

# LE RÔLE DES POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION VERTE

**Annika Hedberg**

Analyste politique sénior, European Policy Centre

**& Stefan Šipka**

Analyste politique, European Policy Centre



Annika Hedberg est responsable du programme Prospérité durable pour l'Europe au European Policy Centre (EPC), un groupe de réflexion indépendant basé à Bruxelles. Entrée à l'EPC en 2010, elle a travaillé au fil des ans sur un large éventail de domaines politiques : climat, énergie, environnement, santé, transformation industrielle... En tant que responsable de programme, elle encourage le débat sur les fondements et les moteurs d'une économie européenne plus durable et compétitive.

Stefan Šipka est analyste politique au European Policy Centre (EPC). Il travaille au sein du programme « Sustainable Prosperity for Europe » de l'EPC sur les politiques environnementales et une utilisation plus rationnelle des ressources. Ses recherches portent notamment sur l'économie circulaire, la politique agricole commune de l'UE, ainsi que les liens que ces politiques peuvent nouer avec d'autres politiques au niveau européen et mondial.

L'Union européenne (UE) a une responsabilité et un rôle essentiel à jouer face à la crise planétaire à laquelle nous sommes confrontés, en contribuant à accélérer la transition vers un monde plus durable. Elle peut agir à divers titres, grâce à ses nombreuses « casquettes », à la fois instance de réglementation et d'exécution, grand producteur et consommateur, source de financement majeure au sein de l'UE et dans le monde, puissance de rassemblement, source d'innovation ou créatrice de nouveaux standards. Dans la mesure où les crises planétaires ne connaissent pas de frontières, les États membres de l'UE ont tout intérêt à travailler ensemble et à convenir de règles d'action communes. Le rôle des gouvernements étant de préserver l'intérêt public, l'UE doit recourir à la législation (directives, règlements), aux instruments économiques (fonds publics) et à la soft law (lignes directrices, plateformes de parties prenantes, engagements volontaires) pour garantir une prospérité durable aux Européens d'aujourd'hui et de demain. Le Green Deal européen offre un précieux cadre d'action et pose les bases d'une nouvelle stratégie de croissance pour l'Europe, en dépit d'obstacles tels que la pandémie et, aujourd'hui, la guerre en Ukraine.





## L'UE ET LE POIDS DES DIRECTIVES

Il est de plus en plus urgent de tout mettre en œuvre pour tenter de résoudre les crises planétaires, qu'il s'agisse du changement climatique ou de la destruction de l'environnement. Nous voyons s'aggraver de jour en jour, sans aucun signe d'amélioration, les problèmes relatifs aux émissions de gaz à effet de serre (GES), à la pollution, à l'utilisation non durable des ressources naturelles, au gaspillage énergétique, à la perte de biodiversité et aux déchets. Outre leurs effets immédiats, les crises climatiques et environnementales en cours hypothèquent sérieusement l'avenir de l'humanité<sup>1</sup>. Or, le soutien des secteurs public et privé sera nécessaire pour relever ces défis, avec la mobilisation des personnes et des sociétés. L'UE doit utiliser les outils à sa disposition – y compris le levier des directives – pour accélérer la transition verte.

Quand il s'agit de relever les défis climatiques et environnementaux, mais aussi de promouvoir le développement durable dans l'économie et la société, l'UE fait figure d'institution pionnière. Depuis la fin du siècle dernier, elle a introduit des règles sur la protection de la nature, de l'eau, la qualité de l'air et la gestion des déchets. Elle est aussi saluée pour son cadre ambitieux en matière de lutte contre le changement climatique, notamment son système d'échange de quotas d'émission, un outil devenu essentiel pour réduire les émissions de GES. Citons également l'utilisation des différents leviers d'action propres à l'UE (cadre financier pluriannuel, politiques communes pour l'agriculture et la pêche, marché unique et marchés publics, financement, stratégie numérique et stratégie en matière de compétences, politique d'innovation, commerce et diplomatie).

Le Green Deal européen offre un cadre propice à l'action. Il encourage une approche plus systématique pour relever les défis d'aujourd'hui, en établissant clairement la nécessité d'une action dans tous les secteurs, ce qui est possible uniquement si

*Face aux défis climatiques et environnementaux, l'UE est un pionnier mondial de l'action politique*

les mesures prises renforcent la compétitivité et ne « laissent personne pour compte ». Au cœur de cette thématique : la neutralité carbone de l'UE d'ici 2050, désormais un objectif contraignant depuis l'adoption de la Loi Climat et Résilience (2021)<sup>2</sup>.

Conformément à l'approche du Green Deal, la Commission européenne a déjà présenté de nombreuses propositions et initiatives politiques visant à rendre plus durables les secteurs de l'énergie, de la mobilité et de l'agro-alimentaire, mais aussi à renforcer l'économie circulaire et à protéger les écosystèmes et la biodiversité. Citons par exemple l'objectif « Fit for 55 » et la récente proposition REPowerEU, qui propose d'aller plus loin dans les économies d'énergie, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. L'objectif est ici d'améliorer la

sécurité énergétique de l'UE, suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans le cadre de son programme d'économie circulaire, la Commission a proposé de nouvelles règles pour rendre nos produits plus durables, plus réparables et plus recyclables. Le programme de financement durable de l'UE vise à orienter les investissements privés vers

des activités économiques vertes. En outre, les propositions de la Commission pour la stratégie « De la ferme à l'assiette », la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et le Plan d'action « Zéro pollution » orientent les politiques et la législation sur le suivi.

Toutefois, il ne s'agit que d'un début et il reste de nombreux défis à relever. Les Européens consommant de plus en plus de biens et de ressources venant de l'extérieur de l'UE, leur empreinte climatique et environnementale augmente. La plupart des déchets ne sont pas recyclés<sup>3</sup>. Chaque année, des centaines de milliers d'Européens décèdent prématurément en raison de la pollution atmosphérique<sup>4</sup>. Les mesures de conservation de la nature sont inadéquates et la gestion de l'eau est insuffisante.

1 Cf. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2018), « Global Warming of 1.5 °C » ; Brondizio, Eduardo ; Josef Settele ; Sandra Díaz et al. (2019), « Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services » ; Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services ; United Nations Environmental Programme (2021), « Making Peace With Nature » ; Milman, Oliver, « Global heating pushes tropical regions towards limits of human livability », *The Guardian*, 8 mars 2021 ; UNICEF (2021), « One billion children at 'extremely high risk' of the impacts of the climate crisis » GOV.UK, « Final Report - The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review ».

2 Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).

3 En raison de la conception des produits et de la difficulté à effectuer des réparations.

4 Site Internet de l'Agence européenne de l'environnement (dernier accès le 4 juillet 2022) : <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021/health-impacts-of-air-pollution/>.

## Le Green Deal européen : grands objectifs par secteur

**Proposition :**

**Paquet « Fit For 55 » (Ajustement à l'objectif 55) et REPowerEU**

**Quelques objectifs :**

- 40 % d'énergies renouvelables dans le mix européen d'ici 2030
- Améliorer l'efficacité énergétique, pour réduire la consommation finale et primaire respectivement de 36 et 39 % d'ici 2030

### Système énergétique durable



**Proposition :**

**Stratégie « De la ferme à l'assiette »**

**Quelques objectifs :**

- Au moins 40 % du budget de la PAC consacré à la lutte contre le réchauffement climatique

### Agriculture et secteur agroalimentaire durables



# GREEN DEAL :

une Europe durable, climatiquement neutre, résiliente et compétitive



### Économie circulaire

**Proposition :**

**Plan d'action pour l'économie circulaire**

**Quelques objectifs :**

- 100% des plastiques réutilisables ou recyclables d'ici 2030
- Privilégier les produits circulaires et tendre vers un marché des déchets fonctionnel
- 65 % des déchets municipaux recyclés ou réutilisés d'ici 2035



### TIC Vertes

**Proposition :**

**Stratégie numérique**

**Quelques objectifs :**

- Neutralité carbone des centres de données d'ici 2030



**Proposition :****Une vague de rénovations pour l'UE****Quelques objectifs :**

- Encourager la rénovation de 35 millions de bâtiments d'ici 2030
- Créer 160 000 emplois verts dans le secteur de la construction d'ici 2030

**Environnement bâti durable****Proposition :****Une stratégie durable et intelligente pour la mobilité****Quelques objectifs :**

- 55 % de réduction des émissions des voitures d'ici 2030
- 50 % de réduction des émissions des camionnettes d'ici 2030
- Zéro émission pour les nouvelles voitures et les camionnettes d'ici 2035

**Mobilité durable**

Neutralité carbone d'ici 2050

Réduction des émissions de 55 % d'ici 2030

**Zéro pollution****Proposition :****Plan d'action « Zéro pollution »****Quelques objectifs :**

- Réduire la pollution de l'air, l'eau et les sols à des niveaux non nocifs d'ici 2050
- Réduire de + de 55 % les effets sur la santé (décès prématurés) causés par la pollution

**Préserver et restaurer les écosystèmes et la biodiversité****Proposition :****Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030****Quelques objectifs :**

- Protection de 30 % de la superficie marine et 30 % de la superficie terrestre de l'UE d'ici 2030

## TIRER PARTI DU POTENTIEL DES POLITIQUES : LES DÉFIS À RELEVÉ

Si l'Union européenne et ses États membres sont généralement d'accord quand il s'agit de définir une vision et des objectifs communs, ils peinent souvent à concrétiser ensuite leurs objectifs climatiques, énergétiques et environnementaux.

**Les États membres et les entreprises évaluent souvent les nouvelles initiatives politiques sous l'angle des avantages et inconvénients par rapport à leurs propres intérêts.** À maintes reprises, la Commission a présenté des propositions mûrement réfléchies et relativement équilibrées que les États membres ont souhaité rendre moins contraignantes avant de les accepter sur le papier, pour ensuite les mettre en œuvre à géométrie variable, en fonction de leurs intérêts. Or, tant que les victoires politiques nationales seront jugées sur la base de critères à court terme, pour préserver les intérêts d'un secteur national ou maintenir un statu quo (par exemple, des subventions à l'agriculture sans conditions), l'UE ne deviendra jamais plus que la somme de ses parties.

Face à ces pressions, le risque est grand, surtout en période de crise, de voir les dirigeants réagir aux pressions par des décisions, des politiques et des investissements court-termistes. C'est particulièrement le cas aujourd'hui, à l'heure où l'UE et ses États membres doivent réagir rapidement face aux conséquences de la pandémie et de la guerre en Ukraine sur leurs économies et leurs sociétés. Et comme en témoignent les crises énergétique et alimentaire actuelles, les décisions à courte vue prises aujourd'hui pourraient entraîner des conséquences dévastatrices à plus long terme pour les personnes, les entreprises et la planète<sup>5</sup>.

**Autre défi : les politiques ont un impact différent sur les personnes, les régions, les États membres et les entreprises.** Des efforts considérables seront nécessaires pour assurer une large adhésion aux mesures à prendre, en s'appuyant sur le dialogue social pour expliquer les avantages des mesures à prendre, ainsi que leurs coûts transitoires. Il faut aussi tenir compte des effets sur les individus et ménages, et leur fournir les outils nécessaires pour s'engager dans la transition<sup>6</sup>.

En outre, **le suivi et l'application des règlements adoptés restent problématiques.** Or, les discours et les déclarations politiques des dirigeants européens et nationaux ne signifient pas grand-chose s'ils ne sont pas suivis de mesures concrètes.

Enfin, **si les règles ne sont pas les mêmes pour tous à l'échelle mondiale, la compétitivité des entreprises européennes pourrait être pénalisée par les politiques climatiques et environnementales ambitieuses de l'UE.** En effet, si les normes environnementales sont plus contraignantes dans l'UE que dans le reste du monde, l'industrie européenne fera face à des coûts plus élevés que sa concurrence opérant dans des pays tiers. L'UE doit donc devenir plus efficace pour tirer parti de ses atouts et provoquer un changement de système également au-delà de ses frontières.

## PERSPECTIVES POUR AVANCER

À l'heure où l'UE cherche à transformer les ambitions et les objectifs du Green Deal en politiques et initiatives à mettre en œuvre, il existe cinq domaines d'action dans lesquels celle-ci et ses États membres doivent améliorer leur action : le leadership, l'application des règles définies, l'implication des entreprises et des citoyens, ainsi que l'échelle des actions<sup>7</sup>.

Face aux enjeux, l'UE se doit d'accentuer ses efforts dans différents domaines :

**1. Un leadership moteur**, qui transmet l'urgence d'agir aux États membres, aux entreprises et aux citoyens, et qui veille à ce que les politiques élaborées, convenues et mises en œuvre reflètent cette urgence.

Pour relever les multiples défis auxquels l'UE est confrontée, les dirigeants européens se doivent de promouvoir, mais aussi de maintenir, une approche cohérente. C'est d'autant plus important à l'heure où l'UE et ses États membres sont confrontés aux conséquences de l'agression russe. Les décisions à courte vue qui pourraient en découler risquent d'accélérer les crises énergétique et alimentaire, ainsi que l'urgence climatique et la dégradation de l'environnement. C'est une situation à éviter à tout prix.

**2. Aligner l'action des États membres avec les objectifs définis.** Le respect et la mise en œuvre des mesures définies, avec la rapidité nécessaire, exigent une volonté politique. Les États membres doivent aussi s'approprier les mesures en question.

Il est essentiel, également, de remédier aux incohérences existantes dans le cadre politique et d'investissement. L'UE doit également veiller à une meilleure application des règles existantes et sanctionner plus facilement les États membres lorsqu'ils les enfreignent. La Commission européenne devrait être plus disposée à porter les infractions à la législation sur le climat et l'environnement devant la Cour de justice européenne. La Cour, de son côté, devrait envisager des sanctions maximales pour inciter les États membres à appliquer la législation européenne.

**3. Faire participer les entreprises.** L'UE doit contribuer à créer les conditions et cadres adéquats pour que les entreprises européennes - grandes et petites - réussissent la transition et deviennent leader dans les solutions qui sont de plus en plus demandées à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. De son côté, pour créer les conditions favorables, l'UE doit renforcer l'utilisation de ses outils internes (par exemple, le cadre financier pluriannuel, les politiques communes de l'agriculture et de la pêche, le marché unique et les marchés publics, le système d'échange de quotas d'émission, la réglementation et les normes environnementales, le financement durable, l'écoconception, les labels, la stratégie numérique et la stratégie en matière de compétences, la politique d'innovation, la fiscalité) et externes (par exemple, le commerce, la diplomatie, le financement, les mesures frontalières telles que l'ajustement carbone aux frontières)<sup>8</sup>.

5 Hedberg, Annika, « Managing the energy and food crises: Exceptional times call for exceptional measures », European Policy Centre, 20 juillet 2022.

6 Cf. par exemple le projet « Fair Energy Transition for All » : <https://fair-energy-transition.eu/>.

7 Hedberg, Annika, « The European Green Deal: How to turn ambition into action », European Policy Centre, 4 novembre 2021.

8 Cf. Giuli, Marco, Claire Dhéret, Johan Bjerkem, Marta Pilati et Stefan Sipka (2019), « An Industry Action Plan for a more competitive, sustainable and strategic European Union », European Policy Centre.



Les différents outils et mesures de l'UE doivent montrer la voie à suivre et offrir une certaine prévisibilité aux investisseurs et aux entreprises, pour que la recherche d'une plus grande durabilité soit rentable. Pour commencer, il conviendra de supprimer certaines incohérences du cadre politique et d'investissement, comme l'aide aux combustibles fossiles. La boîte à outils de mesures doit aussi améliorer la production et la consommation durables d'énergie, d'aliments, de textiles, d'emballages, d'appareils électroniques et de tous les autres biens de consommation. Elle doit contribuer à modifier la façon dont nos habitations sont construites, démolies, chauffées ou rafraîchies. Elle doit inciter les personnes à changer leur façon de se déplacer sur terre, sur mer et dans les airs. La boîte à outils doit enfin orienter la manière dont nous utilisons le potentiel de la digitalisation, notamment les données et les solutions numériques, pour contribuer à la transition écologique<sup>9</sup>.

**4. Impliquer davantage les individus.** Pour atteindre les objectifs définis, il faut au préalable communiquer et mettre en lumière leurs avantages auprès des individus.

Pour soutenir l'agenda vert de l'UE, une sensibilisation accrue du public et une augmentation de sa volonté d'agir sont nécessaires pour compléter les efforts entrepris au niveau des politiques. Celles-ci peuvent être favorisées par des stratégies de communication de pointe, qui s'appuient sur l'apport des sciences comportementales et prouvent que le message peut mener à l'action.

Il faut ensuite prendre en compte l'impact social sur les populations les plus vulnérables. En cas de répercussions négatives (flambée des prix, licenciements), l'UE, ses États membres et ses régions doivent utiliser des outils socio-économiques pour soutenir les personnes les plus touchées.

Enfin, les citoyens doivent disposer des outils nécessaires pour s'engager dans la transition. La création d'un espace et de leviers pour le dialogue social a déjà montré son utilité, pour échanger sur les arguments de la transition et permettre à chacun d'exprimer ses espoirs et ses craintes, et renforcer ainsi l'équité et la transparence. Ces plateformes peuvent également être utilisées pour co-créditer des solutions et gérer la transition.

**5. Mener une action à l'échelle mondiale.** L'UE doit montrer l'exemple, mais aussi collaborer avec d'autres acteurs majeurs pour faire face à la crise climatique et à la crise du développement durable au sens large. Lorsque l'UE parle et agit d'une seule voix, elle a plus de poids au niveau mondial que la somme de ses parties. L'UE doit donc se renforcer pour défendre les réglementations mondiales en matière de climat et d'environnement et inciter à leur mise en œuvre dans le monde entier. Elle doit aussi utiliser ses ressources financières pour aider les pays à faible revenu à réaliser la transition écologique. Enfin, elle doit recourir à des outils tels que les accords de commerce extérieur et les droits de douane sur les produits non durables, pour décourager ceux qui tentent de se soustraire aux réglementations.



Pour créer une économie durable, résiliente et compétitive, neutre sur le plan climatique, nous devons améliorer nos systèmes énergétiques, de mobilité et alimentaires, nos modes de production et de consommation globaux, mais aussi les écosystèmes et la biodiversité - tout cela en même temps. Nous devons donc veiller à ce que les objectifs climatiques et environnementaux soient pris en compte dans toutes les politiques pertinentes et dans leur mise en œuvre. Pour que l'économie européenne soit plus concurrentielle et plus résiliente, nous devons tirer profit du potentiel des politiques et des projets d'économie circulaire.

L'UE est un leader mondial en matière d'action climatique, de mise en œuvre de normes environnementales et de promotion de l'économie circulaire. C'est une superpuissance réglementaire qui peut utiliser sa boîte à outils pour apporter des changements positifs à l'économie et à la société européennes, et promouvoir le changement au-delà de ses frontières. Compte tenu de l'ampleur de la crise planétaire et de l'urgence d'agir, il n'y a pas de temps à perdre pour se mettre sur la bonne voie. L'UE doit redoubler d'efforts pour transformer l'ambition du Green Deal en politiques et en actions concrètes.

<sup>9</sup> Hedberg Annika, Šipka Stefan, (2020), « Towards a green, competitive and resilient EU economy: How can digitalisation help? », European Policy Centre.