre. Certains États membres se sont montrés très réticents quant au transfert de compétences majeures vers le niveau européen. Par conséquent, puisque les politiques

environnementales et énergétiques risquent fort de demeurer parmi dans le domaine de des compétences partagées dans un avenir immédiat, l'Union européenne doit apprendre à mieux utiliser les outils dont elle dispose[11]. Le traité de Lisbonne contient des dispositions susceptibles de renforcer la législation «verte» de l'Union. En effet, les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui ont été clarifiées par le «catalogue de compétences» du traité, qui présente une catégorisation bien définie de la répartition des compétences dans l'ordre légal européen. En outre, le Traité a placé la politique environnementale parmi les principaux objectifs et priorités de l'Union[12]. Ainsi, le traité a étendu le champ d'application de la procédure de codécision, renommée «procédure législative ordinaire», et l'a intégrée dans presque tous les domaines relatifs à l'environnement. La coordination des compétences partagées serait renforcée par des réunions plus fréquentes des ministres de l'environnement des États membres au sein du Conseil, ainsi que par l'établissement de canaux de communication plus directs entre la Commission et les ministères nationaux de l'environnement. Pour inciter les États membres considérés comme des «traînants environnementaux» à renforcer leur action, l'Union pourrait appliquer à l'avenir des critères plus stricts à l'attribution de leur financement.

Sécurité énergétique et marché intérieur de l'énergie

Le problème de la compétence partagée a entravé la capacité de l'Europe à développer une approche efficace en matière de sécurité énergétique[13]. L'Union importe plus de la moitié de l'énergie qu'elle consomme et de nombreux États membres dépendent fortement de la Russie dans ce domaine. Ce fait a rendu l'Europe vulnérable aux perturbations de la livraison ; par exemple, Moscou a interrompu la livraison en gaz passant à travers l'Ukraine en 2006, 2009 et 2014. En réponse, l'Union a élaboré une Stratégie de sécurité énergétique en mai 2014, et a cherché à construire un marché intérieur intégré de l'énergie. Cependant, les progrès sur les deux fronts ont été lents ; Le partage des compétences en matière de politique énergétique

[10] En raison de la part importante de l'énergie nucléaire dans son mix énergétique (75% en 2016), la France a toujours eu une part relativement faible des émissions de GES par rapport à la taille de son économie. Cependant, l'énergie nucléaire reste controversée, en particulier depuis l'incident de Fukushima en 2011 au Japon.

[11] À long terme, afin de promulguer une législation environnementale de plus grande portée et de donner l'exemple, il pourrait s'avérer nécessaire de transférer davantage de compétences à Bruxelles en matière de politique climatique et énergétique.

[12] L'article 3 du TUE dresse la liste des objectifs de l'UE: "Un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement" est l'un des objectifs de l'Union, qui doit également contribuer au développement durable de la planète".

[13] La sécurité énergétique peut être définie comme «la disponibilité de sources d'énergie suffisantes à des prix abordables». Voir : Hill, p.275.

Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'accord de Paris sur le changement climatique

a entraîné des problèmes de coordination entre les institutions de l'Union et les États membres. De même, malgré plusieurs "paquets énergie" consécutifs, l'Europe manque encore d'un marché énergétique parfaitement opérationnel et totalement intégré. Or, cet état de fait a un impact direct sur sa capacité à atteindre ses objectifs en matière de climat et d'énergie. En effet, la Stratégie de sécurité énergétique ainsi que le marché intérieur de l'énergie comprennent des mesures ambitieuses visant à augmenter la part des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ce qui contribuerait à réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations d'énergie. Par conséquent, la sécurité climatique et la sécurité énergétique sont en fait des politiques complémentaires. Les institutions européennes ont tardé à reconnaître ce lien et, bien que certains progrès aient été réalisés, des contradictions subsistent entre les politiques climatiques et de sécurité énergétique. Par exemple, la Commission a cherché à renforcer la sécurité énergétique en diversifiant les sources d'approvisionnement grâce à l'exploitation de nouveaux gisements d'hydrocarbures rendus accessibles par la fonte des glaces dans l'Arctique. Cependant, l'exploitation de ces nouveaux combustibles fossiles ne fait qu'accélérer le réchauffement climatique et la fonte de la glace arctique, ce qui permet une exploitation plus poussée des hydrocarbures, engendrant ainsi un cycle vicieux. Afin d'harmoniser ses politiques en matière de climat et de sécurité énergétique, l'Union européenne pourrait organiser une direction générale (DG) unique au sein de la Commission afin de regrouper les deux domaines sous un même toit. Actuellement, ces responsabilités sont réparties entre trois DG différentes ayant des compétences qui se chevauchent[14].

De la même façon, au sein du Parlement européen, une seule commission travaillant sur l'énergie et l'environnement pourrait être créée en remplacement des deux actuellement en place. De plus, il est essentiel d'accélérer l'achèvement du marché intérieur de l'énergie en construisant des liaisons d'infrastructure manquantes entre les États membres, et peut-être aussi en établissant un organisme régulateur unifié pour l'ensemble du marché de l'énergie. Cela pourrait accélérer l'intégration des énergies renouvelables dans le marché intérieur de l'énergie et contribuer à la

diffusion de technologies «propres» à travers l'Europe. Les énergies renouvelables et les technologies propres ont connu une chute spectaculaire de leurs coûts au cours des dernières années, ce qui signifie qu'elles sont maintenant en mesure de concurrencer directement les combustibles fossiles[15].

3. POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE EXTÉRIEURE : UN LEADER POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Recouvrer un rôle central au sein du régime climatique mondial

Suite à de récentes catastrophes météorologiques, dont les puissants ouragans qui ont balayé le Texas, la Floride et les Caraïbes, et que de nombreux scientifiques disent être directement liés au réchauffement climatique, Donald Trump a subi des pressions pour revenir sur sa décision de se retirer de l'accord de Paris. Néanmoins, en dépit de déclarations contradictoires sur l'Accord, l'administration américaine est peu encline à promouvoir quelque action significative sur le changement climatique, que ce soit au niveau national ou international[16]. Au moins jusqu'à la prochaine élection présidentielle en 2020, les États-Unis ont très probablement abandonné leur ancien leadership en matière de régime climatique. Si l'Europe parvient à montrer l'exemple, elle aura alors le pouvoir de combler le vide laissé par le retrait américain. Le leadership européen lors de la COP21 était davantage axé sur son rôle de médiateur et d'organisateur. L'Europe a en effet contribué à créer le cadre nécessaire permettant la signature de l'Accord de Paris par 195 pays en établissant des ponts entre pays développés et en développement.

A présent que les États-Unis se retirent à nouveau, l'Europe doit retrouver sa place au centre du régime climatique. La question est importante car plusieurs grands émetteurs de gaz à effet de serre tels que la Russie, l'Arabie Saoudite ou l'Iran, qui ont signé à contrecœur l'Accord de Paris, restent globalement sceptiques quant aux politiques climatiques. En tant que grands pays producteurs de combustibles fossiles, ils auraient le plus à perdre lors d'une transition mondiale

[14] Cela inclut la DG de l'action pour le climat, la DG de l'énergie, ainsi que la DG de l'environnement.

[15] Par exemple, le coût des batteries dans les véhicules électriques a diminué de 80% depuis 2008 et celui de l'énergie éolienne offshore a diminué de plus de 50% au cours des trois dernières années en Europe du Nord. 2016 a également été la première année où les énergies renouvelables ont dépassé le charbon en tant que première source de production d'électricité au monde. Voir : The Economist, The Burning Question: With or without America, self-interest will sustain the fight against global warming, 26 novembre – 2 décembre 2016.

[16] Par exemple, le secrétaire d'Etat américain Rex Tillerson a expliqué lors d'une interview en septembre que Trump pourrait changer d'avis sur l'accord de Paris "si nous pouvons tomber d'accord sur un ensemble de propositions que nous croyons justes". Néanmoins, le parti républicain dans son ensemble reste très sceptique sur le changement climatique, en partie à cause de la pression exercée par de puissants lobbies. Et l'administration Trump s'est engagée dans une politique de démantèlement de l'Environmental Protection Agency des États-Unis.

vers les énergies propres. Bien que ces pays aient indiqué qu'ils resteraient parties prenantes de l'Accord, tout signe de désengagement pourrait leur permettre de revenir sur leurs promesses en matière de climat et engendrer un effet domino.

Cependant, pour recouvrer un tel rôle de leader, l'Europe doit d'abord réformer les procédures par lesquelles elle s'engage dans les négociations climatiques. Si la question de la compétence partagée a posé des problèmes de législation interne, elle est encore plus problématique pour les relations extérieures. Il en résulte l'existence de trois différents types d'acteurs susceptibles de représenter la position de l'Union. En fonction de leurs compétences respectives, ces acteurs comprennent la Commission, la présidence tournante du Conseil, ainsi que chaque Etat membre. Cette «troïka» qui en résulte pose de nombreux problèmes à l'Europe lorsqu'il s'agit de parler d'une seule voix sur la scène mondiale. Les négociations internes précèdent toujours les négociations internationales et les deux sont régulièrement menées simultanément, ce qui a souvent bloqué l'Union. Étant donné que les Etats membres répugnent à transférer des compétences accrues en matière de politique étrangère, l'Union européenne et ses États membres doivent trouver de nouveaux moyens de renforcer leur cohésion au sein du régime climatique. L'un des moyens pourrait consister à mieux utiliser les dispositions du traité de Lisbonne relatives aux relations extérieures, dont le rôle de Haut Représentant pour les affaires étrangères, ainsi que celui du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Cependant, jusqu'à présent, l'Europe a choisi de ne pas les faire intervenir suffisamment lors des négociations sur le climat, peut-être pour éviter de faire de l'ombre à des États membres[17]. C'est là sans doute une erreur. Par rapport à l'actuel « système de troïka », le Haut représentant et le SEAE ont un potentiel beaucoup plus important pour renforcer l'unité de l'Europe sur la scène internationale. Parler d'une seule voix est fondamental si l'UE veut retrouver un rôle de premier plan au sein du régime climatique mondial.

Constituer un réseau solide de partenariats internationaux sur le climat

Toutefois, la situation internationale est très différente

par rapport à la période où l'Europe a exercé un rôle de leader dans le domaine environnemental. En effet, au cours des années 1990 et 2000, l'Europe était encore le deuxième plus grand émetteur de gaz à effet de serre après les États-Unis, et la Chine était un pays relativement plus pauvre. Dorénavant, elle se classe au troisième rang, la Chine ayant dépassé l'Europe et les États-Unis en tant que premier émetteur mondial. Plus important encore : la part de l'Europe dans les émissions mondiales diminue progressivement, en partie grâce au succès de sa législation environnementale, mais surtout à cause de la croissance économique des pays en développement, en particulier celle des BRICS. Logiquement, cet état de fait signifierait que l'influence européenne dans le régime climatique devrait décliner et qu'elle ne serait donc pas en mesure d'exercer seule un rôle de leader. En conséquence, il est essentiel que l'Europe établisse une collaboration étroite avec la Chine lors des négociations internationales sur le climat ; un tel partenariat devrait constituer la nouvelle colonne vertébrale de l'Accord de Paris. S'ils réussissaient à travailler ensemble en tant que premier et troisième plus grands émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre, l'Union européenne et la Chine devraient être en mesure de contrer le désengagement des États-Unis (2e émetteur mondial). D'autant que le président Xi Jinping a réaffirmé sa détermination à mettre en œuvre les engagements pris par la Chine dans le cadre de l'accord de Paris et à sauvegarder le régime climatique. De fait, la Chine est fortement encline à opérer une transition vers un avenir plus «vert», car le pays fait face à une grave crise écologique due à un développement économique incontrôlé[18]. De plus, Pékin considère le semi-isolationnisme de Trump comme une opportunité pour la Chine, qui se trouve en mesure de prendre une position de leader et d'accroître son influence sur la scène mondiale et de légitimer son concept de «neutralité du régime».

Il existe donc un grand potentiel favorable au renforcement du partenariat entre l'Union européenne et la Chine dans le cadre du régime climatique. En effet, les deux puissances ont travaillé en étroite collaboration au cours des COP, et ont publié une déclaration commune pour soutenir l'Accord de Paris suite à l'annonce de retrait des Etats-Unis. L'Europe

[17] Bien que le Conseil des affaires étrangères de l'UE ait adopté un plan d'action sur la diplomatie climatique en 2015 destinée à mieux utiliser les nouvelles dispositions de la politique étrangère du traité de Lisbonne en matière de diplomatie climatique, cela reste une tentative isolée et insuffisante.

[18] Par exemple, 1,6 million de Chinois meurent chaque année à cause de la pollution. Voir : Rohde R. A. and Muller R. A., Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources, Berkeley Earth, 2015.

Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'accord de Paris sur le changement climatique

étant le premier partenaire commercial de la Chine, et la Chine étant le deuxième partenaire commercial de l'Europe, elles ont déjà établi des relations de travail étroites sur de nombreux sujets. Depuis 2003, la Chine et l'Union européenne ont participé à un Agenda stratégique de coopération, qui prévoit des sommets annuels couvrant un large éventail de sujets, allant du commerce à la sécurité. Cet agenda a servi de base pour le développement de divers cadres de coopération spécifiquement sur les questions environnementales, dont le Partenariat sur le changement climatique, depuis 2005, le Dialogue sur la politique environnementale au niveau ministériel, ainsi que la feuille de route de coopération énergétique UE-Chine, en 2016. Bien que considérables, ces différentes plateformes se sont concentrées sur le dialogue et le partage d'informations plutôt que sur des questions politiques concrètes. Il est donc important de réformer les mécanismes de coopération sino-européens afin qu'ils produisent des résultats concrets liés au processus de la COP. Comme le changement climatique est un problème mondial, le double leadership euro-chinois, bien qu'essentiel, ne suffira pas à lui seul. Toutes les nations doivent participer activement, sinon il existe un fort risque de "freeriding", cas où un pays ou un groupe de pays profite des efforts de tous les autres sans rien faire lui-même.

L'Europe devrait s'appuyer sur son expérience en tant que médiateur pour jeter des ponts entre pays développés et en développement afin de construire un réseau solide de partenariats internationaux sur le climat et assurer ainsi un véritable adhésion mondiale vis-à-vis de l'Accord de Paris. En premier lieu, les pays développés continuent de produire des engagements très étendus et juridiquement contraignants, et continuent donc à jouer un rôle clé dans le régime climatique. Par conséquent, la création de partenariats climatiques avec des pays prospères tels que le Canada et le Japon demeure très importante. L'Europe a signé un accord de libre-échange avec le Canada en octobre 2016 ; de même, elle a conclu des négociations avec le Japon en juillet 2017. Ces Accords de libre-échange contiennent plusieurs clauses sur le commerce et l'investissement dans le domaine des biens et services environnementaux, y compris la libéralisation tarifaire

pour les produits liés à l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, ce qui peut établir la base d'une coopération plus soutenue en matière de politique climatique. Néanmoins, plusieurs analystes ont critiqué ces clauses environnementales en observant qu'elles ne s'accompagnent pas de mécanismes d'application efficaces. Certains observateurs soulignent que ces clauses risquent d'être contournées en raison de la création d'un système de justice parallèle et privé, connu sous le nom de «Investment Court System». Ces questions devront être traitées plus complètement dans les années à venir[19].

Assurer un engagement mondial et un cadre juridique solide pour le régime climatique

L'un des plus grands plus grand changement dans le régime climatique au cours de la dernière décennie a peut-être été la montée en puissance des pays en développement. Le Protocole de Kyoto imposait des objectifs contraignants uniquement aux pays développés, les pays en développement étant protégés en vertu du principe des «responsabilités communes mais différenciées[20]». Cependant, en raison de leur croissance économique rapide, certains pays en développement sont devenus de grands émetteurs de gaz à effet de serre et doivent donc être intégrés au sein du régime climatique. L'Europe a contribué activement à trouver des solutions de compromis jugées équitables par les pays en développement afin de convaincre ces derniers de ratifier l'Accord de Paris. Ce succès est dû en partie au fait que l'Union européenne a été le plus grand donateur au monde pendant plusieurs décennies, ce qui lui a permis de constituer un solide réseau de partenariats avec les pays en développement, et principalement dans les régions de l'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). En outre, elle est le leader mondial du financement climatique depuis de nombreuses années, fournissant une assistance monétaire et technique étendue, et notamment des transferts de technologie, pour aider les pays en développement à atténuer leurs émissions et de lutter contre les effets du réchauffement climatique (les pays pauvres sont les plus vulnérables). Elle participe à une multitude de plateformes internationales pour le financement climatique, comme le «Fonds vert pour le climat»,

[19] Le système des tribunaux d'arbitrage a été accusé d'affaiblir les tribunaux ordinaires et de donner la priorité aux intérêts des sociétés sur les clauses environnementales et sociales du traité. Voir : CETA and the environment: a gold standard for the planet or for big business, une étude de Transport & Environment et Client Earth, 2016.

[20] Cela fait référence au fait que les pays développés doivent prendre l'initiative quant à la réduction de leurs émissions de GES, étant donné que les pays en développement peuvent avoir besoin de plus de latitude pour développer leur économie. Les GES ont une durée de vie allant jusqu'à 100 ans, de sorte qu'il existe aussi une question de contribution historique au changement climatique.

[21] L'Accord de Paris prévoyait jusqu'à 100 milliards \$ d'aide financière par an à partir de 2020 pour aider les pays en développement, les États-Unis s'étant engagés à fournir la plus grande part de cette contribution.

et s'appuie sur l'assistance financière et technique pour inciter les pays en développement à signer des engagements dans ce domaine. De fait, son rôle en tant que leader mondial du financement climatique est en passe de prendre une importance particulière à la suite du retrait des États-Unis de l'Accord de Paris[21]. Une évolution semblable s'applique aux pays émergents (BRICS). L'Inde, par exemple, a connu plusieurs décennies de forte croissance et elle est le quatrième émetteur mondial de gaz à effet de serre (après la Chine, les États-Unis et l'Union européenne). Le Premier ministre indien Narendra Modi a confirmé son soutien indéfectible à l'Accord de Paris suite à l'annonce du retrait américain. L'Inde, qui a une longue tradition d'activisme environnemental, cherche à jouer un rôle de premier plan dans le domaine du régime climatique afin de renforcer son influence sur la scène mondiale. Après la mise en place d'un partenariat stratégique en 2004, l'Union européenne a renforcé ses liens avec l'Inde à travers des sommets annuels couvrant de nombreux sujets, y compris les questions environnementales. Parmi ces dernières, mentionnons l'Initiative sur le développement propre et le changement climatique, le Forum UE-Inde sur l'environnement, ainsi que le Partenariat pour l'énergie propre et le climat signé lors du sommet de 2016. Toutefois, il n'existe pas de cadre institutionnalisé de coopération bilatérale, tel que l'Environment Policy Dialogue avec la Chine, entre l'Union et l'Inde au niveau ministériel sur les questions climatiques et environnementales. Ainsi, elles devraient instituer des réunions officielles et régulières entre le Commissaire européen à l'action pour le climat et son homologue indien pour consolider leur partenariat quant au sein du régime climatique. Ainsi, à mesure que l'économie indienne poursuit sa croissance, le partenariat UE-Inde deviendra probablement crucial pour l'avenir du régime climatique mondial.

L'Europe devrait également chercher les moyens de renforcer l'architecture juridique du régime climatique. En effet, s'il garantit un niveau global d'engagement des pays développés et en développement, l'Accord de Paris, comme de nombreux accords environnementaux, n'est pas juridiquement contraignant. Il s'agit d'un «accord plus contraignant sur la forme que sur le fond[22]».

Ce qui n'est pas surprenant, car le régime climatique a toujours souffert de la faiblesse des mécanismes d'application de la loi. Par conséquent, l'initiative du président Macron de proposer un nouveau Pacte mondial pour l'environnement constitue un pas dans la bonne direction. L'objectif du Pacte est de fournir «un texte juridique global rassemblant les principes fondamentaux du droit de l'environnement», et visant à devenir la «pierre angulaire du droit international de l'environnement[23]». Le Pacte mondial deviendrait un traité juridiquement contraignant qui pourrait être invoqué devant les juridictions nationales pour demander des comptes aux États sur les questions environnementales. L'Union européenne doit veiller à ce que les États membres ratifient rapidement ce pacte afin de renforcer sa crédibilité en tant que leader environnemental mondial. En outre, l'Europe devrait s'appuyer sur son vaste réseau de partenariats climatiques avec des pays développés et en développement pour renforcer le soutien international au Pacte mondial. Un tel effort aidera à assurer sa ratification lorsqu'il sera soumis à l'Assemblée générale des Nations unies.

L'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique. À la suite du désengagement américain, le leadership mondial est vacant dans ce domaine. L'Union européenne et ses États membres ont les capacités de montrer l'exemple, puisqu'ils sont en train de promulguer certaines des législations environnementales les plus ambitieuses au monde. Cependant, il faudra aborder les problèmes de coordination entre les États membres et les institutions européennes relevant de la compétence partagée, ainsi que la question de la concurrence institutionnelle et celle des contradictions éventuelles entre les politiques climatiques et la sécurité énergétique. L'Europe a commencé à se positionner au cœur du régime climatique mondial à travers un vaste réseau de partenariats avec des pays développés et en développement couvrant le monde entier. Néanmoins, elle devra renforcer sa cohésion lors des négociations sur le climat en parlant d'une seule voix sur la scène mondiale, de même qu'elle devra travailler au renforcement de l'architecture

[22] Voir : Hill, p. 285.

[23] « [ce pacte] viendra ainsi harmonieusement compléter l'édifice juridique des normes fondamentales : après les deux Pactes internationaux de 1966 (l'un relatif aux droits civils et politiques, l'autre relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), il consacra une troisième génération de droits fondamentaux, celle touchant à l'environnement ». Voir: Le Club des Juristes, Vers un Pacte mondial pour l'environnement, 24 juin 2017.

[24] Selon une enquête Eurobaromètre, 91% des citoyens de l'UE considèrent le changement climatique comme un problème grave, 69% comme un problème «très grave» et 22% comme un problème «assez sérieux». De même, la plupart des gens (93%) sont d'accord pour dire que le changement climatique ne sera efficace que si tous les pays du monde agissent ensemble. Voir : Rapport spécial Eurobaromètre sur les changements climatiques (n° 435), enquête réalisée par TNS political & social, à la demande de la Commission européenne, DG de l'action pour le climat, juin 2015.

Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'accord de Paris sur le changement climatique

juridique du régime climatique. Elle dispose d'un immense potentiel lui permettant de renforcer à la fois ses actions climatiques internes et externes, car les enquêtes d'opinion indiquent des niveaux élevés de soutien populaire sur cette question[24].

Dans l'ensemble, l'Europe a besoin du régime climatique autant que le régime climatique a besoin de l'Europe. Le changement climatique représente un problème majeur susceptible de renforcer l'unité européenne, étant donné que la plupart des États membres conviennent que des mesures doivent être prises. De plus, si elle parvient à adopter une législation environnementale ambitieuse, elle attirera des investissements «verts» et des entrepreneurs internationaux, contribuant ainsi à consolider la reprise économique. De même, la diplomatie climatique a également permis aux relations extérieures de connaître des succès tangibles. Malgré des faiblesses dans d'autres domaines, les négociations sur le climat représentent une opportunité pour l'Europe de renforcer sa présence sur la scène

mondiale. Parallèlement, le régime climatique a besoin de l'Europe car sinon, à la suite du désengagement américain, la Chine risque de combler le vide et d'assumer le leadership mondial. Si un gouvernement autoritaire venait à dominer le régime climatique mondial, cela pourrait avoir un impact sur sa légitimité à long terme. Ainsi, le leadership européen est-il nécessaire pour équilibrer le pouvoir de la Chine et défendre les valeurs démocratiques au sein du régime climatique. L'Europe, en raison de sa nature même, est idéalement positionnée pour contribuer à promouvoir ces valeurs.

Les négociations sur le climat ne requièrent aucune sorte de puissance militaire, mais plutôt des compétences diplomatiques subtiles et du «soft power». En tant que puissance normative, l'Europe peut s'appuyer avec succès sur des outils tels que la diplomatie multilatérale afin d'influer sur l'agenda climatique international et devenir le gardien de l'Accord de Paris.

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.