

Le Pacte vert européen : une boussole dans la tempête ? Bilan et perspectives pour l'action environnementale de l'Union européenne

Nicolas Berghmans (Iddri)

Les élections européennes ouvrent une période cruciale pour la redéfinition des priorités des institutions européennes pour les cinq années à venir et la crédibilité de l'engagement de l'UE pour la transition écologique posé dans la mandature précédente par le Pacte vert européen, qui a permis une mise à jour inédite du cadre législatif européen pour la transition écologique¹.

Les politiques du Pacte vert ont établi des bases solides pour orienter les transitions sectorielles qui s'appuient sur une capacité à répondre aux défis posés à l'Union sur les plans sécuritaire et économique². Ces politiques doivent néanmoins être complétées pour accélérer la mise en œuvre qui n'est toujours pas à la hauteur des objectifs visés³.

Cette *Étude* dresse un bilan des textes législatifs et réglementaires des cinq dernières années et identifie des priorités pour approfondir l'action environnementale de l'UE au cours de la prochaine mandature.

¹ 137 textes proposés dont 80 directives ou règlements modifiés ou nouveaux.

² Kauffmann, C., Treyer, S. (2024). Réinventer le Deal – Quel nouveau récit pour mettre le développement durable au cœur du prochain mandat de la Commission européenne. Iddri, *Décryptage* n°03/24.

³ Voir notamment EEA (2023). Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives, 2023 edition, EEA Report 11/2023 ou ECNO (2023). State of EU progress to climate neutrality, June 2023.

MESSAGES CLÉS

Le manque de progrès par rapport aux promesses initiales du Pacte vert sur la transition agricole et alimentaire appelle à remettre ce sujet sur le métier lors de la prochaine mandature européenne. Ce secteur ne peut rester en marge de l'action environnementale tant il est structurant pour les enjeux climatiques et de biodiversité et doit se transformer pour assurer sa propre résilience et viabilité.

L'accélération de l'action climatique reposera sur la capacité à apporter des réponses renforcées aux enjeux distributifs soulevés par la transition écologique ; l'accessibilité des solutions vertes pour les citoyens doit être mise au cœur de l'action de l'UE.

Dans un contexte où les ressources énergétiques et matérielles de l'Europe sont très limitées, l'UE devrait bâtir sa stratégie industrielle sur un haut niveau d'exigence environnementale et sociale.

Un débat doit s'engager rapidement sur les moyens de financer la transition écologique à l'échelle européenne alors que les montants à investir posent la question de la solidarité entre États membres et que le plan de relance européen arrive à échéance en 2026.

L'approfondissement d'une diplomatie européenne liée aux enjeux de transformation écologique devrait être priorisé au cours du nouveau mandat afin d'accélérer la transition en Europe et dans le monde et de contribuer à régler les points de tension liés à l'agenda de la transition.

Le Pacte vert européen : une boussole dans la tempête ? Bilan et perspectives pour l'action environnementale de l'Union européenne

Nicolas Berghmans (Iddri)

1. UN PROJET DE TRANSFORMATION INÉDIT ET RÉSILIENT DANS UN CONTEXTE MOUVEMENTÉ	5
2. UN SOCLE LÉGISLATIF SIGNIFICATIVEMENT RENFORCÉ, MAIS DES PRIORITÉS D'ACTION INÉGALEMENT TRAITÉES	7
3. UNE TRANSITION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ENTRAVÉE	8
4. ACCELERER LA TRANSITION CLIMATIQUE PAR UNE MISE EN ŒUVRE AMBITIEUSE	10
5. RENOUVELER LE CONTRAT SOCIAL EUROPÉEN POUR UNE TRANSITION PLUS JUSTE	11
6. BÂTIR UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE SUR LES OBJECTIFS DE DURABILITÉ	13
7. FINANCER LA TRANSITION A L'ÉCHELLE EUROPÉENNE	14
8. APPROFONDIR LA DIPLOMATIE VERTE EUROPÉENNE	15
9. CONCLUSION	16

1. UN PROJET DE TRANSFORMATION INÉDIT ET RÉSILIENT DANS UN CONTEXTE MOUVEMENTÉ

Lancé en décembre 2019, le Pacte vert européen s'est inscrit dans un contexte politique favorable aux politiques environnementales, marqué par une montée dans l'opinion publique européenne des enjeux environnementaux et climatiques⁴ ainsi que par une situation politique nouvelle au Parlement européen : montée des partis écologistes (72 sièges sur 705) et une majorité à trouver pour le soutien à la Commission lors de sa nomination puis sur chacun des textes qui ne reposait plus uniquement sur les deux partis de centre-droit (PPE) et de centre-gauche (S&D). En outre, l'Union européenne (UE) sortait alors de près d'une décennie de gestion de crises ayant provoqué des désaccords majeurs entre États membres (crise des dettes souveraines, première crise du gaz liée au début du conflit ukrainien, crise migratoire, sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne) ; elle était ainsi à la recherche d'un projet plus fédérateur.

Dès sa conception, le Pacte vert a été présenté comme un projet de transformation et de compétitivité économique⁵ visant, en faisant de l'Europe le premier continent neutre en carbone d'ici 2050, à créer de nouveaux emplois dans les secteurs verts, à stimuler l'innovation et à renforcer la position de l'Europe sur le marché mondial des technologies vertes ; tout en permettant de bâtir des compromis internes à l'Union européenne. Cette focalisation sur l'équilibre au sein de l'UE se trouvait renforcé par la perception que sa capacité normative (« l'effet Bruxelles ») pouvait constituer un atout décisif

et suffisant pour positionner l'économie européenne dans la course aux technologies vertes, et par le fait que l'Union européenne s'est historiquement positionné comme un leader de l'action climatique ; dans ce contexte, le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat plaçait l'UE dans la position de se différencier de façon encore plus décisive par l'action environnementale. Cette priorité donnée à l'équilibre interne a fait débat dès le départ et, très tôt, des voix se sont élevées pour une meilleure intégration du Pacte vert dans la politique extérieure de l'Union, tant les ramifications externes de l'économie européenne et de son évolution sont importantes⁶ (cf. impact de certaines législations au-delà des frontières européennes : règlement déforestation et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières notamment).

Le Pacte vert a provoqué des changements organisationnels au sein de la Commission européenne, plus particulièrement la mise en place d'une vice-présidence exécutive dédiée⁷, dont le but est de porter et coordonner le travail interne et transversal pour la transition écologique avec l'appui de la DG Clima. Cette organisation a permis une production législative sans précédent dans le domaine environnemental et climatique : près de 150 textes proposés, dont 80 législations nouvelles ou réformées annoncées et 54 adoptées. Le traitement par « paquets » de ce grand nombre de dossiers s'est imposé à plusieurs reprises : le paquet "Fit for 55" (« ajustement à l'objectif de -55 % d'émissions à 2030) en est l'exemple le plus illustratif. Cette méthode poursuivait deux logiques : une recherche de cohérence entre dossiers législatifs traitant des mêmes transformations sectorielles ; et la possibilité de construire des coalitions politiques à même de soutenir les changements proposés dans une situation où certains États membres avaient des priorités différentes.

⁴ Eurobaromètre (2023). La part des citoyens européens estimant que le changement climatique est un problème très sérieux a augmenté régulièrement pour atteindre son maximum en septembre 2019 (79 %) pour se maintenir à des niveaux élevés depuis.

⁵ Commission européenne (2019). Le Pacte vert pour l'Europe, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

⁶ DIE (2021). The External Dimensions of the European Green Deal: The Case for an Integrated Approach - https://www.idos-research.de/uploads/media/BP_13.2021.pdf

⁷ Von der Leyen, U. (2019). Mission letter to Frans Timmermans, Executive Vice-President for the European Green Deal, Brussels, 1 December 2019.

Le Pacte vert est en outre parvenu à se maintenir comme une boussole dans l'agenda politique européen, malgré la succession des crises. Si l'inertie liée à un projet politique lancé quelques mois seulement avant l'irruption de la pandémie de Covid-19 a pu jouer un rôle dans cette stabilité, l'adaptabilité du Pacte vert a montré, sous différents prismes, l'alignement possible et souhaitable entre les objectifs environnementaux et la réponse que l'Union pouvait apporter aux défis sanitaires, sécuritaires, énergétiques et économiques qui lui sont posés.

La crise sanitaire a par exemple donné lieu au lancement du plan de relance économique «NextGenerationEU» qui, dans le cadre du Pacte vert, a fixé aux États membres un objectif d'utilisation des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience dédié à la transition écologique (37 %) et posé le principe de ne pas utiliser de fonds pour des investissements contraires à cette dernière. Des voix se sont fait entendre en opposition à cette orientation⁸, mais une large coalition d'acteurs a soutenu la transition écologique comme un axe central de la reprise économique⁹. Ces choix s'accompagnent d'impacts réels : selon la Commission européenne, les actions ont déjà permis de réduire de 28 TWh, soit 0,2 %, la consommation d'énergie primaire par an et d'installer 54 GW de capacité de production d'énergie renouvelable supplémentaire¹⁰.

Puis l'invasion russe de l'Ukraine a engendré en réponse l'élaboration du plan REPowerEU¹¹, qui adapte clairement la trajectoire énergétique européenne bâtie sur les propositions issues du Pacte vert européen. Ce plan, qui vise à mettre fin d'ici 2027 aux importations d'hydrocarbures russes, confirme alors l'objectif climatique 2030 de -55% fraîchement entériné par la loi climat ; il propose également de rehausser les objectifs d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables proposés en 2021 dans le cadre du Fit for 55 et de dédier des fonds non utilisés du plan de relance à la transition énergétique européenne. Les analyses de la Commission européenne estiment que l'objectif climatique de l'UE permettra de réduire la dépendance énergétique de l'UE de 55,5 % en 2021¹² à 50 % en 2030 et dans une fourchette comprise en 26 % et 34 % d'ici 2040¹³, réduisant ainsi la vulnérabilité de l'économie européenne aux chocs provenant des marchés énergétiques tels qu'il se sont manifestés après le début de la guerre en Ukraine. Ici encore, c'est bien l'alignement

entre la lutte contre le changement climatique et la sécurité énergétique par la réduction d'une dépendance aux importations d'énergies fossiles qui est venu confirmer la stratégie européenne. Néanmoins, c'est également à l'occasion de cette crise et de ses conséquences sur la sécurité alimentaire mondiale que se sont manifestées au plus haut niveau politique des premières mises en causes de la stratégie de transition agricole européenne « De la ferme à la fourchette »¹⁴.

Enfin, les effets de la crise énergétique combinés à l'émergence de politiques de transition plus ambitieuses que par le passé aux États-Unis (cf. vote de l'Inflation Reduction Act¹⁵) ont abouti à la présentation, en mars 2023, du plan industriel pour le Pacte vert, qui vise à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne¹⁶. De nouvelles législations¹⁷ ont rapidement été adoptées, autour des objectifs de transition, constituant ainsi le point de départ d'un débat sur la définition de politiques industrielles en Europe permettant de combiner des objectifs environnementaux, de sécurité et économiques. Parmi les défis envisagés, la sécurisation des approvisionnements et la maîtrise des procédés industriels prennent une importance particulière et nouvelle dans une économie bas-carbone par rapport à une économie fossile, avec un passage d'une économie de flux énergétiques à une économie de stocks de matériaux. C'est pourquoi les taux de dépendance de l'UE à l'importation de certaines matières critiques brutes mais aussi raffinées interpellent par leur niveau important, comparable pour le cobalt ou le lithium¹⁸ notamment aux dépendances vis-à-vis du pétrole ou du gaz naturel ; ces dépendances sont toutefois de nature différente puisque, contrairement aux énergies fossiles, ces matériaux constituent un stock qui pourra être réutilisé si les filières de recyclage associées sont mises en place ; en outre, il faut tenir compte du haut niveau de concentration actuel de leur raffinage localisé majoritairement en Chine aujourd'hui. Sans remettre en cause l'objectif de transition et considérant que ces secteurs sont encore en phase d'expansion, et peuvent encore faire place à une industrie européenne, cet exemple montre l'ampleur du défi du positionnement de l'industrie européenne au sein de nouvelles chaînes de valeurs et la nécessité pour cela de mobiliser l'ensemble des leviers à disposition, y compris ceux de l'efficacité et de la sobriété énergétiques et matérielles au regard de la situation d'approvisionnement limité de l'Europe.

⁸ Voir notamment <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/czech-pm-urges-eu-to-ditch-green-deal-amid-virus/> et <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-poland-ets/eu-should-scrap-emissions-trading-scheme-polish-official-says-idUSKBN-2141RC/>

⁹ <https://www.wbcsd.org/Overview/News-Insights/General/News/Green-Recovery-Alliance-reboot-and-reboost-our-economies-for-a-sustainable-future>

¹⁰ Voir European Commission (2024). Recovery and resilience scoreboard: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/green.html?lang=fr

¹¹ European Commission (2022). REPowerEU Plan.

¹² <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/interactive-publications/energy-2023>

¹³ European Commission (2024). Impact assessment accompanying the Communication "Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society"

¹⁴ <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/war-ukraine-and-food-security-what-are-implications-europe>

¹⁵ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376>

¹⁶ Commission européenne (2023). Le plan industriel du Pacte vert - https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_fr

¹⁷ Le plan industriel pour le Pacte vert contient un règlement sur le développement des industries à zéro émission nette, un règlement pour fixer un cadre pour l'approvisionnement durable et sûr des minéraux critiques et une nouvelle réforme du marché de l'électricité visant à favoriser les contrats de long terme.

¹⁸ Banque de France (2023). Critical raw materials: the dependence and vulnerabilities of the EU

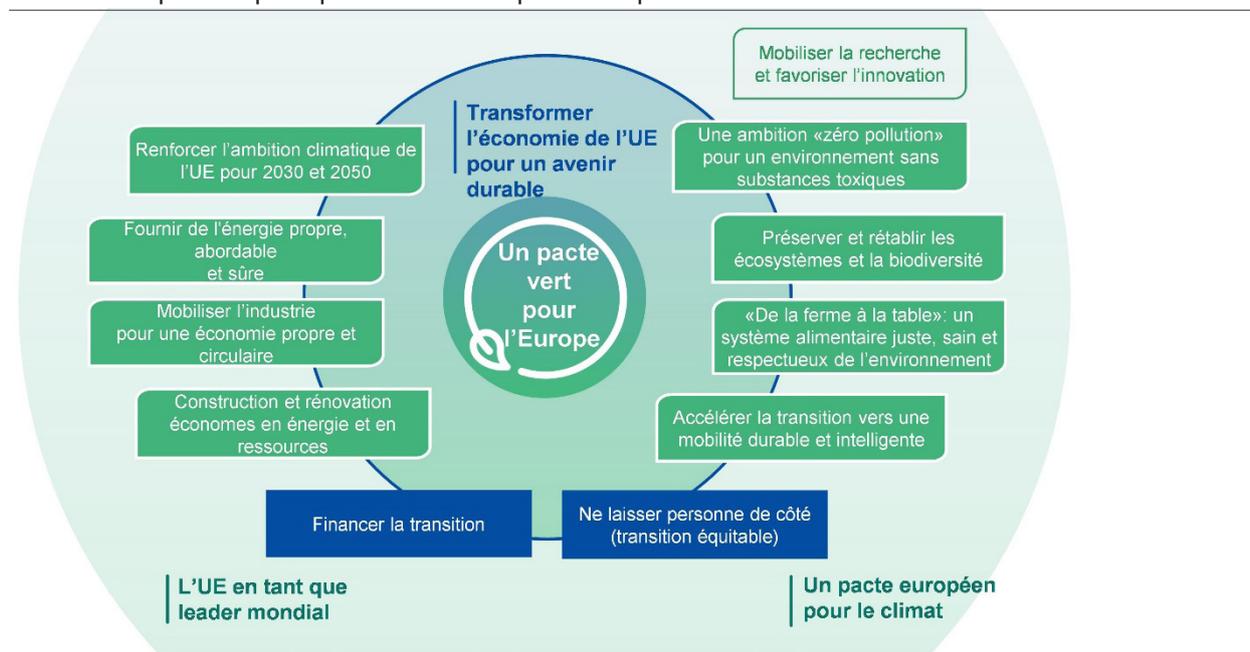
2. UN SOCLE LÉGISLATIF SIGNIFICATIVEMENT RENFORCÉ, MAIS DES PRIORITÉS D'ACTION INÉGALEMENT TRAITÉES

Le Pacte vert européen s'est organisé initialement autour de huit grandes priorités d'action thématiques et trois transversales résumées par la Figure 1. Il convient tout d'abord de prendre la mesure de l'accomplissement : près de 137 textes ont été proposés, dont 69 propositions législatives (règlements ou directives) proposées et 54 abouties en cinq ans (voir Tableau 1). Plus de quatre ans après son lancement, le bilan des progrès du Pacte vert par rapport aux intentions initiales est donc celui d'une forte production législative de l'UE sur le plan environnemental et d'un taux important de propositions législatives ayant pu aboutir avant la fin de la législature dans quatre domaines : climat-énergie^{19,20}, finance durable, mobilité durable, et même le plan industriel pour le Pacte vert dont les propositions n'ont pourtant été dévoilé qu'en mars 2023. Parmi les réalisations majeures, on peut citer l'adoption de la loi européenne sur le climat, qui fixe des objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la plupart des textes du

paquet Fit for 55 qui comprend la réforme du système d'échange de quotas d'émissions carbone, la création du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la révision des directives sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ou encore la norme d'émissions pour les véhicules neufs qui organise la fin de la vente de véhicules thermiques neufs en 2035.

Cependant, toutes les priorités n'ont pas été traitées avec le même succès : certains textes ont passé plus difficilement l'étape des discussions politiques (la proposition de règlement sur l'usage durable des pesticides a même été rejetée) ou n'ont même pas été présentés par la Commission bien qu'annoncés dans les stratégies. Ainsi, la moitié des textes issus de la stratégie « De la ferme à la fourchette » qui vise à rendre le système alimentaire européen plus durable n'ont pas été encore proposés par la Commission européenne, tandis que la proposition de réforme pour passer d'une directive à un règlement sur l'usage durable des pesticides afin d'harmoniser les règlements à l'échelle européenne et atteindre l'objectif de réduction de leur usage va être retirée par la Commission après son rejet par le Parlement européen. Les progrès législatifs sont également plus limités sur la question de la réduction des pollutions (objectif « zéro pollution ») : la révision du règlement REACH sur l'utilisation et l'évaluation des substances chimiques²¹ a été plusieurs fois repoussée, et trois autres initiatives doivent encore être présentées.

FIGURE 1. Les priorités politiques du Pacte vert pour l'Europe



Source : Commission européenne (2019). Le Pacte vert pour l'Europe.

¹⁹

²⁰ À l'exception de la proposition de réforme de la directive relative à la taxation de l'énergie.

²¹ <https://echa.europa.eu/fr/regulations/reach/understanding-reach#:~:text=REACH%20est%20un%20r%C3%A8glement%20de,industrie%20chimique%20de%20l'UE.>

TABLEAU 1. Avancée des directives et règlements européens proposés dans le cadre du Pacte vert européen

	En attente de proposition/ proposition rejetée	Négociations au Parlement et au Conseil	Trilogues	Finalisés*	Total
Climat-énergie-bâtiment		1		16	17
Finance durable				11	11
Plan industriel du Pacte vert				6	6
Mobilité durable				7	7
De la Ferme à la fourchette	7	3		2	12
Biodiversité	1		1	3	5
Économie circulaire		4	1	4	9
Zéro pollution	4	2	2	5	13
TOTAL	12	10	4	54	80

Source : Iddri d'après Renew (2023). 75 lois pour faire de l'Europe une puissance verte et <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>, mis à jour le 25 mai 2024.

* Les textes finalisés sont les textes en vigueur ou approuvés dans leur version finale par les co-législateurs (Parlement européen et Conseil de l'UE) et en attente de publication au journal officiel.

L'analyse est donc contrastée, entre des domaines où les progrès législatifs sont significatifs et pour lesquels la priorité devrait être de s'assurer de leur mise en œuvre, à commencer par leur transposition en droit national (15 des 54 textes sont des directives), et d'autres domaines où la question de la reprise de propositions législatives dans l'agenda législatif européen se pose. Le calendrier choisi par la Commission, qui a priorisé les textes directement en lien avec le cadre climatique et énergétique dans l'agenda législatif, a pu jouer un rôle. En effet, les sujets traités plus tardivement dans la législature ont pu pâtir du durcissement des positionnements politique sur la question de la transition écologique qui s'est cristallisé lors de la discussion parlementaire sur le règlement sur la restauration de la nature²². Néanmoins, ces progrès inégaux entre les différentes priorités étaient apparentes dès 2021 dans les réponses d'experts suivant le processus du Pacte vert²³, ce qui suggère des causes plus profondes traduisant un consensus moindre que dans le domaine énergétique ou de la mobilité.

²² <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/pour-quoi-une-politique-de-restauration-de-la-nature-est>

²³ Charveriat, C. and Holme, C. (2021). European Green Deal Barometer 2021. Institute for European Environmental Policy and GlobeScan, Brussels and Paris.

Il conviendra donc d'en analyser en profondeur les raisons, tout en tenant compte du fait que, si les termes du débat politique ont évolué, l'action contre le changement climatique et l'environnement continue d'être vue par les citoyens européens comme une priorité d'action pour les pouvoirs publics et l'UE malgré des doutes exprimés sur la manière de mener la transition²⁴. Trouver les moyens de traiter la mise en œuvre du Pacte vert et de reprendre des discussions avortées dessinent ainsi deux axes pour l'agenda européen des cinq prochaines années.

3. UNE TRANSITION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ENTRAVÉE²⁵

La transition agricole et alimentaire est un des piliers du Pacte vert, porté essentiellement la stratégie « De la ferme à la fourchette » présentée en mai 2020. Pourtant, près de quatre ans après sa publication, sa traduction législative s'est progressivement enlisée pour aboutir à une situation où seuls 2 des 9 textes législatifs annoncés ont été finalisés, tandis que certains textes centraux ont été repoussés au point de ne pas avoir été présentés ou d'avoir été rejetés puis retirés par la Commission européenne. Il s'agit sans aucun doute de l'axe le plus controversé du Pacte vert, qui continue d'alimenter un vif débat au sein des parties prenantes du monde agricole²⁶. La guerre en Ukraine a marqué un premier tournant, avec un retour au premier plan de la question de la sécurité alimentaire primant sur celle de la transition agroécologique²⁷, une évolution qui contraste avec l'alignement plus fort des objectifs de sécurité et de transition dans le débat énergétique européen. La question de la transition agroécologique est même devenue un point de fixation des protestations agricoles du début de l'année 2024, en raison notamment du poids des normes environnementales²⁸, et ce malgré l'absence de traduction législative²⁹.

La transition agricole et alimentaire est essentielle pour l'Union européenne afin d'atteindre ses objectifs environnementaux, économiques et d'autonomie stratégique. Comprendre les raisons de l'échec de la stratégie européenne à fédérer suffisamment d'appui politique pour assurer une traduction législative à la hauteur des promesses initiales doit être la première étape

²⁴ More in Common (2024). Europe Votes, The road to the European elections, public opinion in France, Germany, Poland and Spain, March 2024.

²⁵ Cette partie est largement basée sur : Aubert, P.-M. (2024). « De la ferme à la table » : les raisons d'un échec et comment rebondir. L'Économie politique n°101, Alternatives économiques & Institut Veblen

²⁶ Aubert, P.-M. (2024). « De la ferme à la table » : les raisons d'un échec et comment rebondir. L'Économie politique n°101, Alternatives économiques & Institut Veblen.

²⁷ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/guerre-en-ukraine-queelles-implications-pour-leurope-face>

²⁸ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/colere-des-agriculteurs-comment-renouer-le-fil-du>

²⁹ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/colere-des-agriculteurs-comment-renouer-le-fil-du>

pour relancer sur des bases solides les discussions autour d'une stratégie commune pour le système agricole européen.

La stratégie européenne a permis un pas en avant important en proposant d'adopter une approche systémique de la production agricole jusqu'à la consommation alimentaire, ce qui permettait d'aborder trois leviers majeurs : la baisse de la consommation de produits animaux, la réduction de l'usage des intrants de synthèse et la réduction des pertes et gaspillages³⁰. En revanche, les conditions de viabilité économique pour les acteurs de l'ensemble de la chaîne de valeur n'étaient pas suffisamment détaillées, alors même que la politique européenne en matière d'agriculture a historiquement consisté à soutenir le revenu des agriculteurs et assurer la compétitivité des industries agroalimentaires. Le changement de paradigme esquissé s'est ainsi heurté à de fortes résistances.

Conserver cette approche systémique est primordial pour répondre aux défis structurants multiples et les intégrer aux décisions de politiques publiques. Ces défis sont nombreux : alimentation saine, équilibres économiques et sociaux de la filière autour du revenu agricole et du renouvellement des générations d'agriculteurs, enjeux environnementaux tels que la baisse des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, l'érosion des sols, la perte de biodiversité. Cette approche permet également d'amorcer un débat pour mettre à contribution l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur agroalimentaire et éviter que les efforts de transition du secteur, encouragés ou imposés par les politiques agricoles, repose uniquement sur les exploitations. Car en effet, faire reposer la transition agroécologique essentiellement sur le maillon des fermes, sans accompagner simultanément les évolutions nécessaires des industries agroalimentaires (amont comme aval) et des pratiques alimentaires, place les agriculteurs dans une situation d'impasse économique, qui a mené, parmi d'autres facteurs, aux protestations agricoles récentes^{31,32}.

Il conviendra ainsi, dans les réflexions à venir sur le secteur, de dépasser les écueils identifiés qui ont mené au rejet par une partie importante du monde agricole de la stratégie « De la ferme à la fourchette »³³ ; c'est dans ce cadre que s'inscrit le dialogue stratégique en cours lancé par la Commission européenne à la suite de la crise agricole³⁴. Parmi les pistes d'amélioration en termes de méthode figurent les actions suivantes :

- repenser le pilotage de la stratégie de transition agricole pour s'assurer d'un bon niveau d'expertise et d'engagement avec les parties prenantes du débat agricole ;
- concentrer les consultations sur l'identification d'options sans regrets qui peuvent être largement partagées par les acteurs en prenant en compte la polarisation préexistante du débat sur la nécessité de préserver la biodiversité dans les paysages agricoles ;
- améliorer la représentation du système alimentaire dans les outils et modèles évaluant la transition : l'hypothèse d'un scénario « business as usual » (le système « tel qu'il est ») aboutit en effet à la production dans le débat public d'une évaluation à la baisse de la valeur produite dans le système alimentaire, du revenu agricole et de la compétitivité des producteurs européens sur les marchés mondiaux, soit des évolutions défavorables qui deviennent autant de points de crispation forts ;
- défendre le modèle de transition européen sur le plan commercial tout en travaillant à l'émergence d'un consensus au niveau international sur les objectifs à atteindre dans le secteur agricole et alimentaire, et ce d'autant plus que des modèles très différents sont proposés autour d'autres initiatives³⁵ ; c'est une condition nécessaire pour que les producteurs agricoles européens puissent se projeter dans des dynamiques de changement, sans être exposés au risque de concurrence déloyale.

Malgré ce constat d'échec, ni l'ambition ni le cap fixé ne doivent être abandonnés. Le travail doit être remis sur le métier, dans un contexte politique transformé, en embarquant les parties prenantes agricoles. À cet égard, l'expérience de la Zukunftskommission Landwirtschaft (« Commission sur l'avenir de l'agriculture »), lancée en Allemagne sous le dernier gouvernement Merkel, peut servir de précédent intéressant, à condition d'assurer des débouchés politiques aux compromis entre parties prenantes³⁶. Dans le contexte européen, trois aspects semblent clés afin de dessiner un cap pour l'avenir du secteur :

- bâtir une compréhension partagée des enjeux de la transition, prenant au sérieux les réalités physiques au cœur de la transition (volumes, surfaces, rendements, émissions de GES, chocs climatiques, santé des sols, disponibilité en eau) et les conditions sociales et économiques de son déploiement. Ces analyses socio-économiques doivent servir de base à la réorganisation des marchés agricoles et alimentaires ;

³⁰ Poux X. *et al.* (2018). An agroecological Europe in 2050: multifunctional agriculture for healthy eating. Findings from the Ten Years For Agroecology (TYFA) modelling exercise. Iddri ; Springmann, M. *et al.* (2018). Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature*, vol. 562, n° 7728, p. 519-525.

³¹ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/colere-des-agriculteurs-comment-renouer-le-fil-du>

³² Brocard, C. *et al.* (2023). Environnement, inégalités, santé : quelle stratégie pour les politiques alimentaires françaises ? Iddri, *Étude* n°01/23.

³³ Aubert, P.-M. (2024). « De la ferme à la table » : les raisons d'un échec et comment rebondir. *L'Économie politique* n°101, *Alternatives économiques* & Institut Veblen.

³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/ip_24_417

³⁵ Cf. Coalition on Sustainable Productivity Growth for Food Security and Resource Conservation lancée par les États-Unis : <https://www.usda.gov/oce/sustainability/spg-coalition#:~:text=The%20Coalition%20on%20Sustainable%20Productivity,considers%20impacts%20and%20tradeoffs%20among>

³⁶ Dans le cas de la Commission sur le futur de l'agriculture en Allemagne, l'arrivée au pouvoir de la coalition des sociaux-démocrates, verts et libéraux n'a pas permis de traduire politiquement les recommandations du rapport, contribuant ainsi à affaiblir les acteurs syndicaux, qui avaient engagé leur capital politique dans cette discussion.

- assumer au niveau européen que la transition agroécologique suppose une réduction des volumes de consommation de produits animaux et, par conséquent, qu'il est légitime que la puissance publique agisse pour accompagner l'évolution de la consommation. Cela suppose que l'échelon européen accompagne les États membres dans l'élaboration de stratégies alimentaires, pour avancer sur ces sujets politiquement polarisés ;
- intégrer à la réflexion le fait que le secteur agricole et alimentaire ne pourra plus longtemps rester en marge de l'action visant à limiter le dérèglement climatique au vu de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050. Alors que les discussions sur le cadre post-2030 débutent et que l'idée d'étendre une tarification carbone au secteur fait son chemin³⁷, il sera nécessaire de lier étroitement ce débat aux réflexions sur l'évolution du système agricole européen.

4. ACCELERER LA TRANSITION CLIMATIQUE PAR UNE MISE EN ŒUVRE AMBITIEUSE

Malgré l'importance du travail des institutions de l'UE sur ce sujet ces cinq dernières années, de nombreux arguments plaident pour que l'enjeu climatique reste une priorité centrale pour le projet européen. Tout d'abord car le changement climatique et ses impacts s'intensifient³⁸ et que les l'évolution des émissions de gaz à effet de serre et la somme des engagements des États restent pour l'heure éloignées de ce qui serait nécessaire pour atteindre l'objectif de l'Accord de Paris de limiter le réchauffement climatique à 1.5°C au niveau mondial³⁹. Dans ce contexte, l'UE a pris dans le cadre du Pacte vert des engagements forts, mais insuffisants au regard de la responsabilité historique des pays européens dans la création du problème climatique et qui demanderont à être complétés par des mesures de soutien à la décarbonation en dehors de l'UE⁴⁰. L'atteinte des objectifs est donc un enjeu majeur de crédibilité sur le plan externe de l'UE, qui s'est engagée dans le cadre multilatéral par l'intermédiaire du processus des contributions nationales⁴¹ mis en place par l'Accord de Paris.

De façon peut-être plus essentielle encore, cet enjeu de crédibilité l'est aussi vis-à-vis des acteurs économiques européens qui intègrent aujourd'hui le cadre posé par la lutte contre le changement climatique à leurs décisions stratégiques dans tous les secteurs économiques ; c'est une conséquence du renforcement et des modifications réglementaires issus du Pacte vert, comme par exemple le paquet législatif Fit for 55⁴². Alors qu'un débat s'est engagé sur l'idée d'une pause réglementaire dans le prochain mandat, l'enjeu n'est pas de remettre en question le degré d'ambition climatique adopté par l'UE, mais de se donner les moyens d'atteindre les objectifs visés dans un cadre réglementaire stabilisé pour les acteurs économiques – cette stabilité ayant une valeur économique importante dans des domaines où la compétition internationale est importante⁴³.

Le débat doit donc porter sur les conditions et moyens de mise en œuvre et du rôle de l'UE et de ses institutions dans ce cadre, d'autant plus que les transformations lancées dans les différents secteurs de l'économie par la lutte contre le changement climatique peuvent être fortement alignés avec les défis qui se posent à l'Union dans les années à venir pour renforcer son autonomie stratégique, sa sécurité énergétique et la compétitivité de son économie.

Plus précisément, quel est l'état des lieux aujourd'hui ? Les données sur les dernières années montrent à la fois une accélération de la baisse des émissions de gaz à effet de serre et un écart avec le rythme nécessaire de décarbonation qui devrait être multiplié par 2,5 sur la période 2023-2030 par rapport à la décennie 2012-2022⁴⁴.

Face à ce constat, l'enjeu pour les prochaines années est donc bien de travailler à une mise en œuvre ambitieuse de la transition climatique. L'enjeu majeur réside dans la sécurisation des décisions qui sont entre les mains des acteurs économiques, entreprises et citoyens et d'apporter les solutions de politiques publiques qui le permettront, sur la base d'un constat partagé concernant les verrous et blocages transversaux et sectoriels, dont certains éléments apparaissent dans la proposition d'objectif 2040 de la Commission européenne⁴⁵. Une partie de l'enjeu réside dans la mobilisation de nouveaux leviers liés à la transition juste, au financement à l'échelle européenne ou à la capacité de mobiliser une diplomatie européenne verte (voir sections suivantes) ; d'autres enjeux sont plus directement liés au cadre de gouvernance climat-énergie européen actuel.

Un premier axe réside dans la révision du cadre de gouvernance posé par la loi climat et le règlement gouvernance de l'Union de l'énergie, afin d'inscrire un objectif climatique 2040

³⁷ Bognar, J. *et al.* (2023). Pricing agricultural emissions and rewarding climate action in the agri-food value chain. Rotterdam: Trinomics.

³⁸ <https://www.copernicus.eu/en/media/image-day-gallery/march-2024-was-warmest-march-record-globally>

³⁹ UNEP (2023). Broken Record, temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again), Emissions Gap Report.

⁴⁰ C'est l'une des principales conclusions de l'avis du comité consultatif scientifique européen sur le changement climatique sur l'objectif climatique 2040 de l'UE. Voir European Scientific Advisory Board on Climate Change (2023). Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050.

⁴¹ Spain and the European Commission (2023). "The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States".

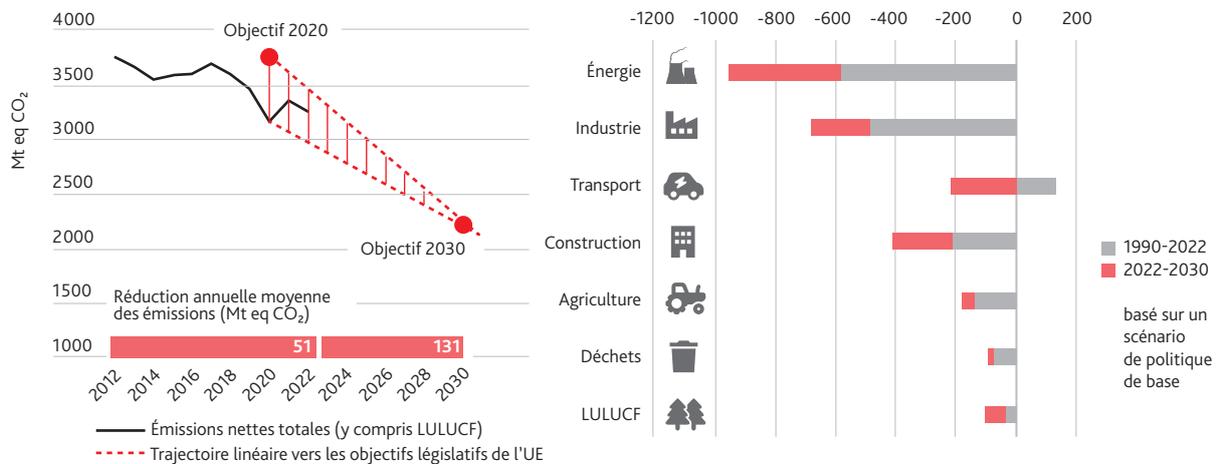
⁴² Pour un aperçu du paquet Fit for 55, voir : <https://institutdelors.eu/publications/en-route-vers-lobjectif-de-neutralite-climatique-quelles-transformation-pour-2030/>

⁴³ Hermine, J-P (2024). « Fin du véhicule thermique : pourquoi et comment y parvenir ? », note Terra Nova.

⁴⁴ European Commission (2023). "Shifting the gears :Increasing the pace of progress towards a green and prosperous future", Climate Action Progress Report 2023.

⁴⁵ Voir : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/objectif-climat-2040-de-lue-de-la-matiere-pour-garder-le>

FIGURE 2. Émissions de GES de l'UE, objectifs, tendances passées et réductions requises



Source : d'après European Commission, Climate Action Progress Report 2023.

qui contribuera à sécuriser la trajectoire de transition européenne pour les secteurs économiques. Ce processus est déjà lancé, dans le sillage de la recommandation publiée par la Commission, et irriguera le débat sur l'avenir de la réglementation climatique européenne⁴⁶. Le cadre de gouvernance européen fixe aussi les exigences en termes de production d'informations de la part des États membres sur leur planification pour atteindre les objectifs climat-énergie ; une nouvelle phase d'élaboration de stratégies de long terme tant au niveau national qu'europpéen pourrait être initiée afin d'informer la trajectoire européenne pour l'après-2030. Et certaines dimensions gagneraient à être approfondies afin de traiter de nouveaux enjeux de coordination européenne parmi lesquels les infrastructures énergétiques, l'approvisionnement en matériaux critique ou la question du financement.

Ensuite, la revue de certaines législations européennes adoptées dans le cadre du Pacte vert, programmée pour certaines dès 2026, sera nécessaire avant 2029. Dans ce contexte, l'avenir du cadre de tarification carbone européen constitue un premier enjeu, dans un contexte international où l'UE reste la région du monde qui mise le plus sur la tarification CO₂. L'évolution du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières visant à assurer efficacité environnementale et économique, sera à articuler avec la stratégie industrielle européenne et celle des partenaires économiques de l'UE, autour de plusieurs enjeux : le traitement des exportations des producteurs européens, et son éventuelle extension à des produits plus aval dans la chaîne de valeur ou à de nouveaux produits et secteurs industriels. L'anticipation de l'extension de la tarification carbone aux absorptions de dioxyde de carbone naturels ou industriels et au secteur agricole revêt également une importance particulière avec, dans les deux cas, le défi de l'articulation entre objectifs climatiques et de biodiversité.

Enfin, dans la conception des politiques climatiques, des changements d'approche pourraient permettre de renforcer le consensus politique autour de la transition écologique. Notamment par la production plus systématique d'études d'impacts sur les enjeux socio-économiques, climatiques et environnementaux des changements proposés du cadre réglementaire européen, y compris ceux dont l'objectif politique premier n'est pas de répondre à la crise climatique. Également par le développement de dialogues plus fréquents et approfondis avec les parties prenantes (entreprises, syndicats, citoyens) concernées sur les transformations sectorielles nécessaires, afin de bâtir un consensus politique autour des orientations de la transition européenne et d'anticiper les enjeux de mise en œuvre. Ces échanges pourraient se bâtir sur la base des séries de dialogues sectoriels sur l'énergie propre et l'avenir de l'agriculture engagés par la Commission, à condition que ceux-ci soient suffisamment ouverts et inclusifs et soient suivis d'effets dans les orientations politiques.

5. RENOUVELER LE CONTRAT SOCIAL EUROPÉEN POUR UNE TRANSITION PLUS JUSTE

La question de la justice sociale liée aux politiques de transition est au centre du débat politique européen. Les oppositions sont vives, comme lors de la crise des Gilets jaunes⁴⁷ en France ou des récentes manifestations d'agriculteurs aux Pays-Bas, et trouvent leur origine tant dans les inégalités et les injustices

⁴⁶ European Commission (2024). "Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society".

⁴⁷ Martin, M., Islar, M. (2021). The 'end of the world' vs. the 'end of the month': understanding social resistance to sustainability transition agendas, a lesson from the Yellow Vests in France. *Sustain Sci* 16, 601-614 (2021). <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00877-9>

perçues que dans les effets et l'efficacité présumés de ces décisions⁴⁸. Ces blocages et tensions sont d'autant plus importants à traiter que l'augmentation du rythme de la transition climatique et des transformations économiques nécessaires pour y parvenir pourrait les exacerber. La perte de soutien politique pour la transition qui peut découler d'une politique mal conçue est un des principaux risques d'échec ou de freinage des politiques de transition, ce d'autant plus que des partis politiques opposés à la transition environnementale en font un argument électoral. Alors que le contrat social européen semble dysfonctionner en termes d'accès aux services publics et de mobilité sociale notamment, la transformation écologique et les transformations qu'elle suppose peuvent contribuer, à certaines conditions, à établir les bases de nouveaux arrangements entre États et sociétés⁴⁹.

Les effets sociaux et économiques de la transition écologique à l'échelle des secteurs, des régions et des citoyens doivent ainsi être mieux anticipés. Tandis que d'autres changements ont également des impacts sur la manière dont les sociétés européennes se transforment (développement du numérique et de l'intelligence artificielle, vieillissement de la population), deux questions prioritaires se posent. D'une part, celle de la transformation des structures de production et des territoires en Europe et de ses conséquences notamment sur l'évolution des emplois : le développement de nouveaux emplois doit être évalué et organisé, tout comme celui des infrastructures nécessaires à la transition ; les territoires et bassins d'emplois qui devront se restructurer fortement, y compris *via* des fermetures de sites, doivent être accompagnés ; et l'émergence de dynamiques d'innovation et de nouvelles activités doit être favorisée. D'autre part, la priorité est d'assurer l'accessibilité des solutions bas-carbone dans le logement, la mobilité ou l'alimentation à tous les citoyens, à commencer par les plus vulnérables, et d'actionner les leviers politiques (fiscalité, normes sur les productions, politiques de création de marchés) qui permettent de proposer des alternatives soutenables.

L'évaluation des implications de la transition sur l'évolution des emplois, des inégalités et de la précarité dans les sociétés européennes doit donc être renforcée. Dans le contexte de la mise en place du Pacte vert, cette analyse plus détaillée restait limitée, même pour les régions charbonnières bénéficiant du Fonds de transition juste⁵⁰. Cette capacité d'évaluer les coûts, bénéfices et besoins d'accompagnement sociétaux des transitions sectorielles pourrait se concrétiser dans la proposition de créer un observatoire de la transition juste⁵¹ de façon à informer la délibération politique et aiguiller l'action des pouvoirs publics,

à commencer par les outils de financement européens orientés vers ces questions comme le Fonds de transition juste, le Fonds social pour le climat et, plus généralement, les fonds de cohésion. L'évolution des emplois dans les secteurs déclinants et dans les nouvelles industries doit être au cœur de cette analyse. Pour les ménages, des analyses sur la précarité énergétique existent dans le cadre, mais doivent s'étendre pour intégrer la question de l'évaluation de l'accessibilité pour les consommateurs à l'offre de produits et solutions bas-carbone comme la mobilité propre, la rénovation énergétique ou l'électrification du chauffage ; les besoins des consommateurs et d'adaptation des politiques publiques seront ainsi identifiés, afin de faire émerger l'offre de services ou de produits à même de répondre aux priorités de la transition environnementale.

En outre, la discussion sur le financement de la transition écologique en Europe doit pleinement intégrer cette question de la transition juste. Pour cela, il convient d'amorcer la réflexion sur l'élargissement du Fonds de transition juste à des enjeux de transition sectorielle au-delà de la question des régions charbonnières. D'autres secteurs économiques, comme l'industrie automobile, dont le tissu de sous-traitants se prépare à une mutation importante⁵², l'industrie pétrochimique et l'agriculture et l'agro-industrie, devraient faire face à des enjeux de transitions importants. Sur la base des besoins identifiés, les montants alloués au fonds – 17,5 milliards d'euros sur sept ans – pourraient alors être redimensionnés à la hausse dans le prochain cycle budgétaire européen. Et la mise en œuvre du Fonds social pour le climat prévue à partir de 2026 doit devenir un outil clé pour assurer l'accessibilité de la transition pour les ménages. Malgré sa dotation modeste au regard des enjeux⁵³, le processus d'établissement de plans sociaux pour le climat doit permettre d'identifier les actions prioritaires et efficaces pour embarquer les citoyens les plus vulnérables et mobiliser les revenus de la vente des quotas d'émissions de CO₂ du nouveau système d'échange à cette fin.

Enfin, il serait utile de mieux lier la question de l'accessibilité des solutions bas-carbone aux politiques visant à orienter l'offre industrielle. Certaines initiatives récentes au niveau national vont dans cette direction en cherchant à combiner des dimensions techniques, financières et sociales pour proposer des offres de service pour la mobilité propre, comme le leasing social pour les véhicules électriques en France, ou la rénovation énergétique, comme le programme Energiesprong aux Pays-Bas. Ces dispositifs, aux effets structurels importants *via* le développement de l'offre sur le marché secondaire (revente de véhicules ou de logements rénovés), pourraient bénéficier d'une contribution de l'échelon européen afin de répliquer ces pratiques et de mettre en discussion l'accès à de nouvelles sources de financement commun, en particulier à destination des pays européens à plus faible niveau de développement social, et l'alignement des

⁴⁸ Saujot, M. *et al.* (2023). L'heure est venue pour un nouveau contrat social. Iddri, billet de blog.

⁴⁹ Voir Saujot, M (2022). Quel contrat social dans un monde fini ?, *Décryptage* n° 03/22, Iddri ; Tubiana, L. (2021). Le Green Deal est un nouveau contrat social. Le Grand Continent.

⁵⁰ Cour des comptes européenne (2022). « Soutien de l'UE aux régions charbonnières, une attention limitée accordée à la transition socioéconomique et énergétique », Rapport spécial.

⁵¹ <https://news.industrial-europe.eu/Article/866>

⁵² <https://pfa-auto.fr/wp-content/uploads/2023/09/Etude-PFA-DGE-RB-Segments-en-croissance-Rapport-Sep-2023-Vdiff.pdf>

⁵³ Les fonds prévus reviennent à dédier 20 euros/hab./an en moyenne en Europe et 70-80 euros/hab./an dans les pays de l'Est de l'Europe.

critères fixés pour l'accès des produits et matériaux retenus pour la création de ces services qui, tout comme l'accès au marché public, peut permettre d'envoyer un signal fort aux industriels et de massifier les demandes pour ce type de biens.

6. BÂTIR UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE SUR LES OBJECTIFS DE DURABILITÉ

Dès son lancement, le Pacte vert a enclenché un changement de perspective pour l'industrie européenne. L'adoption de l'objectif de neutralité climatique a fait passer de nombreux secteurs industriels du statut d'activités réputées comme difficiles à décarboner à des secteurs où les investissements devraient dès la prochaine décennie être compatibles avec la neutralité climatique, en raison de l'inertie des installations industrielles. La série de changements réglementaires, à commencer par le renforcement significatif du système d'échange de quotas d'émissions et l'introduction du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a permis de amorcer un travail essentiel sur la conception de stratégie de décarbonation, tandis que de nouveaux investissements dans les industries nécessaires pour la transition sont explorés, comme en témoigne le suivi des projets dans la production d'acier vert⁵⁴. Parallèlement, la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine et la concurrence accrue à la suite du lancement aux États-Unis de l'Inflation Reduction Act ont mis l'industrie européenne sous une pression économique forte. Ainsi, si l'approvisionnement en gaz russe, qui représentait auparavant plus de 40 % des approvisionnements du bloc, est tombé à 15 % en 2023 malgré une légère hausse des importations de gaz naturel liquéfié importé de Russie par bateau, le coût de l'énergie en Europe et les industries existantes, en particulier les industries lourdes, connaissent aujourd'hui un désavantage important en termes de coûts par rapport au reste du monde qui devrait se maintenir dans le temps.

Ce contexte fortement transformé, mettant l'accent sur les questions de compétitivité économique, de sécurité et d'autonomie stratégique, a mis l'UE sur le chemin d'une politique industrielle plus affirmée, dont une première composante a été le lancement d'un plan industriel pour le Pacte vert composé entre autres du *Net Zero Industry Act* et du *Critical Raw Materials Act*⁵⁵, avec pour objectif de positionner l'UE dans la course aux technologies vertes. Ce premier paquet de mesures permet de poser certaines bases, en fixant notamment des objectifs de couverture domestique de certaines fournitures de minéraux critiques et technologiques, des zones d'accélération pour l'installation

d'industries décarbonées, ou encore en posant les bases d'une utilisation accrue de la commande publique en Europe comme un moyen de favoriser les produits verts. Ce plan apparaît néanmoins comme une première pierre qui devra être complétée dans le prochain mandat, dans un contexte où la stabilité réglementaire constitue une véritable plus-value pour sécuriser les décisions des acteurs économiques et la définition de nouvelles politiques industrielles une opportunité forte de faire avancer les priorités environnementales de l'UE, à condition de donner toute leur place aux enjeux de transition écologique et sociale⁵⁶. La déclaration d'Anvers⁵⁷ signée par de nombreux syndicats et entreprises européens est intéressante à ce titre, en ce qu'elle pose les bases des axes d'évolution autour d'un pacte industriel pour l'Europe. Certaines ambiguïtés doivent néanmoins être levées, notamment sur les priorités environnementales de l'action publique dans le domaine de l'industrie, qui se limitent au climat sans traiter des questions importantes de biodiversité et de pollutions de l'air et de l'eau. De même, le sujet de la simplification réglementaire ne doit pas s'attaquer aux priorités environnementales, mais se concentrer sur la simplification des procédures de rapportage et d'octroi des soutiens aux innovations, qui constitue l'une des dimensions plébiscitées de l'Inflation Reduction Act américain⁵⁸.

Dans un contexte où les ressources énergétiques et matérielles de l'Europe sont limitées et la compétition avec les autres économies très forte, l'EU devrait continuer à mieux définir ses priorités d'action dans chacune des chaînes de valeur industrielles au moyen d'une stratégie industrielle basée sur la durabilité. Celle-ci devrait permettre de piloter de façon coordonnée les efforts des États membres et d'identifier les leviers clés à actionner dans les différents champs d'action (financement, innovation, commerce, infrastructures, cohésion territoriale). Dans quels domaines les pays européens ont-ils vocation à se spécialiser ? Quels maillons de la chaîne de transformation est-il important de maîtriser pour réaliser la transition et conserver des marges de manœuvre sur le plan de la sécurité économique de l'Europe ? Une course pour retenir l'ensemble des activités industrielles en Europe semble en effet illusoire ; l'industrie européenne a déjà accumulé du retard sur l'industrie chinoise dans une série de secteurs industriels identifiés comme clés pour la transition bas-carbone (solaire photovoltaïque ou batteries)⁵⁹. Par ailleurs, une approche uniquement basée sur la relocalisation des activités industrielles, sans dialogue avec les pays partenaires, pourrait contribuer à renforcer les tensions géopolitiques et réduire l'efficacité de la transition européenne en fermant des marchés aux produits européens ou l'accès à des ressources

⁵⁴ : <https://www.industrytransition.org/green-steel-tracker/>

⁵⁵ Les autres textes présentés sont la réforme de la directive et du règlement relatif à l'organisation du marché de l'électricité. La composition du plan industriel pour le Pacte vert peut être consultée ici : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_fr

⁵⁶ Kauffmann, C., Treyer, S. (2024). Réinventer le Deal - Quel nouveau récit pour mettre le développement durable au cœur du prochain mandat de la Commission européenne ?, *Décryptage* Iddri n°03/24.

⁵⁷ <https://antwerp-declaration.eu/>

⁵⁸ Pellerin-Carlin, T. (2023). Think house, not brick: building an eu cleantech investment plan to match the us inflation reduction act, *Climate Brief*.

⁵⁹ Strategic Perspectives (2023). "Competing in the new zero-carbon industrial era. Assessing the performance of five major economies on key decarbonisation technologies".

nécessaires. Cette clarification au sujet de la spécialisation de l'économie européenne tant au niveau des secteurs que du positionnement au sein des chaînes de valeur apparaît donc souhaitable pour organiser la transition au sein de l'UE et ses relations économiques et diplomatiques avec le reste du monde.

Ensuite, l'Union européenne doit bâtir sa stratégie industrielle en commençant par les outils réglementaires et les atouts dont elle dispose : un marché unique fort avec des règles communes tant sur l'organisation des marchés que sur les normes des produits et les règles commerciales ; une base de recherche et d'innovation solide ; et un engagement fort en faveur du développement durable. Une des manières de se différencier pour l'UE est d'utiliser les normes environnementales et d'économie circulaire comme un moyen d'assurer un niveau de production domestique en Europe ; en complément, d'autres leviers politiques (labelling, commandes publiques, fiscalité) peuvent être utilisés permettant l'émergence de marchés verts pour les produits bas-carbone et circulaires. Le rôle de cette stratégie peut aussi être de renforcer la spécialisation industrielle de l'UE interne et externe souhaitable et compatible avec ses objectifs de sécurité, socio-économiques et environnementaux de façon coordonnée à l'échelle des chaînes de valeur. Sa définition suppose donc d'ouvrir un vrai débat sur la conception des politiques industrielles et d'inclure les équations distributives à résoudre entre citoyens, régions et États membres.

Une autre priorité importante est celle de la disponibilité de l'énergie décarbonée et, en particulier, de l'électricité bas-carbone, ce qui implique d'investir dans les technologies de production renouvelable et décarbonées et de continuer à développer l'efficacité énergétique et la sobriété dans l'ensemble de l'économie. La question de la transformation des infrastructures de réseau énergétique européen sera centrale afin d'assurer la disponibilité pour les développements industriels européens. La capacité de co-optimiser les infrastructures énergétiques entre pays européens, mais aussi entre vecteurs énergétiques, pour éviter les goulots d'étranglement doit être renforcée. La décroissance du réseau de gaz naturel et le déploiement de nouveaux types d'infrastructures (H₂, CO₂), avec de nombreuses incertitudes à lever, sont des sujets importants à traiter. Néanmoins, alors que l'enjeu de l'électrification de l'industrie est majeur, le cœur de l'effort doit porter sur l'optimisation du développement du réseau électrique : la part de l'électricité dans la consommation énergétique finale industrielle doit atteindre 48 % d'ici 2040 ; elle stagne à 21 % en 2021⁶⁰.

7. FINANCER LA TRANSITION A L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

L'UE a construit une approche de la transition basée principalement sur des outils réglementaires et sur son système d'échange de quotas permettant de donner un prix aux émissions de GES, mais le recours au financement direct par le budget européen est limité à 1 % du PIB. Le système d'échange de quotas permet de lever des fonds limités au niveau européen, essentiellement dédiés aujourd'hui au financement de projets innovants via le fonds innovation et à la modernisation du secteur énergétique dans les pays de l'Est ; en outre, des exigences de direction des fonds existants (cohésion, agriculture, infrastructure, recherche et innovation et action extérieur) vers la question climatique avaient été adoptées à partir du cadre financier pluriannuel 2014-2020. La crise de la Covid-19 a néanmoins constitué un tournant : l'adoption du plan de relance, financé pour la première fois par le recours à un endettement commun en Europe, a donné des moyens supplémentaires pour financer l'action des États membres pour la transition écologique, l'ensemble des États membres ayant dépassé le critère de dépenser au moins 37 % aux priorités du Pacte vert⁶¹.

Ces fonds sont néanmoins alloués sur une base transitoire, et programmés pour s'achever d'ici 2026 après une réduction significative dès 2025⁶², soit une perte de 40 milliards d'euros par an de dépenses vertes des États membres. De plus, malgré ces fonds supplémentaires, l'équation du financement de la transition européenne n'est pas bouclée et l'écart significatif par rapport aux besoins (360 et 410 milliards d'euros par an à l'échelle de l'UE, sans compter les besoins d'accompagnement et de redistribution) reste à combler, comme souligné par le rapport Pisani-Ferry & Mahfouz⁶³, les analyses mêmes de la Commission européenne ou les travaux du *think tank* I4CE⁶⁴. Ces besoins de financement importants, mais limités en part de PIB (moins de 2%), génèrent des économies de fonctionnement des systèmes en réduisant les besoins de flux d'énergies fossiles ; ils sont surtout bien moins importants que les coûts anticipés des dommages liés au changement climatique. Ce sont donc des investissements rentables pour l'UE qui doivent être soutenus dans le temps, a fortiori en raison de la situation d'importation d'énergies fossiles. Il est donc essentiel de trouver des solutions de financement durables à long terme pour mobiliser ces financements privés et publics.

L'approche réglementaire et la tarification carbone renforcée constituent des outils essentiels pour stimuler l'innovation et orienter les choix d'investissement des acteurs. Cependant, ils ne

⁶⁰ European Commission (2024). Impact assessment accompanying the Communication "Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society"

⁶¹ Lazaro Touza, L. *et al.* (2022). "High-impact green recovery in the EU's 'big five' (emitters): key elements and caveats". Elcano Policy Paper.

⁶² Pisani-Fery, J., Tagliapietra, S., Zachmann, G. (2023). "A new governance framework to safeguard the European Green Deal".

⁶³ Pisani-Fery J. et Mahfouz S. (2023). Les incidences économiques de l'action pour le climat, Rapport à la Première ministre.

⁶⁴ I4CE (2024). « European Climate Investment Deficit report ».

suffiront pas à couvrir l'écart d'investissement constaté, d'autant plus qu'une partie de ces investissements devront être couverts par les pouvoirs publics (pour les infrastructures notamment) et que le soutien à la transformation industrielle et à l'accès pour les ménages aux solutions bas-carbone devra également faire appel au levier du financement. L'UE devra en outre s'assurer que les différences d'accès aux financements des acteurs économiques et États membres n'entraînent pas des écarts insoutenables sur le plan politique ; l'ensemble des pays européens doivent avoir les moyens d'investir dans la transition pour attirer les emplois et activités économiques d'avenir et d'accompagner les restructurations économiques et les ménages vulnérables.

Le rapport Letta⁶⁵ propose une reprise de l'agenda de l'Union des marchés de capitaux qui, le cas échéant, devrait permettre de mieux mobiliser les capitaux privés pour les investissements en Europe, y compris pour la transition. Si celle-ci peut être utile pour améliorer le financement des activités verte en Europe, d'autres options complémentaires et non exclusives devraient être considérées pour assurer le financement de la suite de la mise en œuvre du Pacte vert :

- la création d'un nouveau plan d'investissement européen dédié à la transition écologique ou contenant un pilier fort sur le sujet ; celui-ci pourrait être financé par de nouvelles recettes du budget européen et prendre la suite du plan de relance européen ;
- l'assouplissement du cadre de stabilité et de croissance européen pour les dépenses vertes des États membres ; la réforme de ce cadre venant d'être adoptée et ne laissant pas cette possibilité ouverte, cette option semble aujourd'hui ne pas avoir de débouché politique immédiat ;
- le refinancement des projets verts par une politique monétaire préférentielle, ce qui permettrait aux projets verts de bénéficier de taux d'intérêt moins élevés, mais nécessiterait une refonte du mandat de la Banque centrale européenne.

8. APPROFONDIR LA DIPLOMATIE VERTE EUROPÉENNE

Au moment de son lancement, le Pacte vert avait pour ambition, notamment, de positionner l'UE comme le leader de la transition écologique sur le plan international. Et la traduction législative ambitieuse et crédible des engagements climatiques européens a bien servi de point d'appui de pour impulser des progrès dans le cadre multilatéral des négociations climatiques internationales⁶⁶. Dans un contexte encore marqué par le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris, cette volonté s'est

aussi traduite par une stratégie extérieure du Pacte vert principalement axée sur l'application du niveau d'ambition des normes s'appliquant au sein de son marché aux échanges économiques des acteurs extra-européens⁶⁷. Cette approche a néanmoins laissé peu de place à l'intégration de points de vue de pays tiers dans l'élaboration des normes, un aspect important pour s'assurer de leur faisabilité et de l'acceptation par les acteurs économiques. Ce manque d'une stratégie diplomatique intégrée permettant de négocier des partenariats autour de l'accélération de la transition et, a minima, de soutien à l'adaptation des acteurs économiques à ces normes européennes a rapidement été identifié comme un facteur créant de l'incertitude pour les partenaires économiques de l'UE⁶⁸ et contribuant à l'expression de critiques à l'égard de la stratégie européenne. Ainsi, les implications du « virage vert » de l'UE pour les pays tiers et, en particulier, les acteurs économiques échangeant avec les Européens, ont engendré des crispations croissantes, qui se sont manifestées autour de l'adoption et de la mise en œuvre de certaines mesures réglementaires comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières⁶⁹, la réglementation sur la déforestation importée ou la directive sur le devoir de diligence en matière de durabilité des entreprises.

L'approfondissement d'une diplomatie européenne liée aux enjeux de transformation écologique devrait être un des axes de travail important lors de la prochaine mandature, d'autant que la transition écologique en Europe et dans le monde va accélérer l'évolution des chaînes de valeur, augmentant ainsi les points de tension potentiels dans un contexte géopolitique et économique plus incertain. Cet approfondissement n'est pas aisé et posera des défis importants relatifs à la coordination au sein des institutions de l'UE, en particulier entre directions de la Commission européenne en charge de différentes dimensions de la question et le service diplomatique de l'Union européenne, mais aussi entre les diplomaties des États membres. Mais une stratégie commune comprenant une clarification du narratif et la capacité à prioriser certains partenariats est nécessaire pour développer une approche transactionnelle et adaptative des enjeux liés à la transition écologique. Comment l'UE articule-t-elle ses objectifs environnementaux, de sécurité et de développement économique ? Quel rôle pour les échanges et quelle intégration des chaînes de valeur avec le reste du monde l'UE vise-t-elle ? Quelle place pour le commerce dans sa politique industrielle ?

L'UE a intérêt à travailler cette approche diplomatique autour de la conclusion de partenariats internationaux pour la transition écologique pour assurer des débouchés économiques

⁶⁵ Letta, E. (2024). Much more than a market, speed security, solidarity <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁶⁶ Deprez, A. (2023). « Vers un accord sur la sortie progressive des énergies fossiles lors de la COP 28 : quel leadership pour l'UE ? », billet de blog Iddri.

⁶⁷ DIE (2021). The External Dimensions of the European Green Deal: The Case for an Integrated Approach, Briefing Paper 13/2021.

⁶⁸ DIE (2021). The External Dimensions of the European Green Deal: The Case for an Integrated Approach, Briefing Paper 13/2021.

⁶⁹ Voir par exemple l'opposition au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières dans les conclusions de la réunion de haut-niveau des BRICS sur le changement climatique qui l'assimile à une mesure unilatérale de protectionnisme vert : http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/hywj/ODMM/202205/t20220529_10694182.html

pour ses productions et sécuriser ses chaînes d'approvisionnement. Un premier pas a été opéré pour rendre plus visible l'offre des Européens sur la coopération autour des projets d'infrastructures avec la stratégie « Global Gateway »⁷⁰, dont la transition écologique est l'une des priorités. Une plus grande clarté est nécessaire concernant les priorités européennes sur la transition écologique à l'échelle des différentes chaînes de valeur pour combiner financement et appui au développement, infrastructures, accès au marché européen et politique commerciale. À l'inverse, des partenariats perçus comme essentiellement « extractivistes », c'est-à-dire visant essentiellement à répondre aux besoins de l'économie européenne sans considération des besoins dans les pays tiers, risqueraient d'être peu pérennes. L'ensemble des pays expriment le souhait de développer des emplois et de maîtriser une partie des technologies vertes par l'industrialisation verte, et aspirent à une montée en gamme de leurs productions et à un partage local de technologies et de valeur ajoutée⁷¹. L'UE peut se différencier pour bâtir une vision inclusive des partenariats industriels avec les pays émergents autour d'écosystèmes industriels et d'innovation allant au-delà d'une seule chaîne de valeur ou d'une seule technologie. Ces logiques partenariales devraient intégrer la question des approvisionnements européens sur laquelle l'UE a développé l'idée des plateformes d'achats communs (aujourd'hui pour le gaz naturel avec AggregateEU⁷², demain pour l'hydrogène ou les matériaux critiques), celle de l'accès au marché pour les solutions développées par les entreprises européennes et le développement économique et social des pays en développement afin de trouver les compromis pour garantir des partenariats stables permettant de sécuriser les partenariats économiques. L'accès aux financements est également un sujet important, alors que les besoins d'investissement sont importants dans les pays émergents et en développement et que les investissements bas-carbone sont fortement capitalistiques. Dans ce cadre, les « Just Energy Transition Partnerships »⁷³ constituent des outils intéressants, car ils structurent la discussion autour des besoins de développement des pays tiers et peuvent être mis à profit pour « dérisquer » les projets de transition et attirer de ce fait des capitaux privés.

Par ailleurs, dans toute une série de productions industrielles largement échangées aujourd'hui, l'enjeu de la standardisation sur le plan international et des règles commerciales et d'accès au marché dans une économie décarbonée va être déterminant pour assurer la poursuite des échanges internationaux permettant de réduire le coût global de la transition écologique et la

diffusion de technologies. Malgré l'échec actuel des discussions bilatérales avec les États-Unis autour du Global Agreement on Sustainable Steel and Aluminium et la difficulté d'aligner des *policy mix* aux racines profondément différentes, ce sujet doit être au cœur du travail des institutions et de la diplomatie européenne afin de trouver des compromis permettant de maintenir la diffusion des technologies vertes et enclencher une trajectoire vertueuse de coopération plutôt qu'une spirale de décisions protectionnistes⁷⁴.

Enfin, l'organisation même de la diplomatie extérieure de l'UE devrait aussi évoluer pour refléter le besoin de renforcer les ressources et l'attention autour de ces sujets. Deux priorités se dégagent : d'une part, s'assurer de faire le lien entre l'évolution des politiques industrielles internes de l'UE et la négociation des partenariats internationaux ; d'autre part, renforcer la coordination entre les diplomaties des pays européens et celle de l'UE à l'étranger. Une réponse au premier point viserait à donner un poids politique plus fort au sujet des partenariats extérieurs au sein même de la Commission européenne, afin de renforcer la coordination aujourd'hui trop segmentée entre les services de la Commission en charge des partenariats internationaux, de la transition industrielle et le service extérieur de l'Union européenne situé en dehors de la Commission. Enfin, l'idée de « hubs » diplomatiques, présente dans les conclusions du Conseil environnement de mars 2024, mériterait d'être encouragée pour permettre aux diplomaties européennes de former des diagnostics communs sur les besoins exprimés par les pays tiers et de parler d'une seule voix.

9. CONCLUSION

Les institutions européennes, qui prendront leur mandat pour cinq ans, ouvriront un cycle décisif pour l'action environnementale de l'UE. Après cinq années marquées par le Pacte vert, l'Union peut s'appuyer sur un acquis solide pour répondre aux attentes des citoyens européens en matière de protection de l'environnement malgré l'échec actuel de la stratégie de transition agricole. Dans un contexte profondément bouleversé en cinq ans, qui remet au centre du débat politique les questions sécuritaires et de compétitivité économique, les jalons posés par le Pacte vert sont autant de boussolles qui permettent d'orienter l'action de l'UE à l'échelle des secteurs économiques. Remettre en cause des objectifs inscrits dans la loi ne ferait qu'accroître l'incertitude et, par conséquent, les coûts pour les entreprises européennes, en un moment où elles ont justement besoin de stabilité pour investir massivement dans la transition. C'est cette stabilité sur la trajectoire de transition qui a permis à l'industrie chinoise de connaître un succès fulgurant dans les technologies vertes et qui attire aujourd'hui les investisseurs aux États-Unis. Il n'y a donc pour l'Union européenne pas de raisons, économiques ou géopolitiques, de revenir en arrière

⁷⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_fr

⁷¹ Aparajita Banerjee, Damien Barchiche, San Bilal, Céline Kauffmann, Ann Kingiri, Alfonso Medinilla, Chantal Naidoo, Chukwumerije Okereke, Gboyega Olorunfemi, Youba Sokona, Sébastien Treyer (2024). Building a shared agenda on green industrialization for Africa and Europe. Ukāmā.

⁷² https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu-questions-and-answers_en#aggregateeu-overview

⁷³ Hege, E. et al. (2022). "Just Energy Transition Partnerships in the context of Africa-Europe relations: Reflections from South Africa, Nigeria and Senegal", Ukama platform, October 2022.

⁷⁴ <https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/2023/06/green-trade-tensions-kaufman-saha-bataille>

sur le Pacte vert. Au contraire, ses politiques peuvent servir de boussole pour la transformation de l'économie européenne face aux tempêtes qui la secouent. Enfin, dans un contexte où l'UE et ses États membres se sont positionnés comme un laboratoire de la transition écologique mondiale, leurs actions joueront un

rôle déterminant pour maintenir l'élan international avant des rendez-vous cruciaux, tels que la COP 30 sur le climat qui se tiendra en 2025, moment où tous les pays du monde devront réaffirmer leurs engagements à lutter contre le changement climatique après 2030.

Le Pacte vert européen : une boussole dans la tempête ? Bilan et perspectives pour l'action environnementale de l'Union européenne

Nicolas Berghmans (Iddri)

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Berghmans, N., (2024). Le Pacte vert européen : une boussole dans la tempête ? Bilan et perspectives pour l'action environnementale de l'Union européenne. *Étude N°04/24*, Iddri, Paris, France.

ISSN 2258-7071

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

nicolas.berghmans@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org

IDDRI_ThinkTank