

Le bilan en demi-teinte du Pacte vert pour l'Europe

Par Nicolas de Sadeleer, professeur ordinaire à l'UCLouvain, Saint-Louis, chaire Jean Monnet.

21 février 2023

Malgré les progrès depuis trois ans, le chemin à parcourir pour l'Europe pour atteindre la neutralité climatique et restaurer les écosystèmes reste parsemé d'embûches.

Mesure phare de la Commission von der Leyen, le Pacte vert pour l'Europe de 2019, entraînant dans son sillage près de 160 actes législatifs, aurait dû produire **l'onde de choc la plus forte depuis la création du marché unique en 1986**, en faisant de l'Union européenne (UE) la première économie décarbonée (neutralité climatique d'ici 2050) et circulaire au monde.

Trois années après son adoption et à cinq mois des élections européennes qui feront trembler le Landerneau européen, on peut se demander si ce Pacte est porteur d'un nouveau modèle économique ou s'il se contentera de "verdir" le marché intérieur et la politique commerciale commune. Si la réponse à cette question ne peut être que nuancée, on verra que **les axes économiques traditionnels l'emportent largement sur la lutte contre la pollution** et l'approche écosystémique; le pilier social du développement durable risque d'être, quant à lui, le grand perdant de la transition verte.

Une réforme à tout point de vue audacieuse

Le Pacte vert est inédit dans l'histoire des politiques publiques. La réforme normative qui s'en est suivi est avant tout pluricentrique puisque la transition énergétique va de pair avec l'émergence d'une économie circulaire, la résorption des pollutions, l'essor d'une agriculture extensive, voire biologique, ainsi qu'une approche écosystémique. Elle est tributaire de processus normatifs complexes où s'entrecroisent des directives, des règlements, des décisions et des communications qui relèvent d'une noria de politiques soumises à des compétences à géométrie variable, impliquant des institutions garantes d'intérêts divergents, si ce n'est antagonistes. Elle est **ambitieuse**, car tous les secteurs de la société sont mobilisés pour atteindre la neutralité climatique. Elle est aussi **coûteuse** en raison de l'importance des investissements. Enfin, elle se veut **globale**, car l'Union cherche à externaliser, voire à mondialiser, son niveau d'ambition environnementale et climatique.

Sans entrer dans un inventaire à la Prévert qui pourrait occuper plusieurs pages, tant les matières concernées sont techniquement complexes, **nous ferons le bilan du Pacte vert en ciblant une palette de réglementations emblématiques**. Plusieurs d'entre elles ont été conçues dans l'urgence, d'autres en réaction à des régimes qui n'avaient pas suffisamment fait leurs preuves (règlement sur les emballages et les déchets d'emballage). Certaines sont incrémentales. Tel est notamment le cas de l'extension du marché carbone qui a déjà été remanié à plusieurs reprises, et de la loi sur la restauration de la nature qui s'arc-boute sur le réseau Natura 2000. D'autres

sont en rupture: neutralité climatique requise par la Loi climat, ainsi que le mécanisme d'ajustement aux frontières. Impossible ici d'en faire le détail.

La transition énergétique: un remède de cheval

Tout d'abord, le volet énergie du Pacte vert de 2020 (connu sous son acronyme **FF55 pour "fit for 55"**, en raison de l'objectif de réduction fixé pour 2030) a dépassé les espérances de ses concepteurs. L'objectif de neutralité climatique a bénéficié de la solidarité interétatique qui s'est imposée à la suite de la pandémie de la maladie Covid-19. Percée historique sur le plan budgétaire puisqu'il a permis à l'Union d'emprunter sur les marchés internationaux, **le plan de relance NextGenerationEU a dégagé 180 milliards € dont 37% doivent couvrir les investissements nationaux en matière de transition verte qui sont estimés à 40 milliards € par an.**

« Le marché carbone, qui ne couvre actuellement que la moitié des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'UE, est en passe de devenir le fer de lance de sa politique climatique. »

À cela, s'est ajouté **en 2022 le plan REPowerEU** doté de 300 milliards d'euros. Ce plan adopté à la suite de l'invasion de l'Ukraine devrait permettre d'**accélérer le déploiement des énergies renouvelables, l'hydrogène vert**, etc. Visant à s'affranchir de sa dépendance en hydrocarbures russes, la **nouvelle directive RED III** relève le niveau d'ambition en matière d'efficacité énergétique et de déploiement des énergies renouvelables. Ainsi, la part de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelable (éolien, solaire, géothermique, hydroélectrique, etc.) devra atteindre en 2030 à tout le moins 42,5%, et au mieux 45% du mix énergétique. Or, un train peut en masquer un autre. En vue d'éviter que l'accélération de la transition énergétique n'accroisse la dépendance de l'Union aux matières premières critiques (terres rares, lithium, manganèse, etc.) – dont elle est dépourvue, mais qui sont indispensables à la fabrication de technologies clés – **le plan industriel du Pacte vert de 2023, dernier maillon du Pacte vert, devrait renforcer son autonomie stratégique** grâce à l'essor d'une industrie à zéro émission nette et d'une réglementation sur les matières premières critiques.

Ensuite, le marché carbone, qui ne couvre actuellement que la moitié des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'UE, est en passe de devenir le fer de lance de sa politique climatique.

D'ici quelques années, il couvrira 80% des émissions de GES de l'UE. Grâce au mécanisme d'ajustement aux frontières, les entreprises en concurrence avec des entreprises d'États tiers devront à l'avenir acheter leurs quotas d'émissions de GES dans le cadre de ventes aux enchères au fur et à mesure que les importateurs de produits concurrents (acier, nickel, électricité, etc.) couvriront les émissions de leurs produits importés au moyen de certificats de même valeur. De même, les entreprises aériennes ne pourront plus obtenir gratuitement leurs quotas d'émission pour leurs vols intra-européens. Enfin, cerise sur le gâteau, les entreprises commercialisant des hydrocarbures pour les secteurs des transports et des ménages relèveront d'un marché carbone parallèle.

S'ajoutent à ces deux marchés carbone **l'interdiction de commercialiser d'ici 2035 des véhicules à combustion** et l'obligation de construire des bâtiments passifs, accompagnés du renforcement des normes d'émission de polluants, dite euro 7. Pour les secteurs de l'économie qui ne relèvent pas du champ d'application du marché carbone (transports, construction, agriculture, etc.), un objectif global de -40% devra être atteint en 2030 par rapport aux niveaux

d'émission de 2005. Ainsi, des facteurs externes (pandémie, invasion de l'Ukraine) ont-ils permis la quadrature du cercle – neutralité climatique, transition énergétique, autonomie stratégique et économie circulaire. En l'espace de trois ans, la politique de l'énergie est donc devenue non seulement plus européenne, mais aussi plus durable.

Toutefois, **les insuffisances sont criantes**. Ainsi, les vols aériens à partir de ou vers l'Europe relèveront d'un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO2 (CORSIA) qui n'a pas fait ses preuves et les transports maritimes en provenance des autres continents échapperont au marché carbone. Un régime dérogatoire à l'obligation de mettre sur le marché des véhicules n'émettant pas de CO2 à partir de 2035 est prévu en faveur des véhicules thermiques fonctionnant au carburant synthétique produits en petit nombre (dit amendement "Ferrari").

Les 27 ministres des Finances ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur l'augmentation des droits d'accise minimaux concernant les produits énergétiques utilisés comme carburants dans les transports, ainsi qu'à l'électricité.

Emblème de l'indépendance énergétique, **l'hydrogène vert** qui devrait se substituer au gaz naturel relève de la quête du Saint Graal, tant **ses coûts de production et de distribution sont à ce jour élevés**.

À cela s'ajoute la conviction que l'accélération des investissements en énergies renouvelables requiert un "environnement réglementaire prévisible et simplifié", à l'honneur des investisseurs, lequel pourrait abaisser le niveau de protection environnementale accordée aux riverains des installations et aux animaux sauvages (chauve-souris, etc.). Enfin, en renonçant à la sobriété énergétique, le volet énergétique témoigne d'une foi inébranlable dans une croissance infinie de la consommation des ressources énergétiques découplée de ses impacts environnementaux et climatiques.

[La finance à la rescousse de la neutralité climatique](#)

Dans la mesure où mille milliards d'euros devraient être investis pour assurer la transition verte, particulièrement coûteuse en matière énergétique, **la transition énergétique a été complétée par un volet financier**.

Là aussi, **les résultats engrangés sont impressionnants**.

Encadrant à partir de 2025 les déclarations de performance extra-financière de plus de 50.000 sociétés européennes, la directive de 2022 sur le **"reporting" de durabilité** devrait rendre plus attractives les entreprises adaptées à un monde décarboné, et rendre l'accès au capital plus compliqué pour les autres.

Destiné à mettre de l'ordre dans les investissements durables, **le règlement de 2021 sur la "taxonomie"** définit les investissements éligibles au regard d'objectifs environnementaux.

La future **directive sur le devoir de vigilance** obligera, quant à elle, 12.000 entreprises à s'assurer que leurs chaînes de valeur respectent les obligations internationales en matière de droits fondamentaux et de droit de l'environnement.

Pour contrer le **risque d'écoblanchiment**, voire de fraude comme on l'a vu avec le scandale du Dieselgate, omniprésent et facilité en raison de la fluidité des concepts tels que le

"développement durable", la "neutralité climatique", le "net zéro", de **nouvelles règles de protection des consommateurs** devraient voir le jour.

Espoirs déçus

Après l'euphorie des premières heures, **le désenchantement a gagné ces derniers mois les protagonistes**. À défaut de posséder des énergies fossiles et des ressources minières suffisantes pour assurer sa croissance, l'Union a tout intérêt, dans un monde où les ressources se raréfient, à devenir la première économie décarbonée et circulaire au monde. Ainsi au modèle "prélever-fabriquer-jeter" dont le fast fashion et l'obsolescence programmée sont emblématiques doit succéder **une économie circulaire qui devrait sonner le glas de la société du gaspillage**. Ce modèle économique devrait ainsi permettre de "boucler la boucle" en transformant les résidus en matières premières secondaires. Obligées d'innover, les entreprises deviendront plus compétitives par rapport à leurs concurrentes étrangères qui seront à terme victimes de la piètre gestion des ressources naturelles. Alors que l'économie circulaire devrait renforcer l'autonomie stratégique, **les modifications envisagées ne sont pas à la hauteur des enjeux**.

Mais avec **l'enterrement du plan d'action "pollution zéro"**, on tombe de Charybde en Scylla. Ainsi la Commission a annoncé le 6 février le retrait de sa proposition qui visait à diminuer de moitié l'épandage des pesticides et la réforme tant attendue de la législation sur les substances chimiques (REACH) a été renvoyée aux oubliettes.

Le flacon demeure de la même eau, lorsqu'en novembre dernier **la Commission a renouvelé l'approbation de la substance active Glyphosate**, alors que l'Agence européenne des produits chimiques estime qu'elle engendre de graves lésions oculaires et est toxique pour la vie aquatique.

Le modèle "écosystémique" fut, quant à lui, malmené. Alors que la nature est à bout de souffle, des écosystèmes restaurés et diversifiés qui seront davantage résilients aux événements climatiques extrêmes (inondations, sécheresses et vagues de chaleur) pourraient piéger des quantités importantes de carbone. Au demeurant, un objectif d'absorption nette de carbone par les terres est prévu, à savoir le stockage de 310 millions de tonnes d'équivalent CO₂ d'ici à 2030. Or, dans un contexte de crispation préélectorale, très marquée par rapport à la ruralité, **le niveau d'ambition de la Loi européenne sur la restauration de la nature fut abaissé**. Alors que l'Arche de Noé est sur le point de chavirer, comme l'atteste le taux accéléré d'extinction des espèces sauvages, la Commission européenne a décidé d'édulcorer le statut protecteur accordé au loup, mammifère emblématique du réensauvagement. **Quant à la politique agricole commune pour la période 2023-2027** qui aurait dû contribuer de manière significative à la lutte contre le changement climatique (stratégie F2F), contrairement à ce qu'affirment de nombreuses fédérations d'agriculteurs, **son énième verdissement n'a pas eu lieu**.

Quelle place pour la justice sociale?

En outre, **la transition verte pourrait échouer sur d'autres écueils**. Tout d'abord, les gains réalisés en termes d'efficacité énergétique et de progrès technologique pourraient être annulés par une **consommation débridée de produits meilleur marché** (effet rebond) et le du **gouffre énergétique qu'est l'intelligence artificielle** (stockage de données, serveurs, etc.).

Ensuite, le Pacte vert pourrait **creuser davantage l'écart entre une population citadine** (85% des Européens en 2050) davantage acquise à l'objectif de la neutralité climatique **et les populations rurales** se sentant incomprises par les élites urbaines.

Le volet "social" du Pacte, qui repose sur **un fonds de 72,2 milliards €** pour la période 2025–2032, suffira-t-il à atténuer les impacts socio-économiques de la transition énergétique sur les petites et moyennes entreprises et les ménages les plus vulnérables? Assurément, **ce fond ne permettra pas le reclassement professionnel des 180.000 emplois qui seront perdus**, selon la Commission européenne, d'ici 2030 dans le secteur minier.

Dans le même ordre d'idées, le mécanisme de transition juste, doté de 55 milliards € pour la période 2021-2027, ne permettra pas aux régions dépendantes des énergies fossiles de s'adapter aux exigences d'une économie décarbonée. À titre de comparaison, depuis la réunification des deux Allemagnes, le transfert annuel de 80 milliards d'euros aux Landers de l'Est ne leur a pas assuré le même niveau de développement.

Neutralité climatique et globalisation

À défaut d'assumer **un leadership politico-militaire**, l'Union, le plus grand bloc commercial au monde, se positionne à la pointe de la transition verte et en même temps tente de réduire son empreinte environnementale, notamment en ce qui concerne les chaînes de valeur de produits importés de pays tiers (acier, ciment, nickel, cacao, café, viande bovine, etc.). Or, **les nouvelles réglementations destinées à limiter son empreinte globale** - réglementations sur le déboisement, sur le devoir de vigilance, ainsi que du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières - **suscitent l'ire de plusieurs partenaires économiques** qui, les considérant comme des mesures protectionnistes, pourraient les contester devant l'OMC et obtenir ainsi **des compensations financières ou l'autorisation de mettre en place des contre-mesures**.

La cécité au changement de paradigme

Malgré les progrès engrangés depuis trois ans, certes significatifs, le chemin à parcourir pour atteindre la neutralité climatique et restaurer les écosystèmes reste parsemé d'embuches. Faisant acte de foi dans les nouvelles technologies (séquestration du carbone, production massive d'hydrogène vert, etc.) qui devraient atténuer l'impact du dérèglement climatique – mais qui n'ont pas encore fait leur preuve –, **l'Union n'a pas remis en cause le paradigme économique dominant**, et ce, alors que les crises climatique et environnementale trouvent en partie leur origine dans la surconsommation de biens et de services. C'est bien là où le bât blesse, contribuant ainsi à **l'incertitude globale du bilan climatique pour les générations à venir**.