

GÉOPOLITIQUE ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE : nouveaux équilibres, nouveaux défis

Sébastien Treyer

Directeur général, Iddri (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales)



Sébastien Treyer est directeur général de l'Iddri depuis janvier 2019, institut qu'il avait rejoint dès 2010 en tant que directeur des programmes. Il est également président du comité scientifique et technique du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et membre de la Lead Faculty du réseau Earth System Governance. Ancien élève de l'École Polytechnique, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, et docteur en gestion de l'environnement, il a été chargé de la prospective au Ministère français de l'Environnement, et a notamment coordonné l'exercice de prospective Agrimonde (Comment nourrir la planète en 2050 ?). Il a joué un rôle actif d'animation de l'interface entre science et politique et de programmation scientifique auprès de la Commission européenne, de l'Agence nationale de la recherche, ou d'acteurs territoriaux comme l'Agence de l'eau Seine Normandie.

La transition écologique constitue un enjeu central sur le plan géopolitique et géoéconomique, à la source de plusieurs scénarios de compétition-coopération, d'ores et déjà sensibles. La guerre russe en Ukraine a fortement mis en lumière les enjeux de sécurisation des approvisionnements énergétiques. Mais la transition écologique peut aussi être synonyme de nouvelles opportunités de coopération, notamment entre l'Europe et l'Afrique. Pour être pérennes, ces opportunités doivent toutefois s'articuler à un rééquilibrage substantiel du système économique et commercial international, dénoncé comme asymétrique par de nombreux pays du Sud. À l'égard de ces différents enjeux, l'Europe gagnerait à assumer un rôle proactif, aligné avec ses intérêts stratégiques et ses valeurs.

La question de la transition écologique, et énergétique notamment, soulève de nombreuses considérations géopolitiques. D'un côté, préserver certaines ressources fossiles constitue un enjeu de souveraineté nationale et d'indépendance dans certains pays ; de l'autre, la décarbonation des mix énergétiques peut amener à de nouvelles interrogations ou dépendances entre pays. Outre la place centrale de l'énergie dans le conflit mené par la Russie en Ukraine, quels sont pour vous les principaux points de tension ou, à l'inverse, opportunités de coopération susceptibles d'émerger autour de la transition énergétique et écologique aujourd'hui et dans les années à venir ?

Sébastien Treyer : La durabilité est un enjeu central sur le plan géopolitique et géoéconomique, qui donne lieu à plusieurs dynamiques de « compétition-coopération ». Il existe en effet une inquiétude forte quant au maintien de la sécurité énergétique, corollaire d'une relative incertitude sur les contours géopolitiques d'un monde dominé par les énergies renouvelables. Un récent rapport de l'ECFR (European Council on Foreign Relations¹) interroge la sécurité et stabilité de l'approvisionnement énergétique européen dans ce contexte. Ce dernier indique avec justesse que la transition énergétique est ou sera à l'origine de conflictualités potentielles avec des pays clients ou fournisseurs, auprès desquels les relations sont généralement fluctuantes, tels que l'Algérie, fournisseur de gaz et de pétrole. La perspective du Green Deal pose probablement des difficultés économiques à la Russie, et

¹ Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry, Jeremy Shapiro, Simone Tagliapietra, Guntram Wolff, *The geopolitics of the European Green Deal*, 2021.



constitue l'un des éléments parmi d'autres du conflit mené par celle-ci en Ukraine. Dans ce cadre, comment assurer une meilleure sécurité d'approvisionnement énergétique au sein de l'Union européenne ? Les énergies renouvelables constituent assurément un élément de réponse à cette équation complexe.

Dans un rapport publié en 2019, l'Agence internationale pour les énergies renouvelables² (IRENA) analyse les grands axes géopolitiques d'un monde de renouvelables. L'un des éléments clés, régulièrement mis en avant, est le passage progressif d'un univers géopolitique structuré par la dépendance au pétrole au cours du vingtième siècle, et par la concentration de la ressource pétrolière dans les mains d'un petit nombre de pays, à un monde marqué par la « malédiction des matières premières rares », dont souffre un pays comme la République démocratique du Congo (RDC), et/ou par la dépendance accrue vis-à-vis de la Chine en la matière³. Certes, il est essentiel d'anticiper ces enjeux, pour ne pas reproduire avec les ressources minérales les mêmes schémas d'approvisionnement qu'avec le pétrole. La RDC, citée à l'instant, souffre déjà de la « malédiction des matières premières », et d'une logique de corruption et de clientélisme dont sont également responsables les pays acheteurs.

L'environnement ne constitue plus un prétexte au rapprochement sur d'autres enjeux jugés prioritaires, mais un terrain de négociations structurantes, qui dispose de son agenda propre

Ces seuls aspects n'épuisent pas la discussion, et l'analyse de l'IRENA va plus loin. Dans un monde de renouvelables, produits de façon décentralisée, il s'agira de penser la sécurité en termes de réseaux, et non plus seulement en termes de sécurisation de ressources naturelles concentrées géographiquement. Comment garantir la sécurité des réseaux électriques et numériques nécessaires à la production et distribution de l'énergie de demain ? Comment optimiser la production décentralisée des énergies renouvelables ? Tels sont les défis des années à venir, sensibles à l'échelle internationale, en raison de l'interconnexion toujours plus poussée des différents réseaux.

Si la sécurisation d'une ressource administrée en réseau est potentiellement plus simple que la sécurisation quasi-militaire d'une source d'approvisionnement territoriale – telle qu'un pipeline –, elle suppose néanmoins un changement de perspective. Les réseaux matériels de l'énergie de demain ne dépendront plus de sources fixes mais de logiques de réseaux déterritorialisées, synonymes de nouvelles opportunités de souveraineté énergétique pour certains acteurs, mais aussi de contraintes inédites. En outre, ces questions sont intimement liées aux enjeux de gouvernance et sécurisation des données et systèmes de gestion de ces différents réseaux. Et, il faut ajouter que la transition écologique ne saurait se réduire à la seule question énergétique. Elle soulève des enjeux d'accès aux technologies, de droits de propriété, et plus largement d'équité internationale. De fait, si l'on se place du point de vue des pays du Sud, le système économique mondial actuel apparaît profondément injuste et asymétrique. Il est crucial de s'assurer que la transition écologique ne contribue pas à accentuer ces asymétries.

Il est essentiel d'identifier et d'encourager les opportunités de coopération nées de la transition écologique, en particulier entre l'Europe et l'Afrique. À cet égard, il me semble que le terrain est propice aux coopérations. La logique qui prédomine entre l'Union européenne et l'Afrique est moins celle d'une compétition sur des technologies dont on souhaiterait garder la propriété, que d'une volonté commune d'apprendre à mettre en œuvre la transformation de certains secteurs. Dans cette perspective, l'Europe a tout intérêt à faire de l'Afrique un allié avec qui coconstruire des positions stratégiques fortes pour la transition à venir.

Pour établir les conditions d'une collaboration sereine et durable, la question du commerce est centrale. À cet égard, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, en cours d'adoption, constitue un signal délicat. Si la discussion autour du dispositif s'est pour l'heure concentrée principalement sur des enjeux internes à l'Union européenne, la dimension extérieure est pourtant tout aussi clé. Aux yeux de nombreux pays émergents et en voie de développement, de l'Afrique à l'Amérique latine et au Moyen-Orient, qui n'ont pas encore atteint le stade de l'industrialisation, ce dispositif apparemment protectionniste constitue un frein à leur développement.

Pour désamorcer ces réticences, il est essentiel de coconstruire avec ces États le design technique de ce mécanisme d'ajustement, pour leur prouver que nous ne cherchons pas à les exclure de nos marchés, mais à trouver des outils pour accélérer la transition. Et de fait, en termes de durabilité, il est parfois préférable d'importer de l'huile de palme durable de Malaisie que d'utiliser de l'huile de colza produite avec des pesticides en Europe ! La relocalisation du commerce en Europe, déjà amorcée, sera vraisemblablement à l'origine d'incompréhensions voire de tensions vis-à-vis de nos partenaires.

Enfin, un autre point de conflictualité ou de coopération potentiel majeur est celui de l'harmonisation des normes de la finance durable. Ce sujet *a priori* plus technique est lourd de conséquences sur le plan géopolitique.

S'il existe aujourd'hui une forte dynamique de coopération entre les acteurs financiers internationaux autour de la lutte pour le climat, cette apparente convergence de positionnements entre Paris, Londres, Francfort, New-York ou Shanghai, masque en réalité une compétition sévère pour la définition des normes de la finance durable. Si, demain, nous entérinons trop vite la prééminence d'une norme, par exemple la taxonomie européenne, certains pays comme l'Inde, l'Indonésie ou l'Afrique du Sud pourraient se considérer *de facto* comme encore défavorisés dans l'accès aux marchés de capitaux internationaux. Paradoxalement, il nous faut freiner cette course à la codification pour permettre à tous les pays d'accéder sereinement aux futurs marchés de la transition.

² IRENA, *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, 2019.

³ L'approvisionnement en minerais rares est essentiel pour l'industrie informatique et la production d'énergies renouvelables, notamment.



Quelles conditions doit-on réunir pour faire prévaloir les logiques de coopération que vous décrivez plutôt que celles de compétition ?

S.T. : En octobre dernier, l'Iddri a organisé trois journées de débat dédiées à la rénovation du multilatéralisme à partir du développement durable : les opinions exprimées lors de notre conférence ont confirmé cette place centrale de la transition écologique comme terrain de cristallisation des potentielles conflictualités ou coopérations inter-étatiques des années à venir. L'environnement ne constitue plus un prétexte au rapprochement sur d'autres enjeux jugés prioritaires, mais un terrain de négociations structurantes, qui dispose de son agenda propre. Rappelons certains précédents historiques : à la fin des années 1980, au cours de la guerre froide, les négociations sur les pluies acides entre l'Europe de l'Ouest et de l'Est, poussées par le milieu environnementaliste et scientifique, ont abouti à des transformations industrielles importantes dans les deux blocs. L'environnement constitue un levier efficace pour encourager des changements économiques et politiques, même en contexte de très forte tension géopolitique.

Deux dimensions supplémentaires viennent nuancer ces perspectives.

Notre époque est tout d'abord contemporaine d'un retour des pays du Sud sur le devant de la scène géopolitique, et de l'expression d'un réel désenchantement de la part de ces derniers quant à la conduite du monde et de préventions à l'égard de la conduite de la transition écologique.

À l'échelle mondiale, il existe indéniablement un fort consensus autour de l'Agenda 2030, parachevé par l'accord de Paris et l'agenda d'Addis-Abeba sur le financement du développement durable. Une majorité de pays, au Nord comme au Sud, ont ainsi, en fait, entériné un nouveau contrat social pour la planète, associant lutte contre les inégalités, décarbonation des économies et préservation de la biodiversité. Au sein de la société civile, on observe également une convergence croissante des intérêts sociaux et environnementaux autour de l'Agenda 2030. Mais ce contrat social reste théorique, et peine à trouver sa mise en application.

En particulier, les pays du Sud dénoncent, à raison, les promesses non tenues par les pays du Nord en matière de solidarité internationale et de rééquilibrage du système économique, qui constituent pourtant, à leurs yeux, la condition essentielle à la réussite de l'agenda environnemental. Compte tenu du poids géopolitique dont disposent désormais les pays du Sud, ce décalage entre les attentes et la réalité est potentiellement lourd de conséquences : le risque est réel de voir ces pays « décrocher » et se désengager de l'effort climatique, voire plus largement de la dynamique de coopération multilatérale.

Il est frappant de constater l'évolution du discours de nos collègues issus du continent africain : pour eux, il ne s'agit plus seulement d'en appeler à la responsabilité morale des

pays du Nord à l'égard des pays moins développés, victimes du changement climatique ou d'un système jugé inique, mais d'insister en premier lieu sur le poids économique et géopolitique très prochain des pays en émergence. Ces revendications ne sont pas neuves : elles s'inscrivent dans la continuité de l'appel porté dans les années 1960 par les pays « non-alignés » autour du *New International Economic Order*. Alors que la configuration géopolitique contemporaine semble dominée par l'affrontement de puissance entre la Chine et les États-Unis, ou la Russie et l'Europe, nous assistons également, en quelque sorte, au retour des non-alignés sur le devant de la scène. « Refaisons Bandung⁴ » semble plaider une large partie de la planète ! À la différence, néanmoins, du contexte des années 1960, ces acteurs ont désormais les moyens d'agir et de faire entendre leur voix.

Leurs marchés comptent, sont convoités, et constituent un levier puissant pour revendiquer une place au sein d'instances internationales comme le FMI, ou la Banque mondiale, qui ne sont plus l'apanage des pays de l'OCDE.

De façon plus structurelle, les pays du Sud demandent en effet que la coopération autour du Green Deal européen soit vraiment l'opportunité d'une reconfiguration en profondeur des termes de l'échange au sein des chaînes de valeurs mondiales – et non la consécration d'une forme « d'autarcie » de l'Europe.

Le second élément à avoir à l'esprit est l'incapacité structurelle d'un certain nombre d'États à amorcer le chemin de la transition écologique.

Dans une large partie du monde, l'enjeu n'est pas de savoir si les États sont « pour ou contre » la transition, mais bel et bien de statuer sur leur capacité à la mettre en œuvre. Il s'agit d'États à la gouvernance fragile, dont l'assise repose essentiellement sur la capture de la rente, et laissés *de facto* à l'écart de l'agenda de la durabilité et de la coopération.

Dans ce type de contexte, la société civile joue un rôle crucial. Il est dès lors impératif de repenser les contours de la gouvernance internationale, non seulement comme l'expression de rapports interétatiques, mais en lien avec les acteurs de la société civile non gouvernementaux que sont les ONG, syndicats, mouvements citoyens, acteurs du secteur privé, communautés locales...

Au cours du Congrès mondial de la nature de l'IUCN tenu à Marseille en septembre dernier, de nombreuses voix ont plaidé en faveur d'une meilleure prise en compte des droits et intérêts des peuples autochtones et communautés locales au sein des négociations climatiques, au nom d'intérêts politiques et stratégiques, et non uniquement de considérations morales. De plus en plus d'organisations de la société civile et d'experts soutiennent ces revendications, et conçoivent des stratégies politiques exigeantes et réalistes pour les faire advenir. L'appel à donner plus de pouvoir aux communautés autochtones sort de l'utopie pour devenir un élément d'une *realpolitik* bien comprise.

Alors que la configuration géopolitique contemporaine semble dominée par l'affrontement de puissance entre la Chine et les États-Unis, ou la Russie et l'Europe, nous assistons également au retour des non-alignés sur le devant de la scène

⁴ La conférence de Bandung, tenue du 18 au 24 avril 1955 en Indonésie dans le contexte de la guerre froide, réunit pour la première fois les représentants d'une trentaine de pays africains et asiatiques. Elle marque l'entrée sur la scène internationale des pays décolonisés du « tiers monde », refusant de s'intégrer à l'un des deux blocs (les « non-alignés »).



Quelles illustrations concrètes de coopération réussies en matière de transition écologique sont pour vous emblématiques ?

S.T. : Le premier exemple concret qui me vient en tête est celui de la transformation en cours au sein du secteur de l'acier qui est à la fois très prometteur et plein de défis à relever. Nous disposons désormais d'une offre d'acier zéro carbone crédible sur le plan technique – reposant à la fois sur l'emploi d'une énergie électrique décarbonée, ainsi que sur des procédés industriels de fabrication zéro carbone. En dépit de cette fiabilité technique, le coût de fabrication de ces procédés industriels demeure cependant élevé et faiblement amorti en raison de leur usage encore minoritaire. En parallèle, certains acteurs majeurs du secteur sont particulièrement réfractaires vis-à-vis de la transition. L'industrie de l'acier sud-africaine, qui emploie un nombre important d'ouvriers noirs dans le pays, insiste sur les conséquences en matière de perte d'emplois de la transition, dans un contexte politique local marqué par la prégnance des inégalités.

Face à ces freins, comment s'assurer que l'équipement de régions comme l'Afrique sub-saharienne en infrastructures essentielles repose sur des industries lourdes zéro carbone ? Résoudre cette équation suppose de convaincre les acteurs majoritaires du secteur de l'intérêt d'investir dans l'acier zéro carbone au cours de la prochaine décennie, en lieu et place des *stranded assets* – actifs « irrécupérables » car dévalorisés dans le contexte de la transition écologique.

Un tel objectif nécessite, en amont, un engagement politique fort des principaux pays acheteurs d'acier – l'Inde, les États-Unis, l'Europe, le Canada, notamment – en faveur de l'acier zéro carbone, et la conclusion d'accords avec les acteurs économiques du secteur en ce sens. De fait, les industriels ont besoin de garanties en matière de rentabilité pour amorcer la transition vers ces nouveaux marchés. Ce type de solution associant acteurs publics et privés fait écho au « polylatéralisme » théorisé par Pascal Lamy, qui apparaît pertinent pour faire advenir la transition en cours. Mais le cadre multilatéral, universel et donc plus juste pour les plus faibles que la seule logique polylatérale, reste absolument pertinent pour que ces accords plus locaux, plus particuliers, ces petits clubs efficaces, soient discutés, évalués et mis en contexte dans un cadre onusien.

Un second exemple notable est celui des avancées réalisées à l'issue de la signature de l'accord de Kigali (2016) – qui prévoit l'abandon progressif des gaz de type HFC, présents dans les climatiseurs et réfrigérateurs, et extrêmement polluants –, pour faire du secteur de la climatisation en Inde une industrie « zéro HFC ». Gageons que ce type d'initiatives puisse se multiplier au cours des prochaines années.

L'Europe a-t-elle un rôle particulier à jouer à l'égard de ces différents enjeux liant transition écologique et géopolitique ?

S.T. : L'Europe doit-elle être le champion de ces demandes de rééquilibrage des pouvoirs ? C'est une question ouverte. Certaines voix s'y opposeront, dénonçant une forme de « repentance

post-coloniale » ou une ambition utopique et non prioritaire. Il me semble toutefois possible de souligner, au contraire, qu'une posture apparemment utopique peut être pertinente sur le plan géopolitique.

Le leadership du Green Deal en matière de transition écologique, la coopération avec nos voisins du continent africain, l'établissement de dynamiques commerciales plus justes, le rééquilibrage des pouvoirs vis-à-vis des communautés locales constituent autant d'éléments susceptibles de façonner un positionnement géopolitique intelligent et crédible pour l'Union européenne, aligné avec ses intérêts stratégiques. Ce positionnement, assurément attractif pour les « non-alignés », constituerait la clé de voûte de relations de coopération pérennes, in fine susceptibles de générer des bénéfices économiques. Là aussi, il n'est pas excessif d'affirmer que l'utopie et la *realpolitik* convergent.

Existe-t-il des signaux concrets confirmant la volonté de l'Europe d'assumer ce rôle proactif, ou n'est-on qu'au début d'un processus de long terme ?

S.T. : Une chose est certaine, à court terme, l'Europe ne peut se permettre de tergiverser outre mesure sur son positionnement en matière de transition écologique, si elle souhaite affirmer son leadership sur le sujet. Les rivalités géopolitiques et équilibres économiques mondiaux sont, par nature, susceptibles d'évoluer très rapidement.

L'Europe a déjà choisi une posture juste, mais néanmoins complexe à assumer en interne, sur le Green Deal. Pour conserver sa crédibilité aux yeux de ses interlocuteurs internationaux, elle doit réussir à aligner les discours et intérêts internes, et à convaincre les secteurs et pays les plus réticents (à l'image du secteur agro-alimentaire ou de la Pologne, dont l'indépendance énergétique dépend du charbon). Les deux ou trois prochaines années seront déterminantes pour établir les conditions d'une coopération sereine et fructueuse – ou non – avec les « non-alignés ».

En revanche, établir des relations de coopération stables nécessite un investissement de plus long terme. Le sommet Union africaine - Union européenne, organisé en février dernier, constitue le point de départ d'une série d'initiatives dont la réussite ne pourra s'apprécier qu'à moyen terme.

Enfin, le volet de soutien à la société civile, à la construction de la paix et au renforcement du poids des minorités constitue indéniablement une ambition au long cours. Néanmoins, l'Europe gagnerait à incarner dès aujourd'hui une posture claire sur ce sujet, d'autant plus nécessaire alors que des discours contraires voient dans l'autoritarisme une façon d'accélérer la transition. Il est essentiel que l'Europe conserve le soutien aux démocraties et à la pluralité de la société civile comme des valeurs phares de son positionnement. À titre d'exemple, lorsqu'elle s'engage sur des investissements conjoints avec la Chine en Afrique, l'Europe doit être sans équivoque sur ses attentes en matière de respect des droits humains et de transparence.

