**03** | année 03 Jan 2023

# Après la Cop 27 : géopolitique du Pacte vert



Géopolitique, réseau, énergie, environnement, nature

Direction scientifique Laurence Tubiana

g • — é g —



### Géopolitique, réseaux, énergie, environnement, nature

Revue éditée par le Groupe d'études géopolitiques

Avec le soutien de la Fondation de l'École normale supérieure

45 Rue d'Ulm 75005, Paris geg@ens.fr

#### Directrice scientifique

Laurence Tubiana

#### Comité scientifique

Pierre Charbonnier, Luiza Bialasiewicz, Amy Dahan, Patrice Geoffron, François Gemenne, Isabelle Kocher, Cécile Maisonneuve, Stéphanie Monjon, Magali Reghezza-Zitt, Adam Tooze, Shahin Vallée

#### Rédactrice en chef

Ramona Bloj

#### Comité de rédaction

Théophane Hazoumé, Océane Lemasle

#### Directeur de la publication

Gilles Gressani

#### Pour citer un article de la revue

[Nom de l'auteur / Titre], GREEN. Géopolitique, réseaux, énergie, environnement, nature,  $n^{\circ}$ 3, année 3, Paris, Groupe d'études géopolitiques, 2023.

#### 5 Introduction

Laurence Tubiana

GÉOPOLITIQUE INTERNE DU PACTE VERT

## 14 Le Pacte Vert européen : origines et évolution

Céline Charveriat

#### 18 Le Pacte vert à l'épreuve de la guerre en Ukraine

Frans Timmermans

## 23 L'agroécologie au cœur du Pacte vert européen

Olivier De Schutter

## 26 Le Pacte vert européen est le nouveau contrat social

Laurence Tubiana

REFOULEMENT MULTISCALAIRE : LES ÉCHELLES DE LA JUSTICE CLIMATIQUE

## 40 La ville européenne dans la transition climatique

Paul Magnette

#### 44 De l'Europe aux villages : un témoignage

Fanny Lacroix

## 50 La justice climatique à l'aune du Pacte vert

Marta Torre-Schaub

## 57 Le Pacte vert au service de la sécurité humaine

Mary Kaldor

#### 66 L'impératif de justice climatique

Vanessa Nakate, Laurence Tubiana

RECOMPOSITIONS PLANÉTAIRES

#### 72 Pour une multipolarité inclusive

Berenice Lee. Laurence Tubiana

# 80 Diplomatie environnementale : points de bascule entre l'Europe et les nouveaux non-alignés

Sébastien Treyer

## 87 Ouvrir la brèche : politique du monde post-carbone

Pierre Charbonnier

# 95 Environnement et échange commercial international : la nouvelle posture européenne

Pascal Lamy, Geneviève Pons

# 105 « Trouver des partenariats innovants est l'une des plus grandes tâches politiques des années à venir »

Izabella Teixeira

## 108 Comment financer l'action climatique dans les pays les plus exposés?

Avinash Persaud

#### ATTERRIR EN EUROPE

## "Je m'intéresse à l'Europe en tant que problème écologique."

Bruno Latour

Hiver 2022 : « l'interrègne » géopolitique que nous traversons ouvre des réajustements jugés autrefois impossibles. Deux parties importantes de l'Accord de Paris qui étaient restées sans modalités d'application depuis 2015 ont été dénouées à la COP 27 en Égypte, qui pourtant s'ouvrait sous les pires auspices.

Cela fait plus de trente ans en effet que les pays vulnérables réclament la reconnaissance des « pertes et préjudices » – les coûts de l'impact du changement climatique dans le jargon de la convention climat – qu'ils subissent. Trente ans que les pays les plus émetteurs résistent à reconnaître leur responsabilité individuelle. C'est à Charm el-Cheikh qu'un alignement diplomatique qui semblait toujours improbable est soudainement intervenu, sous l'impulsion européenne et un ralliement des États-Unis impensable pour les juristes américains jusqu'à très récemment.

C'est un point de bascule : là où la gouvernance multilatérale peine à structurer nos réponses à la « polycrise » décrite par Adam Tooze, membre du comité scientifique de cette revue – dont la réalité catastrophique du dégât climatique – de nouveaux noeux et connections apparaissent, laissant entrevoir un réalignement bien plus profond à venir, avec comme enjeu l'intégration de la justice climatique au sein des institutions. Cette justice climatique dont la mention a été arrachée dans les dernières heures de l'Accord de Paris est enfin entrée dans une phase de mise en œuvre.

L'autre résultat improbable de cette COP est la mise en œuvre de l'article 2 de l'Accord de Paris qui implique une refonte complète du système financier international. Une réforme maintes fois évoquée qui a fait l'objet de très nombreux rapports et réunions du G2O, et toujours repoussée à plus tard. C'est à Charm el-Cheikh, sous l'impulsion de Mia Mottley, première ministre de la Barbade, et devant les impasses du financement pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et pour l'adaptation indispensable aux changements déjà en cours, que les pays se sont accordés pour mettre cette réforme en chantier. Cet « agenda de Bridgetown » – dont une version actualisée à été publiée dans les pages de cette revue en amont de la COP 27 – lancé

<sup>1.</sup> Voir Le Grand Continent, Politiques de l'interrègne. Chine, pandémie, climat, Gallimard mars 2022.

à la Barbade et auquel s'est rallié le président Macron, met en évidence une gouvernance – un régime – climatique complexe qui, depuis l'Accord de Paris, réorganise les institutions bien au-delà des COP. Les réponses nécessaires sont d'une telle ampleur que les différents cadres de négociation et de régulation communiquent entre eux et s'enchevêtrent, brouillant les mandats traditionnels des institutions : des banquiers centraux qui, par contagion, voient leur mandat de stabilité financière s'étendre aux risques climatiques, aux gouvernements locaux, villes ou États, qui s'affranchissent de la délégation de pouvoir à l'échelon supérieur pour appliquer les règles d'un accord dont ils ne sont pas signataires.

Le paradoxe de la polycrise est que nous semblons à la fois paralysés et en même temps tirés vers de nouveaux possibles : ces chocs déstabilisent et, en même temps, permettent de dépasser les inerties et de comprendre l'extrême danger de l'immobilité, son irréalisme.

C'est dans ce contexte qu'il m'a été donné, avec ce troisième numéro de la GREEN, d'esquisser une réponse au défi suivant : dresser un tour d'horizon de la géopolitique du Pacte vert européen. Exercice difficile dans une situation volatile de guerre et d'urgence<sup>2</sup>. Mais le résultat final est en quelque sorte un instantané qui nous aide à isoler ce paradoxe, et à voir audelà des limites de nos structures de gouvernance.

Ce volume de la GREEN nous permet, par exemple, de problématiser l'attente investie dans les COP. Certains des textes précèdent les débouchées du sommet de Charm el-Cheikh. Avec ce recul, l'entretien que nous avait accordé Frans Timmermans en septembre – un des protagonistes les plus visibles de ce sommet, qui a pu personnifier une Europe de l'action climatique comme elle l'avait rarement été par le passé – en ressort encore plus révélateur. Mon échange avec Vanessa Nakate met en lumière une autre dimension essentielle de ces évènements : aussi imparfaits soient-ils, ils demeurent un phénomène unique dans la gouvernance mondiale pour la part qu'elles peuvent accorder à la société civile, à la jeunesse, et à une nouvelle convergence puissante des revendications que je qualifierai d'éco-féminisme. À cet

<sup>2.</sup> Voir à ce propos le deuxième numéro de la revue GREEN, sous la direction de Pierre Charbonnier. GREEN. Géopolitique, réseaux, énergie, environnement, nature, no2, Écologie de guerre : un nouveau paradigme ?, année 2, Paris, Groupe d'études géopolitiques, 2022.

égard, et comme beaucoup le craignaient, cette COP 27 fut un triste échec de la part de la présidence égyptienne pour respecter le rôle de la société civile.

Nous publions dans ces pages le texte programmatique d'Avinash Persaud, l'architecte de l'agenda de Bridgetown dont les propositions promettent d'animer l'un des débats les plus conséquents pour la gouvernance mondiale depuis des décennies. De la conception du dommage climatique, à la question de la part donnée à la dette dans nos systèmes macro-économiques, en passant par la nécessité d'une nouvelle forme de taxation sur les profits fossiles : il s'agit de l'articulation la plus complète à ce jour des propositions de Bridgetown. Un texte de référence qui pourrait profondément marquer l'année qui vient, y compris le sommet spécial annoncé par le président français, Emmanuel Macron pour la mi-2023.

Plutôt que de proposer un simple atlas du Pacte vert visà-vis de diverses géographies du monde, il me paraissait important de proposer, par le biais des expertises qui suivent, une vision à partir d'échelles différentes. Toutes sont ancrées dans l'Europe : que ce soit par sa diplomatie, son commerce. sa sécurité, sa force agricole, ses villages. Ces perspectives multiscalaires revisitent ou contestent les notions de géopolitique et de souveraineté. Tous ces registres font valoir des formes de légitimité qui ne sont pas uniquement liées à la définition d'un État ou de l'Union européenne, et qui pourtant se voient renforcées par la mise en place du Pacte vert. C'est dans cet esprit que nous re-publions ici le texte "Le Green Deal est le nouveau contrat social", paru avant l'invasion de l'Ukraine dans les pages du Grand Continent, assorti d'une nouvelle introduction qui relit ce postulat à la lumière de la guerre.

Une de ces échelles transversales est celle de l'action juridique, créant des espaces de revendication et de légitimation des enjeux climatiques à de multiples niveaux. Marta Torre-Schaub décrit un phénomène dans lequel l'Accord de Paris continue de jouer un rôle transformateur, notamment dans l'élaboration d'un droit climatique européen et son rayonnement mondial.

D'autres échelles locales sont tout aussi centrales : Paul

Magnette, bourgmestre de Charleroi, livre depuis les premières lignes un portrait dynamique des villes comme puissant outil de démocratisation de l'action climatique et sociale. Fanny Lacroix, maire de Châtel-en-Trièves, à une autre échelle encore, nous propose une réflexion sur la commune rurale : celles-ci représentant une grande majorité du territoire européen, elles sont un test essentiel de la crédibilité du Pacte vert. Ce test pourrait se lire dans la proposition d'un "droit au village", une sorte de droit de pouvoir contribuer et de réconcilier le champ d'action de l'individu dans sa relation avec ces échelles globales, un droit du citoyen de penser le monde et sa commune dans le même mouvement. Céline Charveriat nous propose le trajet inverse, pour nous livrer le constat d'un Pacte vert qui serait surtout, pour l'instant, un rendez-vous manqué entre les institutions de Bruxelles et les citovens.

Pour les questions de géopolitique formelle, l'un des événements les plus transformateurs de l'année est sans aucun doute le retour au pouvoir de Lula au Brésil. Son ancienne ministre de l'environnement, Izabella Teixeira, nous a généreusement livré un entretien quelques jours après le résultat, et ce alors qu'elle s'apprêtait à accompagner la délégation du président à la COP. Bernice Lee a écrit avec moi une analyse du rôle de l'Europe dans l'équilibre de l'ambition climatique au sein des tensions sino-américaines. Pascal Lamy et Geneviève Pons, pour leur part, ont dressé un tour d'horizon essentiel des enjeux de la protection de l'environnement au sein des relations commerciales européennes. Sébastien Trever interroge la notion de "non alignement" qui ponctue les débats géopolitiques depuis l'agression russe, pour situer la diplomatie européenne dans un réseau d'enjeux, climatiques et financiers, et les rapports à entretenir vis-à-vis des pays africains notamment.

La "polycrise" est fondamentalement une crise des concepts de sécurité. À ce titre, j'ai convié trois perspectives qui enrichissent la réflexion sur ce thème. Olivier de Schutter, fort de son expérience comme Rapporteur spécial des Nations-Unies sur la pauvreté extrême ainsi que, dans son mandat précédent, sur la sécurité alimentaire, nous livre une analyse essentielle sur le rôle de l'Europe dans la création d'une agroécologie pérenne et au service de la sécurité alimentaire. Mary Kaldor propose des pistes pour intégrer la notion de sécurité humaine au sein des dispositifs de l'OTAN et de l'Union européenne. C'est se rappeler qu'à l'ombre – parfois étouffante – des institutions et des processus, il y a des vies, une société humaine fragile, dans son rapport à la biodiversité et à la terre.

Ainsi, je suis heureuse et émue de conclure ce numéro avec un très beau entretien de juin 2018 avec Bruno Latour, Atterrir en Europe.

"Le global nous égare", disait Bruno alors, résumant l'intention de cette introduction. Nous n'avons pas d'autre choix que de retrouver notre chemin.

**Laurence Tubiana** • Directrice scientifique

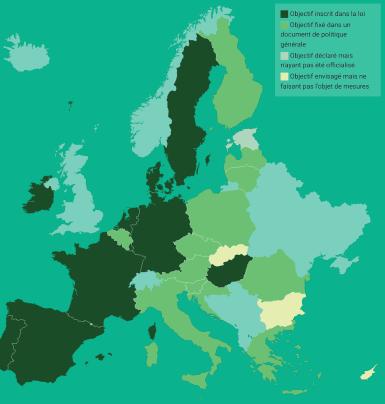
# Le Pacte vert en quelques chiffres

Le Pacte vert vise à rendre l'Union européenne climatiquement neutre à l'horizon **2050**. Proposé en 2019, au début du mandat de la Commission von der Leven, il est devenu le cadre dans lequel s'incrivent les propositions legislatives au niveau européean. Il comprend un ensemble de mesures dont la loi européenne sur le climat (la neutralité carbone est une obligation juridique pour les États-membres) et la stratégie Ajustement à l'objectif 55. Selon cette dernière les émissions européennes de gaz à effet de serre devraient baisser **de 55** % par rapport au niveau de 1990 d'**ici 2030**1.

Le **plan RePowerEU**, présenté en mai 2021, qui vise à rendre l'Union indépendante à l'égard des hydrocarbures russes bien avant 2030 s'insère dans cette stratégie globale : le déploiement rapide des énergies renouvelables répond à un double

1. Les autres stratégies comprises dans le Pacte vert sont : la Stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique, la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, la Stratégie "De la ferme à la table", la Stratégie industrielle européenne, le Plan d'action en faveur de l'économie circulaire, Batteries et déchets de batteries, le mécanisme pour une transition juste, la Stratégie de l'UE pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques, la Stratégie pour les forêts et importations de produits ne contribuant pas à la déforestation.

## La neutralité carbone à l'horizon 2050 déclinée au niveau national

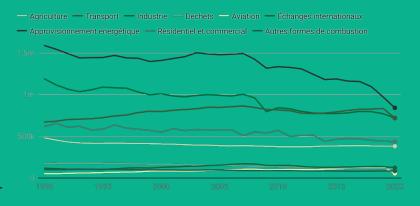


a. Pour atteindre l'objectif européen de neutralité carbone, les États membres se sont fixés des objectifs climatiques distincts prenant la forme d'objectif de neutralité carbone, de neutralité climatique ou de réduction des émissions. Nous avons ici regroupé l'ensemble des objectifs climatiques sans distinction de la formulation retenue. \*Les objectifs climatiques des États membres sont fixés à horizon 2050 (sauf l'Allemagne et la Suède avec un horizon 2045, la Finlande vise 2035). Les États membres ont tous déterminé un objectif climatique intermédiaire à horizon 2030. \*\*Les objectifs peuvent être inscrits dans la loi (ou dans une ordonnance administrative ayant valeur juridique) ou dans un document de politique générale (ou de planification). L'objectif peut être déclaré sans etre officialisé de quelque manière que ce soit (ex: un communiqué de presse, une annonce verbale, etc.) ou bien il peut avoir été envisagé mais ne pas encore faire l'objet de mesures pour le rendre opérationnel. Carte: Groupe d'études géopolitiques. Source: Energy & Climate Intelligence Unit.

impératif : lutter contre le réchauffement climatique et assurer la sécurité d'approvisionnement des États-membres<sup>2</sup>.

Selon les données de l'Agence européenne pour l'environnement (Graphique b), au niveau de l'Union, le secteur du transport (comprenant le transport domestique, international et l'aviation) est le principal émetteur de gaz à effet de serre, responsable d'environ 27,6 % du total des émissions, suivi par le secteur de l'énergie (25,9 %), l'industrie (22,1 %) les secteurs commercial et résidentiel (13,3 %), l'agriculture (11,7 %) et les déchets (3,46 %).

## Émissions historiques de Co2 par secteur dans l'Union européenne, de 1990 à 2020



total des émissions, suivi par le b. Les données sont exprimées en kilotonnes de Co2. Graphique : Groupe d'études géopolitiques. Source : Agence européenne de l'environnement.

Les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union ont diminué de 32 % entre 1990 et 2020 dans tous les secteurs, sauf le secteur des transports, qui a connu une augmentation de 7 % sur la même période.

## Variation annuelle des émissions de Co2 dans l'Union européenne



c. Les données sont exprimées en % d'évolution par rapport à l'année précédente. Graphique : Groupe d'études géopolitiques. Source : Agence européenne de l'environnement. Dans le contexte de la reprise économique post-Covid, en 2021, les émissions au niveau européen ont augmenté de 5 % par rapport à 2020. Elles restent toutefois inférieures au niveau enregistré en 2019.

Voir GREEN. Géopolitique, réseaux, énergie, environnement, nature, no2, année 2, Paris, Groupe d'études géopolitiques, 2022



# Géopolitique interne du Pacte vert

Le nouveau contrat social européen après l'invasion de l'Ukraine : généalogie, priorités, transformations

L'usage de l'éco-pâturage au-dessus de marais salants du Mès, aux abords de Guérande.



**Céline Charveriat** • Chercheuse associée à TMG et professeure à Sciences Po Paris (Paris School of International Affairs)

## Le Pacte Vert : origines et évolution

Quand la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, promet en juillet 2019 de lancer un Pacte vert dans les 100 premiers jours de son mandat, celle-ci surprend bien des commentateurs de la bulle bruxelloise. Le choix des États-membres de porter Ursula von der Leyen, femme politique issue de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) à la présidence de la Commission ne laissait en effet guère présager d'annonces révolutionnaires en matière environnementale. En 2019, l'Allemagne, dont on estimait qu'elle pourra difficilement atteindre ses objectifs pour 2020 en matière de réduction de gaz à effet de serre, était perçue comme un frein à l'accroissement des ambitions européennes en matière de lutte contre le changement climatique. La stratégie de la CDU vis-à-vis du Parti vert, centrée sur la notion de réalisme, avait en effet conduit à une forte réticence à plus d'ambition européenne tant que les objectifs existants n'avaient pas été mis en œuvre.

Pourtant, Ursula von der Leyen ne s'est pas contentée de verdir son programme à la marge, comme l'avait fait son prédécesseur. Dans son discours de décembre 2019, elle affirme que « le Pacte vert européen a pour ambition de réconcilier l'économie avec la planète, de réconcilier la manière dont nous produisons et consommons avec l'environnement dans lequel nous vivons. » Les thèmes et propositions législatives esquissés dans ce premier discours couvraient non seulement la loi climatique pour entériner l'objectif de la neutralité carbone à l'horizon 2050, mais aussi la biodiversité, la pollution, l'innovation, la finance publique et privée, la transition juste et le commerce. En ce faisant, elle a fait de ces sujets un axe central de sa politique, répondant ainsi aux appels de la communauté scientifique et d'une partie croissante de l'électorat.

À la fin de 2018, l'Agence européenne pour l'environnement (European Union agency - EEA) avait publié son rapport sur la mise en œuvre du Septième Plan d'Action Environnemental de l'Union européenne. Sa lecture avait de quoi inquiéter : en effet, l'EEA prédisait que deux-tiers des objectifs ne seraient pas réalisés en 2020. Parmi les échecs les plus cuisants, on notait le thème de la protection de la nature, pour lequel aucun objectif ne serait atteint, hormis celui portant sur l'accroissement de la surface forestière1. L'analyse d'Eurostat des progrès en matière de réalisation des objectifs de développement durable (ODD) faisait le même constat en matière de disparition des oiseaux vivant dans les zones agricoles, des rejets d'ammoniaque, de la production de déchets, d'acidification des océans, etc...<sup>2</sup>. Il était donc clair que la politique menée par les deux Commissions précédentes n'arrivait pas à atteindre les objectifs et qu'une nouvelle approche devait être envisagée. Dans le même temps, le rapport du GIEC mettait en garde la communauté internationale contre les impacts qu'engendreraient un accroissement des températures moyennes au-delà de 1,5 degrés Celsius, suggérant ainsi la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de politiques en matière d'atténuation des gaz à effet de serre. De nombreuses autres voix de la société civile, comme le Bureau européen de l'environnement (BEE), le Réseau action climat européen (CAN Europe) ou la plateforme environnementale multi acteurs Think 2030 demandaient un changement de cap.

Ce sentiment d'urgence émanait aussi de l'opinion publique. L'Eurobaromètre publié avant les élections de 2019 faisait état de l'inquiétude grandissante des citoyens européens à propos des sujets liés au réchauffement climatique et à l'environnement, qui se trouvaient en deuxième place après la croissance économique et ex-aequo avec l'immigration au rang de leurs préoccupations<sup>3</sup>. Dans un sondage IPSOS MORI, 77 % des votants potentiels identifiaient le changement climatique comme un critère important dans leur choix4. Les électeurs pointaient aussi la claire valeur ajoutée de l'action climatique à l'échelle européenne, probablement grâce à certains succès en matière de politiques environnementales, notamment la réduction des pluies acides, d'assainissement de l'eau des plages et de gestion des déchets, enjeux qui mettent clairement en exergue la nécessité de collaboration transfrontalière et l'utilité d'un levier de changement à même de faire pression sur des États membres peu enclins à l'action environnementale. Ce sont probablement les raisons pour lesquelles le vote des citoyens européens s'est porté davantage vers les Partis verts que lors des précédentes élections. Ceux-ci ont engrangé 25 sièges de plus au Par-

Agence européenne de l'environnement, Environmental indicator report 2018
 In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme, 29 novembre 2018.

Eurostat, Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context — 2019 edition, 2019.

<sup>3.</sup> Parlement européen, Baromètre européen, Avril 2019.

Frédéric Simon, Climate change will be key issue in EU elections poll shows, 16 avril 2019.

lement européen qu'en 2014<sup>5</sup>. Dans son discours au Parlement du 11 décembre 2019, Ursula von der Leyen se réfère directement aux résultats des élections pour justifier sa nouvelle politique : « Ce sont les peuples d'Europe qui nous ont appelés à une action décisive contre le changement climatique (...) C'est pour eux que nous présentons un Pacte vert pour l'Europe aussi ambitieux. »<sup>6</sup>.

Mais la révolution copernicienne opérée par Ursula von der Leyen, en contraste avec le programme politique de son parti, est avant tout la conséquence des circonstances politiques autour de sa nomination. Le verdict des urnes est tel que le nom pour la présidence proposée par le Conseil devait compter sur une partie des voix du Parti socialiste européen pour obtenir l'appui du Parlement. La coalition sortante, composée du Parti populaire européen (PPE) et des libéraux, n'a en effet plus la majorité absolue. Le PPE, échaudé par sa précédente expérience, est très clair: il ne veut plus octroyer de blanc-seing comme celui donné au président Juncker lors de son élection en 2014, dont ils estiment qu'il les a trahis. C'est pourquoi ils insistent sur un accord de gouvernement avec des éléments très concrets en matière de stratégie et de politique. Frans Timmermans, dont les ambitions en matière de durabilité ont été frustrées pendant la précédente Commission, appuie de tout son poids pour faire pencher la balance. Il est également important de noter que la position de son parti, le PSE, a énormément évolué depuis les précédentes élections, mettant beaucoup plus l'accent sur l'indissociabilité des enjeux économiques, environnementaux et sociaux au sein des objectifs de développement durable.

C'est ainsi que le Pacte vert est adopté par Ursula von der Leyen. Cette formulation est née outre-atlantique en 2007 sous la plume d'un journaliste, Thomas Friedman, qui évoque en premier le concept d'un « Green New Deal »7. Le terme est rapidement repris par certaines ONG anglaises, dont la New Economics Foundation8, et figure dans la publication commandée par la Fondation Verte européenne auprès de l'Institut Wuppertal<sup>9</sup>. Le programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) avait également publié un rapport appelant à un Global Green New Deal en 200910. C'est donc la nécessité de relancer l'économie après la crise de 2008-2009 qui est au cœur de concept originel, d'où sa filiation assumée avec le fameux New Deal de Franklin Roosevelt. Il est d'ailleurs intéressant de noter que celui-ci, lancé pendant la crise de 1929, est vu par de nombreux commentateurs américains comme un tournant dans la politique publique

- Ben Crum, Composition of the European Parliament in 2014 and 2019, Avril 2021.
- Commission européenne, Speech by President von der Leyen in the Plenary
  of the European Parliament at the debate on the European Green Deal, 11
  décembre 2019.
- 7. Friedman, Thomas L., The power of green", The New York Times 15 avril 2007.
- 8. Andrew Simms, A Green New Deal, New Economist, 20 juillet 2008.
- Green European Foundation, A Green New Deal for Europe Towards Green Modernisation in the face of Crisis, 2009.
- 10. Nations Unies, Global green new deal: policy brief, Mars 2009.

américaine en matière d'environnement avec de grandes initiatives comme la création du Corps civil de protection de l'environnement<sup>11</sup>.

En 2019, il n'y a pourtant aucune crise économique. Le taux de croissance en Europe est de 1,5 %12. C'est donc plus une transformation structurelle que recommandent les ONG quand elles appellent le Pacte vert de leurs vœux : « Le 'Green New Deal' devrait poursuivre un agenda positif qui répond aux aspirations citoyennes pour un air sain, une eau propre, l'accès à une nature diverse, des océans débarrassés du plastique et des produits non dangereux. ».13 De même, on trouve la formulation suivante dans le programme du Parti vert aux élections européennes : « L'Europe a l'opportunité de devenir un leader sur le plan mondial en matière de transition juste vers la neutralité carbone et l'économie circulaire à travers un « Pacte Verte Nouveau ».

#### Le pari de la synthèse

Quand Ursula von der Leyen a prononcé son discours, elle a tenté d'opérer une synthèse susceptible d'emporter l'approbation des autres partis de sa majorité : les libéraux et les conservateurs. C'est ainsi qu'elle construit son discours sur la durabilité comme moteur de la croissance économique. Le vice-président chargé du commerce, Valdis Dombrovskis, est un économiste des plus orthodoxes, fervent partisan en son temps de l'austérité la plus dure en Lettonie. On est donc très loin des théories de la décroissance défendues par les ONG environnementales. Celles-ci accueillent avec enthousiasme les annonces de la future présidente, estimant que cette inflexion est une opportunité unique de mettre l'agenda environnemental au cœur des priorités de la nouvelle Commission.

Cet espoir de synthèse en matière de politique économique se retrouve également dans l'adoption par la Commission européenne en 2020 d'une « stratégie annuelle de croissance durable » et de tentative d'une meilleure intégration de la durabilité dans le Semestre européen, lors duquel la Commission européenne émet des recommandations de réforme structurelle dans chaque État membre sur la base d'un tableau d'indicateurs et des objectifs des différentes politiques européennes. Une autre tentative de synthèse du Pacte vert concerne la transition digitale, présentée comme la « sœur jumelle » de la transition verte.

Le pari d'Ursula von der Leyen se révèle gagnant. Le Parlement européen approuve le Pacte vert par la voie d'une résolution qui recueille 482 voix<sup>14</sup>. Quant au Conseil,

- Neil M. Maher, Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement, 2007.
- Gokhan Ergocun, EU economy closes 2019 with weaker growth rate, 10 mars
- Magazine of the European Environmental Bureau, From Green Wave to Green New Deal, 12 juillet 2019.
- 14. Parlement européen, Parliament supports European Green Deal and pushes

il « prend note » du Pacte vert dans ses conclusions de décembre 2019, non sans une certaine irritation chez certains États membres. La forme légale du Pacte Vert étant celle d'une stratégie de la Commission européenne, il n'y a en effet aucune obligation d'accord préalable et certains se plaignent du manque de consultation. Cette relative absence continue d'ailleurs de hanter la mise en œuvre de la stratégie, qui, près de trois ans après son lancement, est fort peu utilisée par les États membres au profit de schémas nationaux plus ou moins alignés sur les objectifs centraux du Pacte vert. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant qu'une grande partie des fonctionnaires des administrations nationales se disent peu familiers avec le Pacte vert, selon le sondage du Baromètre du Pacte vert publié en 2020 par l'Institute for European Environmental Policy (IEEP).

Malgré ce déficit, la Commission réussit pourtant à arracher des accords ambitieux lors de la discussion de la plupart de ses propositions, en commençant par celle de la loi climatique, ce qui démontre le soutien de la plupart des États membres aux concepts portés par le Pacte. Deux exceptions majeures sont toutefois à noter : la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et la taxonomie en matière de finance verte, deux dossiers sur lesquels les États membres s'accordent pour revoir la copie de la Commission tellement à la baisse que les objectifs de ces deux initiatives sont remis en question. Ces deux dossiers traduisent parfaitement la difficulté de transformer cet esprit de synthèse en des propositions législatives cohérentes sur le plan de l'intégrité environnementale, mais aussi viables sur le plan politique.

## Un agenda profondément façonné par les réalités internationales

Le Pacte vert a été conçu et réalisé comme un agenda européen répondant à des nécessités politiques intérieures à l'Europe. Cependant, son émergence trouve également ses racines dans les dynamiques internationales.

L'Union européenne souffre en 2019 d'un désenchantement post-COP21, tenue à Paris quatre années plus tôt. Tout d'abord, les compromis trouvés pour réussir la conclusion de l'accord rendent difficile l'émergence d'un cercle vertueux efficace entre les rapports du GIEC et l'augmentation des engagements nationaux en matière de réduction des gaz à effet de serre. La lenteur du temps politique international crée une dissonance toujours plus grande avec la parole scientifique. L'élection de Donald Trump en 2016, moins de 4 jours après l'entrée en force de l'accord de Paris, fait également souffler une onde de choc dans l'intelligentsia multilatéraliste européenne. L'annonce en 2017 de la sortie des États-Unis de l'accord de Paris, sous l'impulsion de Donald Trump, ne fait que confirmer la nécessité pour l'Union d'abandonner une

for even higher ambitions, 15 janvier 2020.

approche uniquement multilatéraliste, que ce soit en matière environnementale ou sur d'autres dossiers. C'est d'autant plus tentant que l'unilatéralisme a déjà fait ses preuves, comme en matière de standards régissant les produits chimiques (REACH) ou automobiles (EURO IV). Dans ces secteurs, la législation européenne a en effet conduit à l'adhésion à ces standards sur le plan mondial. C'est cette puissance normative liée au marché intérieur, jugée plus efficace que l'action multilatérale, que l'Union européenne veut utiliser avec le Pacte vert. Ce nouvel unilatéralisme est clairement illustré par la décision de la Commission en 2019 de mettre en œuvre un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, sujet encore tabou quelques années auparavant. Ces outils unilatéraux de défense traduisent de fait la fin d'une certaine innocence bienveillante dans l'approche de la Commission européenne, faisant écho aux tentations protectionnistes dans certains États membres avec la France en premier de cordée.

Certains analystes lient aussi le Pacte vert à une préoccupation en matière de compétitivité du secteur des biens et services environnementaux en Europe. Les Étatsmembres pouvant difficilement concurrencer les autres États en matière d'abondance des matières premières ou de main d'œuvre bon marché, l'avenir de son industrie se joue avant tout dans les secteurs innovants à forte intensité capitalistique, dont les technologies vertes. La perte de compétitivité de panneaux photovoltaïques produits en Europe sur les marchés mondiaux fait l'effet d'un coup de semonce. En plus de mesures antidumping contre les panneaux photovoltaïques chinois, la réponse stratégique de l'Union européenne comprend la réforme des politiques en matière de recherche et développement, une tentative de relance des investissements publics verts et une stratégie de réindustrialisation.

La crise économique mondiale liée à la pandémie de Covid-19 a également permis la mise en place d'un programme de relance verte très ambitieux, qui n'était pas à l'ordre du jour en 2019. Les circonstances très particulières de la crise ont amené la Commission et le Conseil à faire sauter des verrous pourtant solides, comme ceux qui protégeaient le Pacte de stabilité et de croissance. La crise aura aussi permis l'augmentation des pouvoirs de la Commission européenne en matière de mobilisation des fonds de manière autonome dans la perspective de financer des programmes contracycliques d'investissement dans les États membres. Le Pacte vert est devenu ainsi un programme de transformation structurelle combiné à des programmes d'investissement majeurs, en contraste avec le plan Juncker beaucoup plus modeste dans ses montants et son ambition climatique.

Les crises d'approvisionnement dues à la pandémie ont mis cruellement en lumière l'absence d'autonomie de l'Union dans certains secteurs et chaînes de valeurs clés pour l'économie et la décarbonisation. Cette dynamique plus souverainiste et moins libre-échangiste a été évidemment renforcée par la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine et mène aujourd'hui à l'émergence d'une diplomatie européenne concentrée sur la sécurité de l'approvisionnement.

Cette même crise conduit la Commission européenne à mettre sur la table la dépendance aux énergies fossiles. Elle a commencé à parler de sobriété et à mettre au centre des préoccupations la réduction de la demande d'énergie<sup>15</sup>, thèmes négligés dans les deux premières années du Pacte vert par crainte de créer des réactions contre-productives chez les citoyens et les États membres. Ce faisant, le Pacte vert se rapproche beaucoup de la vision initiale d'un programme de changement systémique où l'offre et la demande sont traitées et où l'éco-suffisance n'est plus un tabou. Le Pacte vert bénéficie aussi désormais d'un véritable changement de paradigme dans les institutions européennes, notamment en matière de rapport à la globalisation, mais aussi d'interventionnisme plus fort de l'État dans l'économie.

#### Un rendez-vous manqué avec les citoyens

Le Pacte Vert souffre encore d'un déficit démocratique d'autant plus gênant que son succès dépend de changements profonds dans les pratiques de consommation et de production dans toutes les entreprises, y compris les PME, et chez les citoyens. À la fin de son discours annonçant le New Deal, Franklin Delano Roosevelt faisait la promesse d'« un nouveau contrat pour le peuple américain ».

Or, cette dimension d'un nouveau contrat est largement absente de la stratégie européenne qui n'est pas conçue comme un nouveau pacte avec les citoyens européens et les autres parties prenantes. La Commission européenne renonce à une politique de communication de grande ampleur sur le Pacte vert au profit du Plan de relance post-Covid NextGenEU. Ni le Pacte climatique annoncé en 2019 ni la dimension environnementale de la Consultation citoyenne dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ne permettent la participation de la société civile requise à l'élaboration d'un tel contrat par faute de moyens et de volonté politique. Le Pacte vert comprend certes des mesures de redistribution envers les plus vulnérables mais celles-ci ne sont pas présentées comme émanant d'un nouveau « contrat socio-écologique » entre dirigeants et administrés.

Le Pacte vert ne traduit pas non plus la conclusion d'un nouveau contrat avec la nature, dans la lignée de la pensée de Michel Serres. Il y a certes une volonté plus forte de protection de la biodiversité ou de la restauration de la nature, mais celle-ci reste avant tout utilitariste et fondée sur la nation de services écosystémiques. La Commission utilise pourtant le mot d'écocide, mais aucune initiative de grande ampleur, qui traduirait un basculement anti-spéciste, n'est présente dans le programme.

En revanche, la Commission, en réponse aux Marches pour le climat mais aussi grâce à la reconnaissance par la Cour constitutionnelle allemande de l'équité intergénérationnelle, semble prête à explorer les modalités d'un nouveau contrat entre les générations qui pourrait être reconnu dans les traités, inscrivant ainsi un changement de paradigme dans l'ordre légal de l'Union européenne.

#### Conclusion

À mi-mandat de la Commission von der Leyen, le Pacte vert semble destiné à durer. Pourtant, sa faiblesse sur le plan légal, puisqu'il n'est fondé que sur une communication, pourrait lui être fatale lors des prochaines élections européennes, tout comme ce rendez-vous manqué avec les citoyens européens qui risquent d'être déçus voire cyniques par manque d'information sur les progrès réalisés. Resteraient bien sur les législations et réglementations nombreuses qui en découlent. Mais on ne change pas de civilisation par décret. Dès lors, initier un engagement beaucoup plus profond avec les citoyens européens, sous des formes et modalités multiples, avec la collaboration active de la société civile, des autorités locales et du secteur privé, devrait être au centre de la pérennisation du Pacte vert.

Dans son discours sur l'état de l'Union, prononcé en septembre 2022, Ursula von der Leyen a fait part de la volonté de la Commission européenne de continuer à utiliser le modèle des panels de citoyens au-delà de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Espérons que cette annonce sera porteuse d'un changement de direction salutaire, qui ferait enfin du Pacte vert un nouveau contrat socio-écologique entre dirigeants et administrés, entre États membres, entre générations et entre l'Homme et la nature.

<sup>15.</sup> Voir Écologie de guerre : un nouveau paradigme ?, Dir. Pierre Charbonnier, GREEN. Géopolitique, réseaux, énergie, environnement, nature, no2, année 2, Paris, Groupe d'études géopolitiques, 2022.



Frans Timmermans • Premier vice-président exécutif de la Commission européenne, Commissaire européen à l'Action pour le climat

### Le Pacte vert à l'épreuve de la guerre en Ukraine

Assiste-t-on à la naissance de « l'écologie de guerre » ? L'utilisation par le Kremlin du gaz comme arme aura-elle un effet sur la perception de la transition et plus largement de l'action européenne ?'

Nous devons nous rendre compte que l'Europe a besoin d'être souveraine dans le domaine de l'énergie et que notre souveraineté ne peut se construire que sur l'énergie renouvelable. Nous n'avons pas de pétrole, nous avons très peu de gaz, très peu de charbon et nous devons faire face à des enjeux climatiques très sérieux. C'est donc à travers le vent, le soleil, la géothermie, que nous allons pouvoir construire notre souveraineté, sans être dépendants ni du gaz russe, ni d'autres exportateurs d'hydrocarbures. Le marché de l'hydrogène vert sera un marché mondial par exemple, mais il s'agira d'un marché très diversifié, qui ne donnera pas à certains pays la possibilité de chanter d'autres.

Le gaz est-il encore une énergie de transition viable, comme un certain nombre des pays européens, y compris l'Allemagne, le soutiennent?

Oui, bien sûr, à la Commission nous avons toujours assumé que le gaz naturel serait une énergie de transition parce que les émissions du gaz naturel sont beaucoup plus faibles que celles du charbon par exemple. Pour certains pays, qui doivent se débarrasser du charbon, le gaz est une énergie de transition clef. Ce qui change, c'est qu'aujourd'hui ce gaz ne peut plus venir de la Russie, ce qui, pour l'Europe, signifie trouver d'autres sources d'approvisionnements, pour des prix qui seront certainement plus élevés.

1. Cet entretien a été realisé en Septembre 2022.

Ces derniers mois ont aussi montré que la transition vers les énergies renouvelables va encore beaucoup plus vite qu'avant. Il y un scénario dans lequel certains pays vont peut-être continuer un peu plus longtemps avec le charbon pour ensuite immédiatement aller vers les renouvelables au lieu d'utiliser le gaz naturel comme source de transition.

D'ailleurs, le gaz ne jouera pas ce rôle uniquement en Europe, mais aussi en Afrique.

#### Que pensez-vous de l'opposition au nucléaire qui semblait faire consensus en Allemagne dans l'ère Merkel ? S'agissait-il d'une erreur stratégique ?

Je comprends très bien le raisonnement du gouvernement allemand que présidait Merkel, ainsi la position du gouvernement français - ce n'est pas à la Commission de dicter le mix énergétique des États-membres. Notre devoir est d'imposer la réduction de 55 % des émissions d'ici 2030 mais c'est aux États membres de décider comment le faire. Cela dit, nous voyons clairement que, dans le contexte de la guerre en Ukraine et alors que le gaz naturel est devenu une arme pour Vladimir Poutine, le gouvernement allemand revient sur certaines positions – c'est également le cas avec le nucléaire.

## L'Europe pourrait-elle se passer du gaz russe cet hiver et avec quelle stratégie?

Oui, nous allons pouvoir nous passer du gaz russe. Nous avons réussi à organiser notre approvisionnement, nos réserves sont remplies à 82,5% ce qui est une sorte d'exploit.

#### Quels sont les pays les plus vulnérables?

Les pays plus vulnérables sont ceux qui sont très dépendants du gaz russe : les pays d'Europe centrale notamment, mais aussi l'Allemagne. En même temps, la solidarité européenne telle que nous l'avons organisée sera en mesure d'éviter les pires scénarios. À moins que nous ne devions faire face à un hiver exceptionnellement froid, je crois que nous sommes préparés. L'enjeu, en réalité, sera surtout de s'organiser pour l'année prochaine puisque nous avons encore eu du gaz russe cette année. Il nous faut nous préparer et assumer que, l'année prochaine, les livraisons depuis la Russie n'existeront tout simplement plus.

Les premières semaines de la guerre, plusieurs analystes soutenaient que si l'Europe avait réussi à adopter un embargo sur les hydrocarbures russes, la guerre aurait pris fin, tant les bases du régime de Poutine auraient été bousculées.

 Au début de l'hiver météorologique, au 1er décembre 2022 les réserves de gaz au niveau européean étaient remplies à 92,3%.

#### Aujourd'hui, c'est la Russie elle-même qui arrête les exportations de gaz³. Qu'est-ce que nous n'avons pas compris ?

Il ne faut pas commettre l'erreur de croire que les sanctions européennes n'ont pas eu et n'ont pas d'effet. Elles sont en train de transformer en profondeur la société et l'économie russe. J'ai habité en Russie, je connais assez bien le pays. L'avantage d'une autocratie qui contrôle aussi fortement l'information c'est que vous pouvez manipuler la vérité et c'est ce qui fait tout le jeu de Poutine : il veut créer l'impression que nous serions terriblement affaiblis par l'utilisation des hydrocarbures comme arme, qu'il serait en train de gagner la guerre écologique.

Au-delà des manipulations, le contexte pourtant est clair : la Russie est isolée et vraiment affaiblie mais en même temps, elle a des revenus gigantesques grâce aux marchés des hydrocarbures. Je n'ai jamais cru qu'un embargo sur le gaz russe mettrait Poutine à genoux, ni qu'au terme de quelques semaines la guerre s'arrêterait. La guerre va durer et une autocratie est capable de cacher des choses et de mettre des pressions incroyables sur les citoyens, qui n'osent plus rien dire. La plupart des Russes, après vingt ans de mensonges, ne savent plus quoi croire. Et puis, il y a la peur, les opposants sont arrêtés, enfermés.

Les gouvernements européens ont jusqu'à maintenant opté pour des mesures limitées et nationales pour faire face à la hausse des prix de l'énergie<sup>4</sup>. Quelles sont aujourd'hui les possibilités pour se coordonner au niveau européen, surtout à court terme pour faire face à la hausse des prix ?

Il existe déjà des mesures à l'échelle nationale, prises par certains États-membres. À court terme, il faut maintenant organiser la solidarité européenne. Nous voyons clairement que la hausse des prix de l'énergie pèse plus lourdement sur ceux qui n'ont que très peu à dépenser. D'autres sont capables de payer, de porter ce fardeau : il s'agit de redistribuer. Nous allons faire des propositions dans ce sens, pour voir comment alléger la pression sur les couches les plus vulnérables de la société. Une proposition – aussi soutenue par les gouvernements allemand et français – serait de faire en sorte que les profits excessifs du secteur énergétique soient redistribués vers les entreprises et les citoyens<sup>5</sup>.

- 3. Sur les quatres gazoducs qui relient l'Europe à la Russie, depuis le début de la guerre le 24 février, seul le transit via Turkstream n'a pas été affecté. Du 11 au 21 juillet, Nord Stream 1 a fait l'objet d'une maintenance de routine. Le 2 septembre Gazprom a arrêté le transit via cette route pour une période indéterminée, au prétexte d'une fuite d'huile.
- Depuis octobre 2021, les États-membres ont dépensé plus de 700 milliards d'euros pour des mesures visant à protéger les consommateurs de la hausse des prix.
- 5. Les États-membres se sont accordés pour plafonner les revus des producteurs d'électricité « inframarginaux » à 180 euros/MWh.

La révision de l'architecture du marché de l'électricité est-elle à l'ordre du jour ? L'accumulation des interventions politiques sur les marchés de l'énergie pousse à ses limites l'idée que l'énergie peut circuler via les marchés. Pensez-vous qu'il faudrait réaliser que l'énergie n'est pas une marchandise comme les autres ?

Il faut être très prudent. Nous avons eu besoin de trente ans pour bâtir le marché de l'électricité, dans la structure que nous connaissons aujourd'hui. À la Commission, nous sommes convaincus qu'il y a des raisons pour revoir cette architecture parce que le marché a changé, avec notamment l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique. Cela nous pousse à revoir l'équilibre entre les différentes sources d'énergie et cela pourrait mener à des propositions pour créer un nouvel équilibre entre la partie du prix issue des renouvelables et celle qui vient des sources d'énergies carbonées. Le point essentiel c'est que le prix de l'électricité ne devrait plus être couplé au prix du gaz naturel de même manière.

Le lien entre les dépenses engagées pour protéger les consommateurs de la hausse de prix de l'énergie et les règles budgétaires européennes est désormais évident. Le programme de travail de la Commission intègre-t-il la révision du Pacte de stabilité et de croissance<sup>6</sup> ?

Pas pour le moment, mais nous devrons évidemment faire face, comme ce fut le cas pendant la pandémie, à une situation particulièrement difficile. Les règles sont les règles – mais les circonstances sont fondamentalement différentes. Récemment, je me suis entretenu avec la directrice du FMI, elle m'a réitéré que nous aurons besoin d'investir de manière massive à l'échelle mondiale pour redresser l'économie. Il faut donc repenser certaines règles sans pour autant prétendre que désormais l'argent ne coûterait rien et que nous aurions un accès illimité à des nouveaux moyens. Tout ce que nous dépensons, il nous faudra le rembourser. Mais si nous n'investissons pas dans un changement productif, nous placerons un fardeau insupportable sur les épaules de nos enfants.

## Est-il possible d'envisager un nouveau plan de relance d'après-guerre ?

Oui. Nous allons connaître une période très difficile et je crains que nous ne comprenions pas tout à fait les difficultés auxquelles il faudra faire face. Je pense toutefois qu'elle sera suivie d'une période de relance remarquable. Si nous regardons le potentiel d'un pays comme l'Ukraine, le potentiel des énergies renouvelables, la vitesse avec la-

Le 9 novembre 2022, la Commission a présénté ses propositions pour la révision du Pacte de stabilité et de croissance.

quelle, par exemple, l'industrie s'adapte, qu'il s'agisse de l'automobile, de l'acier de l'informatique, je reste quand même optimiste.

Certains États-membres engagent des investissements importants dans les infrastructures fossiles. Est-ce que c'est un danger pour les objectifs climatiques?

Nous allons utiliser le charbon un peu plus longtemps que prévu, même si à l'heure actuelle il est très cher et il y en a pas trop. Concernant les infrastructures fossiles, si nous bâtissons des infrastructures pour le gaz naturel et que nous les préparons pour être accessibles à l'hydrogène vert plus tard, c'est un investissement que je peux totalement comprendre. Nous allons essayer de pousser ceux qui doivent investir encore dans des infrastructures pour le gaz naturel, pour assurer la chaleur dans les foyers et le fonctionnement de l'industrie, de préparer cette infrastructure au transport de l'hydrogène vert.

L'Union européenne s'était donnée un cadre pour agir : le Pacte vert. Est-elle en train de répondre aux mutations géopolitiques – qu'il s'agisse de la guerre en Ukraine ou de la rivalité États-Unis-Chine – en suivant ce chemin qu'elle s'était tracée, d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 ?

Quand nous avons élaboré et présenté le Pacte vert en 2019, avant donc la pandémie et avant la guerre en Ukraine, nous avons dû essuyer les critiques de ceux qui nous accusaient en disant en substance : "C'est bien le Pacte vert, mais revenez dans dix ans et on verra". Au fil des crises, nous avons pu prouver que le Pacte vert était aussi une réponse à la pandémie, parce qu'il fallait reconstruire notre société, il fallait reconstruire notre économie, transformer notre industrie. Nous avons pu prouver que la transition énergétique, que l'économie circulaire, étaient créatrices d'emploi, qu'elles redonnent de l'énergie à notre économie, tout en remettant l'Europe dans la première place mondiale du développement industriel. Avec la guerre Russe en Ukraine, l'élément du Pacte vert qui est devenu encore plus important, c'est la transition vers les énergies renouvelables. Le Pacte vert, au-délà de son objectif de réduction des émissions, est devenu l'instrument pour créer une vraie souveraineté énergétique européenne.

## La crise énergétique affaiblit-elle la position européenne de leader climatique ?

Je reviens d'une rencontre du G20, à Bali et je n'ai pas du tout l'impression que nous ayons perdu notre position de leadership. Nous l'avons affirmé lors de la COP 26, à Glasgow, et nous sommes en train de bâtir des ponts entre les diverses positions, par exemple sur la nécessité d'augmenter les dépenses pour l'adaptation, pour pallier les pertes. Notre position est à mi-chemin entre la position américaine et la position des pays en voie de développement et je crois que nous avons une certaine crédibilité, mais j'espère qu'on pourrait encore l'augmenter. Plus de la moitié de nos dépenses pour la politique du climat va vers l'adaptation. Les États-membres doivent être prêts à dépenser un peu plus aussi pour les pertes et préjudices causées par le changement climatique, car c'est ce que demandent les pays en voie de développement. Ce qui est tragique c'est que ceux qui souffrent le plus des effets du changement climatique ne font pas partie de ceux qui l'ont créé. L'Afrique n'est responsable que de 3 % des émissions globales. Il y a donc une responsabilité des certains pays développés, qui sont responsables de 30 % ou 20 % des émissions, ou comme l'Union européenne pour 8 % des émissions globales. C'est nous qui avons profité pendant deux cents ans du charbon, puis du pétrole et puis du gaz pour créer nos richesses.

#### La COP 27 de novembre aura mis au premier plan la question du financement de l'action climatique dans les pays en voie de développement. Comment se positionnera l'Union?

Encore une fois, je le répète, il faut prendre notre responsabilité. Je crois que l'Union européenne prend sa responsabilité, nous sommes déjà responsables pour un tiers de tout le financement pour l'adaptation et climat, mais il faut faire plus. Il faut aussi assurer des investissements dans ces pays, qui seront rendus plus faciles si nous sommes aussi capables d'investir dans l'adaptation. En même temps, si nous ne réduisons pas nos émissions – et c'est la responsabilité du G20, parce que 80 % des émissions mondiales viennent des 20 pays du G20 – alors n'importe quel montant qu'on dépensera sera insuffisant pour faire face à la crise climatique. Si nous dépassons les 2° C et si nous nous dirigeons plutôt vers 3, 4° C alors la crise sera tellement grave que nous ne pourrons pas y faire face.

Il y a toujours cette relation entre mitigation et adaptation. Les pays développés ont une responsabilité supplémentaire pour faire ce que nous avons promis, et en plus répondre de façon constructive aux exigences des pays en voie de développement pour les pertes et préjudices causés par le changement climatique.

Pourquoi les partenaires africains ne sont pas alignés avec l'Union européenne ? Quelle est la stratégie de la Commission pour contrer cela, et dans quelle mesure la lutte contre le changement climatique et l'accès à l'énergie ont-ils un rôle à jouer ?

J'ai parlé récemment avec quatre présidents africains et en effet, vous avez raison, ils ne sont pas alignés avec nous sur la guerre russe en Ukraine. Pourquoi ? Parce qu'ils ont des craintes pour l'apprivoisement de céréales, pour la politique énergétique, mais aussi pour la politique de sécurité parce les Russes sont particulièrement actifs en Afrique à l'heure actuelle. La chose la plus importante, à court terme, est de montrer notre solidarité surtout en ce qui concerne les denrées alimentaires. Mais ce qui est encore beaucoup plus important, c'est de faciliter les investissements dans les pays africains, pour les aider à augmenter la production énergétique. Six cent millions d'Africains n'ont aujourd'hui pas accès à l'électricité, et ce serait une révolution d'être enfin capable de leur donner accès à travers le photovoltaïque et les éoliennes. Deuxièmement, il faut aider les pays africains à faire cette transition énergétique, y compris en utilisant le gaz naturel. Il ne devrait pas y avoir de tabou entre l'Europe et l'Afrique là-dessus.

#### La Communauté politique européenne est-elle un cadre utile pour organiser le continent? Quel pourrait être son apport dans le volet climatique?

Oui je crois qu'il faut créer un forum, un lieu, une agora, où tous les pays européens se rencontrent pour parler des sujets communs. Je vois très mal comment on peut par exemple créer un espace d'énergie renouvelable en Europe sans les Britanniques ou sans les Norvégiens. Cela dépasse bien sûr les limites de l'Union européenne. Je vois aussi très mal comment nous pouvons parler de la sécurité en Europe sans avoir de discussions avec les Ukrainiens ou les pays du Caucase et surtout avec les pays des Balkans qui sont candidats à l'adhésion. Je crois que l'initiative du président Macron a une utilité pour la sécurité en Europe et aussi pour la transition écologique et énergétique.

# Que signifie la conversion géopolitique de l'Union? Quelle est sa logique et quel est son horizon?

Je crois qu'en tant qu'hommes et femmes politiques, nous sommes responsables de la sécurité et de la prospérité de nos citoyens. Pourquoi une politique de sécurité ? Pour éviter la guerre, pour créer des relations internationales stables, pour donner la possibilité d'un développement économique stable. Pour assurer la paix sociale et pour assurer que tous nos citoyens aient accès au développement et accès à la croissance économique. C'est le but de notre politique et si nous voulons y arriver, il faut affronter la crise climatique.

# Partagez-vous l'idée de plus en plus présente à Washington d'une « nouvelle guerre froide » avec la Chine ?

Non, je ne partage pas cette idée. Nos systèmes sont différents, notre vision de la société, de la démocratie est différente de celle portée par le Parti communiste en Chine. Mais cela ne veut pas dire que nous sommes dans une situation de confrontation ou de Guerre froide. Je vois toujours des possibilités de coopération avec Pékin, il ne faut pas être excessif, ni naïf. Je crois que l'Europe a besoin de déterminer exactement sa propre position, d'éviter qu'on entre dans une situation de dépendance vis-à-vis de la Chine, comme nous l'avons fait avec la Russie. La Chine peut être un partenaire dans le domaine du climat, mais aussi dans le domaine du développement économique et du commerce international, qui pour nous est très important.

## Y a-t-il un risque de devenir dépendant des autres régions du monde pour les métaux rares ?

Il y a toujours ce risque mais cela dépend aussi de notre capacité de développer de nouveaux produits, qui dépendent moins des métaux rares, d'avoir une diversification de nos relations commerciales. Je crois que l'expérience de la guerre de Poutine nous a appris à éviter des dépendances unilatérales, qui nous affaiblissent. Je crois que l'un des atouts les plus incroyables de notre continent est la capacité de se réinventer et d'inventer de nouvelles technologies, d'inventer de nouveaux produits et je vois déjà, par exemple, que dans le domaine des batteries, nous sommes en train d'aller très vite et de développer des batteries recyclables produites en Europe. Nous ferons la même chose avec les panneaux solaires, je n'ai aucun doute là dessus.

# Exercice difficile alors que la guerre ravage l'Ukraine : comment pensez-vous que devrait s'installer la relation de l'Union avec la Russie?

Cela va durer très longtemps jusqu'à ce que la Russie trouve une réponse elle-même : où est ce qu'elle veut aller ? Quels seront ses amis ? Quelles seront ses alliances ?

Nous pouvons aider ce processus en montrant de quelle manière la Russie peut faire partie de la famille européenne, c'est-à-dire en respectant l'état de droit, en respectant la démocratie. À l'heure actuelle, nous en sommes très loin, mais le pays ne va pas disparaître, il continuera à faire partie du continent européen. Il nous faut donc aussi faire un effort d'imagination, un effort intellectuel, un effort aussi, je dirais, politique : imaginer une relation constructive entre l'Union et la Russie. Pour le moment, la ligne choisie par le président Poutine exclut un tel développement.

#### Faut-il réserver une place à la Russie dans la construction de l'architecture de sécurité en Europe – à quelles conditions?

La Russie a déjà une place dans une construction qu'on a établie dans les années '70 sur la base de la Conférence 22

sur la sécurité et la coopération en Europe, qui s'est développée dans une organisation, l'OSCE, mais la Russie a préféré s'en isoler.

La tragédie de la Russie est là : elle s'isole elle-même. Les propositions de coopération de la part des pays européens ont été maintes et abondantes. Il faut maintenant attendre que la Russie revienne elle-même vers une attitude de coopération et sorte de cette posture de domination. Il y a une différence philosophique entre nous et les Russes sur ce qu'est la sécurité et la coopération.

Pour la Russie, la sécurité se trouve dans l'exportation d'instabilité vers les régions en dehors de la Russie – on domine son voisinage en créant de l'instabilité aux frontières. La vision européenne est exactement l'opposé : on crée de la stabilité en exportant notre stabilité et notre croissance. C'est comme cela que nous avons fait après la chute du mur de Berlin, c'est comme cela que nous avons changé l'Europe centrale et orientale. Et c'est comme cela que nous devons continuer.



Olivier De Schutter • Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les Droits de l'Homme, Professeur à l'UCLouvain et à Sciences Po (Paris), et membre de la Global Law School Faculty à New York University

## L'agroécologie au cœur du Pacte vert européen

La nécessité d'un changement de paradigme : promouvoir l'agroécologie, passer de l'uniformité à la diversité

Les marchés des produits agricoles sont volatiles par nature. D'abord parce que la production alimentaire est très fortement dépendante de phénomènes imprévisibles (sécheresses, inondations, épizooties, attaques de ravageurs, etc.) pouvant affecter les récoltes. Ensuite parce que les producteurs réagissent très difficilement aux signaux des prix. Lorsque les prix sont bas, ils ont tendance à réduire la production et à se tourner vers d'autres cultures. Or, comme tous les producteurs réagissent aux mêmes signaux, il en résulte lors de la saison suivante une sous-production, et donc une hausse des prix. À l'inverse, lorsque les prix sont élevés, les producteurs ont tendance à augmenter la production, ce qui conduit à une surproduction globale la saison suivante. Cette volatilité des prix sur les marchés des produits agricoles est très problématique pour planifier la production.

En plus de cette vulnérabilité inhérente au système s'ajoutent des difficultés venant amplifier celles structurelles : la financiarisation croissante des marchés agricoles, avec des acteurs financiers pesant de plus en plus introduisant une logique purement spéculative dans de nombreux marchés (blé, maïs, soja notamment), et l'hyper spécialisation liée au développement du commerce international, qui conduit à une spéculation financière détachée de plus en plus des fondamentaux de l'offre, de la demande et du niveau des stocks.

Ces difficultés évoquées menacent la durabilité de nos systèmes alimentaires, y compris la durabilité environnementale. Le défi d'une production alimentaire à faible impact environnemental est un défi que nous rencontrons tous. En revanche, d'une région à l'autre, la manière d'y répondre est différente. La production très fortement mécanisée, à grande échelle en grandes cultures, comme pratiquée dans la plupart des pays européens ou aux États-Unis et au Canada ne peut pas être l'avenir de l'agriculture en Afrique subsaharienne par exemple. Ne fût-ce que parce qu'il y a une population beaucoup plus importante employée dans l'agriculture, et donc une agriculture à haute intensité de main d'œuvre est beaucoup plus facile à concevoir dans ces pays. Les réponses sont à chercher au niveau de chaque région, en fonction des caractéristiques locales. Ce qui est clair en revanche, c'est qu'il faut partout abandonner les paradigmes d'uniformité, d'économie d'échelle, pour se tourner vers plus de diversité locale, pour favoriser la résilience mais aussi parce qu'une meilleure agro-biodiversité est une agroécologie plus performante.

L'agroécologie est extrêmement importante à promouvoir et ce n'est pas utopique de penser qu'on va pouvoir progressivement la généraliser. L'agriculture agroécologique, ce n'est pas l'agriculture biologique qui est certifiée par un label comme ne recourant à aucun intrant de synthèse. C'est une agriculture plus intelligente, misant sur les cycles qui existent dans la nature entre les cultures, les arbres, et les animaux. Elle vise la mise en place de techniques agronomiques telles que les rotations de culture, les cultures associées sur une parcelle déterminée où ces dernières se protègent et se soutiennent mutuellement, la plantation de légumineuses pour injecter de l'azote dans les sols, l'agroforesterie, etc.

Les systèmes agroécologiques présentent la caractéristique d'utiliser peu d'intrants, peu ou pas de pesticides, peu ou pas d'engrais azotés. En tant qu'agriculteur, on peut être plus ou moins avancé dans ces transitions agroécologiques. L'agroécologie est une direction, et non pas une série de pratiques labellisées comme pour l'agriculture biologique. Toutefois, l'agroécologie visant à réduire l'usage d'intrants, réduit le coût de production et la dépendance de l'agriculteur par rapport à l'usage d'intrants dont le coût est devenu exorbitant. C'est donc une manière de favoriser une production plus efficiente dans l'utilisation des ressources.

L'agroécologie est-elle aussi productive à l'hectare ? C'est une question controversée et compliquée. Généralement, le calcul de la productivité à l'hectare est posé ainsi : quel est par exemple le volume de maïs produit sur un hectare ? Dans une culture agroécologique, le maïs est combiné à d'autres cultures. Ce qu'il faudrait calculer, c'est l'output par hectare de toutes ces cultures combinées. En prenant en compte la moindre utilisation d'engrais azotés et de pesticides, et donc d'énergie, le système est très performant. Mais tout dépend de la façon dont cette performance est mesurée.

Il est inconcevable de se passer de l'agroécologie, en particulier au regard de l'augmentation des prix des intrants, la perte de fertilité naturelle des sols liée à l'érosion de la biodiversité. Se tourner vers cette forme d'agriculture relève du bon sens. Il faut évidemment que les agriculteurs y trouvent leur compte. Il faut les former, les accompagner financièrement dans cette transition de trois ou quatre ans. Si on réussit cela, on aurait fait faire aux systèmes alimentaires européens un progrès énorme.

Plus précisément, concernant la durée de la transition, trois/quatre ans correspond au temps estimé nécessaire à l'agriculteur voulant faire une transition vers l'agroécologie. Pendant cette période, ses revenus vont chuter, il va devoir expérimenter (par exemple pour trouver de nouvelles manières de créer des cycles entre les différentes composantes de sa parcelle). Mais, il est clair que pour que l'agroécologie soit soutenue, il faut des circuits de commercialisation différents, des moyens de transformation locale, des circuits courts. C'est donc tout le système qui doit changer pour que l'évolution se faisant à l'échelle de la parcelle de l'agriculteur individuel soit soutenue par le reste de l'évolution du système, soit une révolution d'ensemble qui prendra plus que trois/quatre ans.

L'agroécologie ne constitue pas un retour aux pratiques traditionnelles. Si elles peuvent être une source d'inspiration, l'agroécologie est la science du XXIème siècle. Elle s'appuie sur les meilleurs scientifiques développant des méthodes de production avec un usage de pesticides et d'engrais azotés moindre, et avec une compréhension fine de la manière dont les systèmes agricoles et la nature fonctionnent. Il s'agit de techniques pouvant être très sophistiquées et très productives, qui sont à forte intensité de connaissances et qui doivent être enseignées.

Présenter l'agroécologie comme un retour à des pratiques traditionnelles est extrêmement peu vendeur et attrayant pour les gouvernements du Sud. Ce d'autant plus que les partenaires commerciaux de l'Union européenne sont convaincus qu'ils ne peuvent exporter vers les Étatsmembres qu'en pratiquant des prix relativement bas, donc en produisant à une échelle suffisante des volumes suffisamment importants. Cela suppose des méthodes de production agro-industrielles, qui sont l'exact opposé des méthodes de production agroécologique. L'Union devrait faire davantage pour inciter la production agro-écologique dans ses politiques commerciales. Elle commence à introduire des conditionnalités environnementales plus strictes, liées notamment à la déforestation et à la dégradation des forêts, mais elle pourrait faire davantage. Elle pourrait par exemple généraliser les conditions environnementales pour l'ensemble de ses importations de produits agricoles. Elle pourrait également faire davantage en matière de coopération de développement pour encourager ses partenaires à opérer cette mutation vers l'agroécologie.

#### De l'importance d'aboutir à une meilleure coordination entre les niveaux de gouvernance

Les choix de production alimentaire dépendent des signaux des marchés et de la libéralisation du commerce international conduisant à une division internationale du travail et à une hyper-spécialisation. Cela rend chaque pays, chaque région, de plus en plus dépendant d'importations pour se nourrir, en même temps qu'ils se spécialisent dans certaines cultures d'exportation. Ces évolutions renforcent dans une certaine mesure l'efficience de la production, mais cela se fait au détriment de la résilience, qui suppose une diversité sur le plan local, national, et régional. Les crises récentes, qu'il s'agisse de la pandémie de Covid-19 ou de l'agression russe contre l'Ukraine, ont montré le danger de la sur-spécialisation.

Nous sommes dans une situation paradoxale, où un nombre croissant de villes, de régions cherchent à développer des systèmes agroalimentaires territoriaux plus diversifiés et plus durables, mais ne sont pas aidés par les niveaux supérieurs de gouvernance, en particulier par l'État. Les niveaux européen et international n'encouragent pas non plus cette diversité et cette reterritorialisation. Au contraire, ils promeuvent l'hyperspécialisation. Notre défi consiste dans la nécessité d'aboutir à une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernance. Le niveau local où s'est déplacé le centre de gravité de l'innovation doit être davantage soutenu par les niveaux national et régional, y compris dans la gestion du commerce international.

Les collectivités locales ont un rôle à jouer très important. Une série d'innovations sociales portées par la société civile sont cruciales, notamment les circuits directs entre producteurs et consommateurs, les réseaux d'épiceries sociales et solidaires. Il faut s'intéresser à ces innovations qui, sans le soutien des collectivités locales et des gouvernements locaux, risquent d'avoir une durée de vie restreinte et ne pourront pas se développer à une échelle suffisante.

Là encore, il est indispensable que les niveaux locaux de gouvernance soient soutenus par les niveaux plus élevés de gouvernance pour qu'une transition vers des systèmes alimentaires plus résilients – des systèmes effectivement plus territorialisés, où les produits saisonniers locaux seraient abordables pour un public significativement plus important, où la distance entre producteurs et consommateurs, entre agriculteurs et consommateurs, se trouverait raccourcit – puissent s'opérer.

D'une transition alimentaire équitable à la réconciliation des objectifs de transformation écologique et de justice sociale

Ce qui freine principalement la transition de nos sys-

tèmes alimentaires est que le budget des ménages consacré à l'alimentation depuis cinquante ans n'a cessé de diminuer. Aujourd'hui, dans des pays comme la Belgique et la France, environ 12-13% du budget des ménages est consacré à l'alimentation – bien que cela augmente depuis six mois de manière dramatique. L'alimentation low-cost qui en découle est favorisée par l'hyper-spécialisation, par la prise de contrôle de systèmes alimentaires par des grands acteurs capables de réaliser des économies d'échelle et de contrôler de longues chaînes d'approvisionnement, une logistique très complexe rapprochant les consommateurs des producteurs sur des échelles extrêmement large. Jusqu'à présent, l'économie alimentaire low-cost a aussi été un substitut majeur à des politiques sociales protégeant les ménages les plus précaires et les plus défavorisés. Changer de modèle signifie s'interroger sur ce système low-cost. C'est le principal obstacle, et aujourd'hui plus encore avec l'inflation des prix alimentaires et des prix de l'énergie.

L'Union européenne a lancé en mai 2020 une stratégie extrêmement prometteuse, *De la ferme à la table*, qui est une composante du Pacte vert européen. L'innovation principale de cette stratégie est de sortir de l'approche en silo concernant l'alimentation, grâce à une meilleure coordination de politiques sectorielles qui, jusqu'à présent, étaient détachées les unes des autres – agriculture, environnement, santé, aménagement du territoire, emploi. Même si certaines de ces politiques relèvent plutôt de la compétence des États membres, la Commission européenne propose une politique beaucoup plus intégrée, coordonnée, et trans-sectorielle pour une alimentation plus durable.

C'est extrêmement pertinent. Mais, la dimension sociale fait défaut. Sans affronter la question de la capacité des ménages précarisés à avoir accès à une alimentation durable, on risque de ne pas réussir cette transformation.

Plus généralement, l'Union européenne n'a pas suffisamment pris conscience que la lutte contre les inégalités est centrale dans la transformation écologique.

La question est d'autant plus pressante alors que l'Union garde un logiciel où la croissance économique est la priorité qui sera déterminante pour résoudre les autres problèmes.

Pourtant nous ne pouvons plus faire passer la transformation écologique et la réduction de la pauvreté par la croissance économique comme condition sine qua non de tout le reste. L'Union reste accrochée à cette obsession du PIB, y compris dans son Pacte vert, défini comme le nouveau modèle de croissance de l'Union européenne. C'est problématique étant donné que nous n'avons pas, contrairement à ce qu'on souhaiterait nous faire admettre, réussi jusqu'à présent à découpler la croissance économique et l'impact environnementale. Par conséquent, on ne peut plus prétendre que la croissance économique peut être l'outil de la transformation écologique. C'est ce logiciel que l'Union européenne doit changer.

De plus, il y a longtemps eu une concurrence entre l'objectif de transformation écologique d'une part, et l'objectif de justice sociale de réduction de la pauvreté d'autre part. Deux facteurs expliquent cette concurrence. La transition écologique nécessite des investissements importants dans les énergies renouvelables, les infrastructures de transports en commun, l'isolation des bâtiments. Tous ces investissements utiliseront un budget qui ne sera plus disponible pour financer les services publics et la protection sociale.

Ensuite, la transformation écologique passe souvent par des mesures fiscales socialement régressives, comme la taxe carbone. Cela rend beaucoup d'organisations, engagées dans la lutte contre la pauvreté et défendant les droits des classes populaires et des travailleurs, méfiantes vis-à-vis de l'outil fiscal utilisé pour réaliser ces transformations.

L'éradication de la pauvreté, et la durabilité environnementale sont pourtant complémentaires, et qu'il faut les voir comme tels. À la fois car il y a toute une série de mesures qu'on peut prendre, dans les domaines de la mobilité, de la transformation énergétique, de l'alimentation, ou encore de la rénovation des bâtiments, qui sont à triple dividende : elles créent des emplois, y compris pour les travailleurs à faible qualification, rendent les biens et services indispensables à une vie décente abordables pour les ménages précarisés et réduisent notre empreinte écologique.



**Laurence Tubiana** • Directrice de la Fondation européenne pour le climat (ECF)

## Le Green Deal est le nouveau contrat social

Automne 2021¹: pour les activistes - acharnés - du climat dont je suis, c'est une rentrée pleine de signaux contradictoires qui voit la montée de l'anxiété climatique d'un côté, la paralysie géopolitique de l'autre et en contrepoint la réponse politique européenne, faible et forte à la fois.

La publication du 6ème rapport du GIEC, au cœur d'une véritable Saison en enfer en écho au recueil d'Arthur Rimbaud, a jeté une lumière sombre sur les chances de maîtrise de la catastrophe climatique. Comme un dernier avertissement pour agir, six ans après la COP21. Même les observateurs les plus aguerris du changement climatique ont été ébranlés par ce rapport : il rend presque impossible de recourir aux techniques psychologiques habituelles - minimiser la crise - pour éloigner l'anxiété profonde que provoque cette menace. Pourtant et avant même les catastrophes des derniers mois, les enquêtes réalisées auprès de jeunes de dix pays, publiées par le Lancet Planetary Health, indiquent que 75 % jugent le futur « effrayant », 56 % d'entre eux pensant que « l'humanité est condamnée ».

Dans ce cadre bouleversé par les effets de la pandémie et de ce qu'elle a révélé comme failles du système international et de nos sociétés, le troisième plus gros émetteur mondial, l'Union européenne, fait figure - avec toutes ses fragilités - de point d'ancrage. Le pacte vert est de fait une réponse à la demande exprimée par les sociétés européennes. Après le Brexit, les électeurs, souvent désengagés vis-à-vis de l'Union, se sont décidés, en se mobilisant davantage pour voter, à donner une chance à l'Europe. Ce pacte est donc l'opportunité de ranimer l'affectio societa-

 Ce texte a été publié pour la première fois le 28 septembre 2021 sur le Grand Continent. La présente publication a été légèrement reprise et mise à jour pour prendre en compte les conséquences de la guerre en Ukraine sur les perspectives de transition dans l'Union. Voir conclusion, p. 35. tis européen, l'espace politique pour accélérer la transformation des sociétés, tout en occupant une place centrale sur la scène internationale. Porteur d'espoir mais aussi de très profonds changements, il sera un test sur le sens de l'Europe. Une possible solution pour traiter de front le déficit démocratique dont l'Union est malade.

#### Des pactes verts des deux côtés de l'Atlantique

Les appels en faveur de pactes verts ou de paquets législatifs d'ambition comparable existaient depuis des années en Europe comme aux États-Unis sans toutefois parvenir à déborder de cercles de débats restreints. Il a été frappant d'observer que, des deux côtés de l'Atlantique, ces projets se sont décloisonnés et ont généré un alignement politique de façon quasi-simultanée. Deux nouveaux projets de société à l'aune de la lutte climatique, l'un partant des citoyens, l'autre partant d'une institution. Cette émergence coïncide bien sûr avec une phase de mobilisation sociétale d'une ampleur inégalée sous l'influence des plus jeunes générations.

Rappelons que c'est la marche des femmes organisée au lendemain de l'élection de Donald Trump qui lance un véritable mouvement de mobilisations qui va dépasser le cadre des luttes féministes et s'incarner dans de multiples causes, dont celle contre la crise climatique. Ces organisations grassroots vont mobiliser notamment en 2017, entre 1,8 et 2,8 % de la population américaine<sup>2</sup>. Les activistes du mouvement social Sunrise, s'appuyant sur des mobilisations encastrées dans des luttes locales, ont bâti progressivement le projet de Green New Deal<sup>3</sup>. Une ambition centrée à la fois sur la résolution de la crise climatique et la réduction des inégalités, un objet central du débat états-unien à la faveur de la primaire démocrate de 2020. Si Joe Biden a été l'un des rares candidats à ne pas se réclamer de ce label, il a pris soin de ne jamais le critiquer pour créer les conditions d'un rassemblement du camp démocrate. Il en a finalement retenu de nombreux principes dans ses plans d'investissements massifs.

De notre côté de l'Atlantique, après un an de mobilisation, notamment de la jeunesse, les analystes politiques et les élus ou candidats comprennent que la transition écologique est une aspiration réelle des citoyens au-delà de leur âge et couches sociales. Il était temps. Fin 2019, une personne sur dix dans le monde vivait dans un territoire (ville, région, pays...) qui avait déclaré l'urgence climatique<sup>4</sup>. La conjointure politique nord-américaine avait exercé aussi une certaine influence : le Green New Deal pouvait s'ancrer dans un vrai programme et pas seule-

- Fisher Dana R., Andrews Kenneth T., Caren Neal, Chenoweth Erica, Heaney Michael T., Leung Tommy, Perkins L. Nathan, et Pressman Jeremy, « The science of contemporary street protest: New efforts in the United States », Science Advances, vol. 5, n° 10, 2019.
- 3. Site web du Sunrise Movement.
- Justine Calma, « 2019 was the year of 'climate emergency' declarations », The Verge, 27 décembre 2019.

ment une incantation commode dans le langage politique.

Cette demande populaire d'action climatique s'est confirmée dans les urnes. Encore une fois, non pas seulement aux pays de Greta, de Luisa ou d'Adélaïde. En France, Europe Écologie les Verts (EELV) - le parti vert français - est arrivé en troisième position et s'est imposé comme la première force de gauche, une première. En République Tchèque, près d'un électeur sur trois a voté pour lutter contre la crise climatique et protéger l'environnement<sup>5</sup>. Il est intéressant de noter qu'au-delà de l'Europe, en Grande-Bretagne, Boris Johnson a fait sienne l'idée d'une révolution industrielle verte et de la neutralité carbone, en les plaçant au cœur de son programme politique. Il n'a pas été le seul dirigeant politique de centredroit à comprendre la nécessité d'adopter cet agenda. En Lettonie, le gouvernement mené par Krišjānis Kariņš a été l'un des premiers à soutenir l'objectif de réduction d'au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre au niveau européen en 2030.

En parallèle des élections européennes, les chefs d'État et de gouvernement européens ont expressément demandé que l'action climatique soit prioritaire pour l'Union avec une prise en compte de ses conséquences sociales<sup>6</sup>. La Présidente von der Leyen a dès lors proposé au Parlement européen un Green Deal, mettant un poids lourd à sa tête, Frans Timmermans. C'était une nécessité politique. Le Green Deal européen est en effet une synthèse entre les propositions des partis politiques et les positions des États-membres en réponse à la pression sociale. C'est grâce à cette synthèse réussie, un véritable coup politique, que la Commission a pu rallier une majorité au sein du Parlement européen. L'Europe se construisait ainsi une nouvelle promesse, un nouveau projet, centrés sur la transition écologique. Mais contrairement au mouvement américain, le Green Deal européen est un projet politique noué au cœur des institutions, en réponse à une demande citoyenne, et non un projet porté directement par des citoyens. Une force pour son institutionnalisation, une faiblesse pour sa dynamique.

Si la précédente Commission avait proposé que l'Union européenne atteigne la neutralité carbone en 2050, objectif inscrit dans l'Accord de Paris, sa ratification formelle a été rendue possible par la Commission von der Leyen, permettant alors de mettre officiellement le climat à l'agenda politique européen. Néanmoins la neutralité carbone restait encore un objectif de long terme en quête de concret. Ce fut chose faite avec la révision à la hausse de la contribution européenne (la NDC européenne - Nationally Determined Contribution) et l'adoption en décembre 2020 d'un mandat d'action pour définir un ensemble législatif. C'est là l'origine du paquet législatif « Fit for 55 ».

Avec son Green Deal européen et sous la pression du Parlement et des États-membres, la Commission a décidé d'aller plus loin. Le Green Deal prévoit en effet que « toutes les actions et politiques de l'UE devront contribuer à atteindre les objectifs du pacte vert pour l'Europe ». Au-delà de la révision de la politique le climat et l'énergie, il s'agit donc d'une exigence pesant sur l'ensemble des actions de l'Union.

Le Green Deal européen, d'après la Commission européenne :

- 1. Changer les fondamentaux de l'économie :
- Dans le pilier « traditionnel » climat et énergie, cela signifie : revoir l'ambition climatique à la hausse, changer l'origine de notre énergie, créer une économie circulaire, construire et rénover nos bâtiments, accélérer la transition vers une mobilité durable, mettre sur pied un nouveau système alimentaire, préserver la biodiversité et éliminer les substances toxiques de l'environnement;
- Au-delà de ces politiques traditionnellement liées à l'action climatique, le Green Deal promet également de promouvoir la finance et l'investissement verts et assurer une transition juste, de verdir les budgets nationaux et envoyer les bons signaux de prix, de mobiliser la recherche et favoriser l'innovation, d'activer l'éducation et la formation. Il promet également de « ne pas nuire » en évitant toute politique qui irait à l'encontre de ces objectifs.
- 2. Créer une diplomatie du Green Deal : l'Union veut continuer à promouvoir l'Accord de Paris et le multilatéralisme, engager l'ensemble de ses partenaires afin d'accélérer l'action pour le climat, d'utiliser la politique commerciale comme une plateforme afin de dialoguer sur l'action climatique et continuer son engagement autour d'un système financier international soutenant une croissance durable ;
- 3. Unir autour d'un Pacte Européen pour le Climat : la Commission promeut l'échange de bonnes pratiques entre citoyens et compagnies, aménage des espaces de partage afin de co-créer des solutions à la crise et soutiendra un enseignement plus poussé des enjeux climatiques et environnementaux à l'école.

Il faut dire qu'un traitement de choc est nécessaire. Alors que la confiance dans les institutions et la politique décroît partout en Europe, la construction européenne reste hétérogène<sup>7</sup>. L'Europe économique est forte grâce

Parlement européen, « Eurobarometer Survey 91.5 of the European Parliament. A Public Opinion Monitoring Study », septembre 2019.

Conseil européen, « A new strategic agenda 2019-2024 », Communiqué de presse, 20 juin 2019.

<sup>7.</sup> Commission européenne, « Standard Eurobarometer 95 », Printemps 2021.

au marché unique - grand moteur de l'intégration - mais quasi inexistante sur le plan social, ce volet étant resté sous le contrôle des États-membres. Le Green Deal, parce qu'il s'agit d'un projet économique, technologique mais aussi social et de politique internationale résonne différemment, il est porteur de rassemblement et surtout d'une direction à la fois claire, concrète et visionnaire du projet européen.

En se donnant un objectif de cohérence de l'ensemble des politiques mises en œuvre, l'Europe adopte une approche qui dépasse les cases traditionnelles de la politique climat. Le Green Deal devient ainsi l'étalon de mesure et de référence. C'est une évolution politique qui intervient également aux États-Unis avec l'approche « whole of government » de Joe Biden. Évolution profondément logique, au vu de l'ampleur et du champ des actions à mener, mais véritable révolution de la gouvernance européenne. Car pour que la notion de Pacte vert européen fonctionne, elle doit inspirer les actions internationales, européennes, nationales, régionales et locales. Il s'agit de créer de nouveaux repères et de permettre à chaque niveau de décision et d'action de contribuer à l'objectif commun. Le Green Deal dessine une métamorphose de l'identité européenne, une nouvelle définition en miroir des aspirations de ses citoyens.

#### Un nouveau contrat social

La pandémie a ouvert un questionnement sur le modèle social. Si le débat sur le « monde d'après » a été vite clôturé au profit de messages de retour à la normale, les interrogations et inquiétudes demeurent. La sortie progressive de la crise sanitaire révèle des inégalités accrues face à la maladie, la pauvreté et l'emploi entre pays, y compris au sein de nos sociétés riches. Dans le même temps la sensibilisation aux crises environnementales s'est accentuée. Le retour « à la normale » ne prête pas à l'oubli.

Cette soif de transformation ouvre un espace pour rebâtir un modèle de société plus durable et plus juste. C'est un projet qui résonne dans la société européenne et plus particulièrement chez les jeunes. Un sondage de 2021 a montré que la protection du climat et de l'environnement sont les enjeux prioritaires pour les 15-35 ans interrogés dans 23 pays européens. Et 77% reconnaissent que nos habitudes de consommation ne sont pas durables<sup>8</sup>. Cette génération est une génération de nouveaux engagements : au-delà de la participation politique traditionnelle comme voter ou militer pour un parti<sup>9</sup>, un engouement pour la vie associative et la contestation<sup>10</sup> est perceptible partout

- 8. Khaleb Diab, « Climate greater worry than COVID-19 for young Europeans, new poll finds », European Environmental Bureau, 21 avril 2021.
- Kitanova, Magdelina, « Youth political participation in the EU: evidence from a cross-national analysis », Journal of Youth Studies, Vol. 23, n°2, 2019, p. 1-18.
- 10. James Sloam, « The 'Outraged Young': How Young Europeans are Reshaping the Political Landscape », Political Insight, Vol. 4, n°1, 2013, p. 4-7.

en Europe. Cette jeunesse, particulièrement affectée par la crise, cherche des alternatives et veut s'engager dans des pratiques du changement qui s'observent dans de très nombreuses initiatives. La transition écologique comme nouveau projet sociétal et politique peut convaincre au-delà des clivages générationnels ou politiques. Mais fait nouveau, la revendication de justice sociale en devient une composante essentielle.

Cette revendication se comprend : face à la transformation profonde qui est annoncée avec la transition écologique, la question du contrat social émerge de nouveau. Comment seront répartis les coûts et les bénéfices de changements dont on commence seulement à envisager la portée ? Le déni de la crise climatique en particulier a occulté l'ampleur des restructurations industrielles, de la transformation des modèles de production agricoles, des réaménagements des espaces urbains. Dans le même temps, les bases du contrat précédent fondées en grande partie sur l'accroissement de la consommation de biens matériels et l'accès à des emplois de longue durée, se sont largement érodées. La perception des coûts environnementaux de la croissance économique, pour les groupes les moins favorisés et les plus précaires en Europe devient plus réelle. Ces groupes sont (et seront) ceux qui sont les plus exposés à la pollution et aux impacts climatiques, mais également ceux qui reçoivent aujourd'hui encore le moins d'aides économiques pour y faire face<sup>11</sup>. Dans la boîte à outils des politiques publiques dont disposent les décideurs, certaines politiques publiques sont plus régressives et d'autres plus progressives<sup>12</sup>. Or les politiques environnementales européennes ont jusqu'ici été plutôt régressives.

Dans la phase qui s'annonce, la résolution de la crise climatique et la réduction des inégalités ne paraissent pas pouvoir et ne devraient pas être dissociées. Cette intégration s'impose progressivement dans le débat comme la condition de réussite de la transition et du Green Deal, la condition sine qua none. Le mouvement des Gilets jaunes en France, en s'opposant à l'augmentation de la taxe carbone sur les carburants automobiles alors que le carburant du trafic aérien en était exempté, a clairement posé la nécessité de la justice et de l'équité dans la distribution des charges nées de la transition écologique.

Le principal défi de l'action climatique réside dans le passage d'une politique jusque-là marginale à un rôle plus central et fondamentalement structurant de l'ensemble des décisions collectives. Cela demande un changement d'état d'esprit des décideurs politiques. Afin de réfléchir non pas politique publique par politique publique, ou instrument par instrument mais de revoir la matrice même de leur conception. L'efficacité réside dans la transversa-

- « Towards Climate Justice Rethinking the European Green Deal from a racial justice perspective », Equinox, Mai 2021.
- Georg Zachmann, Gustav Fredriksson et Grégory Claeys, « The distributional effects of climate policies », Bruegel, 2018.

lité et les effets de levier et d'entraînement des différents secteurs entre eux. La gestion de cette complexité, ce nouveau rôle, plus stratégique, des institutions publiques, implique de la délibération, de l'apprentissage, la cohérence de la pensée du long terme.

Car nous sommes au milieu du gué : le vieux monde a perdu ses arguments, la représentation du nouveau est floue, le débat sur la nature de ce changement s'ouvre à peine, et les visions du futur - encore largement abstraites - sont surtout technologiques. Qui peut dès lors, penser le changement collectif au sein de sociétés qui se sont fragmentées en termes de parcours de vie, d'identités, d'imaginaires, de références idéologiques ?

On voit mal les institutions traditionnelles pouvoir - seules - répondre à cette question à un moment où la parole, pour être entendue, doit provenir des « héros ordinaires », des citoyens, s'exprimer à partir du terrain et de l'action et refléter cette diversité. La parole technocratique, les gouvernements des experts ne suffiront pas à gagner cette bataille.

#### Un pacte à négocier

Au désenchantement politique répondent de multiples modalités d'engagement collectif principalement local et à l'échelle directe des citoyens : de nouvelles formes d'alliances ont émergé, des pactes qui se sont définis comme des pactes écologiques en faveur de l'action climatique. Dans la compilation du think tank Energy Cities, on y lit une grande variété de formes et d'ambitions, mais toujours un socle commun<sup>13</sup>. Les paramètres de ce pacte vert changent selon les continents, les pays et même les villes mais quelques paramètres demeurent : un leadership distribué permettant une meilleure participation citoyenne, une variété d'acteurs engagés au-delà de la sphère politique, un projet multithématique, une volonté de rassembler toujours plus de citoyens et citoyennes.

Ces pactes représentent des véhicules politiques qui peuvent permettre de faire progresser nos sociétés, pas seulement sur le climat, mais aussi sur les questions de discriminations, d'inégalités économiques, de conflits sur les identités. Il s'agit d'une mutation des mœurs politiques, mettant au centre la délibération collective, pour réfléchir les changements de paradigme économique, les représentations du bien commun et du progrès, élaborer des projets de société à partir de problèmes concrets à résoudre, sur l'aménagement de l'espace, l'énergie, les transports, l'alimentation, les solidarités...

Au niveau européen, la Commission, une fois le mandat obtenu, s'est appuyée pour l'essentiel sur sa compétence, la législation, pour construire le Pacte vert. Ce qui

en fait sa force et explique aussi ses limites. La force c'est le fait que le Green deal sert de mètre étalon dans le débat nécessairement éclaté que provoque chaque législation. Les limites sont les difficultés d'obtenir le consensus des États-membres sur chacun de ces textes, qui peuvent affaiblir la cohérence d'ensemble.

À l'instar de l'agriculture, le commerce international – pourtant domaine piloté par la Commission – échappe en partie à la logique du Green Deal européen. L'inertie, la « dépendance du chemin » maintes et maintes fois emprunté pour conclure les accords commerciaux pèsent, comme fait défaut la définition d'une doctrine claire et cohérente avec le Green deal.

Certes, les accords de libre-échange comme celui passé entre le Royaume-Uni et l'Australie, qui excluent les clauses de protection du climat, ne font plus partie du champ des possibles en Europe. Les accords conclus doivent être en cohérence avec la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Cependant la traduction de ces principes reste encore trop générale et ad hoc, les clauses liées au développement durable n'ayant pas toujours de caractère contraignant.

Pour que le Green Deal parvienne à étendre son effet sur l'ensemble des politiques publiques et c'est un chantier gigantesque, trois handicaps doivent être surmontés : le poids du passé, les compétences de Bruxelles et la distance entre les institutions et les sociétés européennes.

Le poids du passé : si les nouvelles initiatives devront être alignées avec l'objectif de neutralité carbone, la révision nécessaire des législations qui font partie de l'arsenal traditionnel, comme parmi bien d'autres, la politique agricole commune, s'annonce comme un effort considérable.

Les compétences de la Commission : comme la liberté de mouvement de la Commission est plus grande dans le domaine des politiques environnementales, cette composante du Green deal est la plus développée. Mais il faudra aller plus loin dans le domaine fiscal et social : les Étatsmembres devront leur octroyer un plus grand rôle.

La distance : les interlocuteurs de la Commission européenne sont les gouvernements et les parlementaires élus, jamais directement les citoyens. Pourtant si le Green Deal reste un projet de gouvernement des experts, il est sans doute voué à l'échec. Là encore la volonté de partage des gouvernements n'est pas évidente, comme en témoigne le droit de regard et de veto réclamé par les Étatsmembres sur les propositions issues de la conférence sur l'Avenir de l'Europe.

Si ces trois handicaps ne peuvent être rapidement levés, il existe cependant des chantiers à entamer d'urgence, qui s'inscrivent dans l'ordre institutionnel établi. Je

Raphaël Hasenknopf et Claire Roumet, « Local PACTs. How municipalities create their own COP21 », Energy Cities, 2021.

vous en propose ici cinq, à entamer en priorité. La mise en cohérence réussie de ces politiques est la clé d'un mandat réussi pour la Présidente de la Commission, son Vice-Président Exécutif Frans Timmermans mais aussi pour les gouvernements et les parlements nationaux.

#### Premier chantier : faire atterrir le Green Deal dans les sociétés

Un Green Deal conçu, impulsé et négocié à Bruxelles aura certes une grande portée politique et économique, mais il est clair que ce gouvernement des experts n'a pas beaucoup de crédit auprès des Européens et ne pourra entraîner seul l'appropriation par les citoyens.

Au-delà de la négociation législative, la mise en œuvre du Green Deal dépend très largement des gouvernements et des institutions nationales qui disposent de grandes marges de liberté. Les gouvernements seront par exemple seuls responsables de la délivrance des réductions des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs qui ne sont pas couverts par un prix du carbone. Les nouvelles règles de la Politique Agricole Commune (PAC) délèguent aux gouvernements le soin de définir beaucoup des modalités d'application. L'enquête de l'Institute for European Environmental Policy auprès de leaders d'opinions montre que les trois raisons principales qui pourraient faire obstacle à la mise en place du Green Deal européen tiennent directement ou indirectement à la responsabilité des États-membres<sup>14</sup>. Leur manque d'adhésion, l'absence de mécanismes de gouvernance adéquats afin de mesurer le progrès, associés au manque de progrès uniformes à travers les pays européens peuvent mettre en danger l'effectivité du Green Deal.

La conjoncture se prête pourtant à un exercice différent. Les mouvements des sociétés européennes témoignent de nouvelles aspirations pour l'action climatique. En France, la Convention Citoyenne pour le Climat a démontré l'appétence pour un projet cohérent de réforme. En Allemagne, la cour constitutionnelle de Karlsruhe, à la demande de neuf jeunes citoyens, a condamné le gouvernement pour son action insuffisante vis-à-vis de ses engagements internationaux. Cette décision a provoqué un réajustement éclair de la part du gouvernement, répétant ainsi ce qui avait été observé aux Pays-Bas. En Pologne, les protestations publiques contre le recul des droits des femmes et en faveur de l'action climatique ont fait pression sur le gouvernement. Ces mobilisations de l'énergie citoyenne utilisent les textes européens et internationaux pour faire valoir l'urgence de l'action climatique, y compris en recourant aux juges.

Si les mobilisations citoyennes pour l'environnement sont principalement locales autour de projets concrets

 Céline Charveriat et Caroline Holme, « European Green Deal Barometer », Institute for European Environmental Policy, 7 mai 2021. (projets d'infrastructure gazière, autoroutes, pollution de l'air ou de l'eau...) et s'adressent à des décideurs politiques qui se situent à des niveaux de décision locaux, elles font référence aussi aux enjeux globaux : des émissions de gaz à effet de serre à la perte de biodiversité. Elles contribuent ainsi à former, sur le terrain, et à partir des actions le récit de la société de demain. C'est cette connexion entre les différentes échelles de la décision et de l'action collective qui peut à mon sens créer la dynamique de changement dont le Green Deal est idéalement porteur.

Il faut donc faire atterrir le Green Deal dans les écosystèmes politiques nationaux, inventer à partir des mobilisations et des problèmes de la vie des citoyens des pactes verts qui fassent le lien entre l'échelle européenne, nationale et locale. Afin de lutter contre l'inertie et les blocages politiques, les différents pactes mis en réseau pourront offrir des solutions aux citoyens. Faire appel au Green Deal européen pour faire avancer des luttes locales partageant une même vision.

Cette nouvelle chorégraphie de l'action collective pourrait, en connectant les échelles de gouvernance entre elles, redonner l'agilité qui nous manque aujourd'hui. Elle permettrait aux parties prenantes à chaque pacte de voir et comprendre leur place dans un écosystème complexe. Le Green Deal, pour se transformer en projet politique légitime, a besoin d'une architecture vivante qui redonne du contrôle aux citoyens sur leur vie, et sur l'imagination de leur futur.

Il faut ouvrir dès que possible le chantier des pactes verts dans les États-membres, des pactes verts à adapter aux enjeux nationaux tout en répondant aux objectifs climatiques de l'Europe pour 2030. Ainsi l'action européenne pourra renforcer des dynamiques nationales déjà présentes.

## Deuxième chantier : concilier justice sociale et climatique

Le Green Deal européen ne peut se résumer à un calcul des tonnes de carbone évitées. Comme projet de société, il doit anticiper les impacts et accompagner des évolutions rapides dans tous les secteurs. C'est la plus grande difficulté. À grands traits, la décarbonation de l'économie européenne, la réduction des émissions de gaz à effet de serre à zéro ont des scénarios techniques pour la plupart connus : la production d'énergie zéro carbone, l'électrification de l'usage de l'énergie, le changement des pratiques agricoles et alimentaires, le recyclage des ressources... Ces scénarios techniques entrainent systématiquement des bouleversements économiques et sociaux : restructurations industrielles, besoin de nouvelles infrastructures, transitions professionnelles, répartition différente de la richesse dans l'économie...

La réussite du Green Deal va se mesurer dans la capacité d'anticipation de ces chocs et la formulation d'un pacte social plus juste dans un contexte où la machine à fabriquer des inégalités est toujours formidablement efficace. Sans pacte social, les oppositions légitimes vont se multiplier. Et il faut reconnaitre que les instruments proprement européens pour agir sont limités et sont largement du ressort des politiques nationales.

La mise en place du paquet législatif Fit for 55, et notamment la décision de mettre un prix sur le carbone dans les secteurs des bâtiments et du transport routier a rendu manifeste l'impact social de ces mesures et leur caractère régressif. Il faudra de la part des États-membres et des institutions européennes une réponse solide à une population qui se sent déjà particulièrement fragilisée. Le « fond social pour le climat » fait partie des solutions envisagées. Il ne sera pas suffisant - encore moins si les revenus générés par les différents mécanismes liés au prix du carbone servent en priorité à rembourser rapidement la dette. Par ailleurs, les actions de compensation des impacts sur les revenus d'une politique publique sont difficiles à faire comprendre et accepter, et requièrent une communication intense. La confiance n'est pas souvent au rendez-vous, l'expérience française l'a montré par le passé.

Cette approche étroite de la justice sociale risque ainsi d'être rapidement invalidée, à n'importe quelle occasion les événements conjoncturels pouvant être convoqués pour incriminer les politiques climatiques. C'est ce qui se passe aujourd'hui avec la hausse des prix de l'électricité avec la flambée des prix du gaz naturel<sup>15</sup>. Cette hausse nourrit les argumentaires des opposants au Green Deal, il sera alors rendu responsable de ce qui est présenté comme une politique d'appauvrissement des citoyens européens, sacrifiés sur l'autel du climat.

Le projet du Green Deal est celui d'une nouvelle promesse : adopter une approche sociale de la transition écologique ne signifie pas simplement anticiper les effets négatifs de politiques publiques, ou de vérifier qu'elles fonctionnent correctement. Il s'agit d'anticiper les problèmes qui vont impacter les citoyens pendant la transition - qu'ils soient liés à la transition climatique ou non. Il s'agit dans un moment historique de réorientation du système économique et technologique d'en discuter les bases sociales et les conditions de l'adhésion des sociétés à cet avenir. Ce débat est à la fois européen, national et local et il doit être conduit sur les différentes échelles sans les opposer.

## Troisième chantier : vaincre le court-termisme et lutter contre les avocats du statu quo

 Josefine Fokuhl, John Ainger et Isis Almeida, « Europe Faces an Energy Shock After Gas and Power Prices Rocket », Bloomberg, 5 août 2021.

Les sceptiques de l'action climatique auront toujours des occasions de pouvoir blâmer l'Europe et son Green Deal pour se dédouaner. La polarisation du débat, comme une stratégie politique jouant sur la peur et le sentiment d'appartenance à un groupe plutôt qu'un autre est plutôt la règle que l'exception<sup>16</sup>. Construire et capitaliser sur les faux débats conçus pour cliver les sociétés, qui ponctuent sans cesse l'actualité politique, est une stratégie efficace pour empêcher de traiter de la complexité. Le cocktail est connu : euroscepticisme, mise en doute de la science, représentation de la catastrophe économique à venir. Ce sont des éléments faciles à activer dans l'espace de communication public. S'y ajoute l'idée que les politiques climatiques sont le fruit d'un complot libéral et élitiste qui impacterait les citoyens ordinaires de manière injuste et disproportionnée (Counterpoint, 2021).

Ces attaques sont sérieuses dans des démocraties fragilisées, d'autant que leurs instigateurs peuvent savamment recouper des revendications sociales légitimes, notamment en matière de prix de l'énergie.. Nier la réalité de la crise climatique est encore un marqueur commode de différenciation politique, même s'il ne joue pas le rôle identitaire observé dans la société américaine. Devant l'ambition impressionnante - il faut le répéter - du Green deal, la « coalition des mauvaises volontés » comme dirait Michael Mann, va multiplier ses attaques et utiliser l'ensemble des tactiques de lobbying et de communication.

Dénoncer l'inaction climatique ne signifie pas pour autant imposer des mesures sans consultation ou bien refuser de prendre en compte les acteurs qui en sont affectés. Les politiques en faveur de l'atténuation de la crise climatique vont nécessairement impliquer des contraintes, des choix et des renoncements. Elles ne pourront être acceptées socialement que si elles sont débattues et évaluées aussi en fonction des critères de justice, si elles laissent un espace au pouvoir d'action des citoyens, sous peine de laisser au contraire tout l'espace aux discours populistes, démobilisateurs et défenseurs d'une forme d'attentisme et de statu quo.

Attendre, remettre à plus tard, critiquer l'empressement déraisonnable, négocier du temps, l'arsenal des défenseurs du statu quo est bien rodé. Il a l'avantage de s'avancer en terrain sûr, en univers connu des responsables politiques, habitués aux évaluations des risques du changement de statu quo et entraînés à ces négociations d'exceptions ou de délais. La projection dans le futur qu'implique le Green Deal est, elle, pleine d'incertitudes quant le court-terme, familier, rassure.

C'est pour cela qu'il ne faut pas laisser les politiques seuls face aux compromis à trouver. La mobilisation du pouvoir d'action des sociétés est la manière la plus sûre de

Heather Grabbe, « Polarisation as a political strategy », Communication Director, 14 mai 2019.

générer un espace politique élargi qui peut faire place au long terme, à son incorporation dans la vie d'aujourd'hui. Le Green Deal, pour être une réussite, doit pouvoir compter sur le leadership politique des États-membres qui doivent renoncer à incriminer Bruxelles. Il doit pouvoir compter aussi sur les acteurs économiques qui ont choisi cet horizon de déploiement et qui entreprennent honnêtement cette transition. Il doit pouvoir compter enfin sur l'engagement de sociétés, toutes diverses, qui peuvent l'adopter et l'adapter, pour fabriquer le chemin européen et devenir des garde-fous vigilants des engagements pris.

#### Quatrième chantier : intégrer pour de bon l'action climatique dans les politiques macroéconomiques

Dans ce contexte, la question de la gouvernance budgétaire européenne prend toute sa place et peut avoir un impact de long-terme sur l'action climatique. Le Green Deal et ses moyens de mise en œuvre ont des conséquences macro-économiques et dépendent des décisions et des règles qui se situent en dehors des politiques liées au climat et à l'énergie.

Le Resilient and Recovery fund a été une réponse, ainsi que la création du fonds - encore trop modeste - pour la transition juste. La question qui se pose aujourd'hui est celle de son remboursement et plus généralement du statut de la dette des pays européens de la zone euro. C'est une discussion cruciale. La transition vers la neutralité climatique demande des investissements dans les infrastructures qui pèseront sur les budgets publics et d'une façon ou d'une autre sur les contribuables.

Le climat est dorénavant considéré comme « macro-critical » selon les propos de Christine Lagarde alors directrice générale du FMI, aujourd'hui présidente de la BCE et qui fait preuve de la même conviction. Cette conviction est désormais plus largement partagée par les macro-économistes académiques ou banquiers centraux. Les problèmes ne sont plus seulement sectoriels. Pour les résoudre, la transition écologique mobilise des moyens de grande ampleur, opère des transferts importants, notamment en matière d'investissements qui vont transformer l'économie européenne.

Le Green Deal ne peut donc pas être isolé du débat sur la gouvernance des finances publiques. Or la question de la gestion d'une potentielle dette commune et des dettes individuelles au sein de la zone euro est l'un des dossiers politiques les plus difficiles, cruciaux et stratégiques de l'agenda politique européen.

À la suite des mesures de soutien économique mises en place par les pays européens lors de la pandémie du Covid-19, ce débat se pose dans de nouveaux termes. L'initiative franco-allemande d'un plan de relance commun a abouti à la création d'un fonds de relance de plus de 800 milliards d'euros mis à la disposition des États-membres. La possibilité pour la Commission, au nom de l'Union, d'emprunter de l'argent sur les marchés afin de financer le plan de relance a permis de briser des tabous et de démontrer une vraie solidarité entre pays européens. Il s'agit de la plus grande avancée dans la construction d'une Europe politique de ces dernières années.

Les circonstances exceptionnelles des mois précédents ont de fait conduit à la suspension de certaines règles régissant les dettes publiques, où la question de la solidarité se posait en termes de limitation du risque. Il s'agissait de prévenir l'impact négatif d'une dette souveraine hors de contrôle d'un État sur les marchés et la capacité d'autres États-membres, notamment ceux de la zone euro, de se financer. Ces considérations ont été abandonnées lorsqu'il a fallu prendre des mesures exceptionnelles afin de soutenir l'économie. Et ce relâchement de la contrainte a conduit à une augmentation du ratio dette / PIB de 83.9% à 98% pour les pays de la zone Euro et de 77.5 à 90.7% pour l'ensemble des pays de l'UEI<sup>T</sup>.

Mais la question du retour aux règles précédentes, notamment en matière de discipline budgétaire, se pose et il mériterait d'être recadré au-delà d'une opposition entre « dépensiers » et « frugaux ». Comme le montre Jean Pisani-Ferry, les implications macroéconomiques de la transition vers une économique neutre sur le plan climatique n'ont pas été suffisamment prises en compte. Si la croissance économique continuera en Europe, il ne fait pas de doute que sa composition va changer. Faudrat-il envisager une réduction de la consommation privée et une augmentation des investissements, notamment publics ? D'où viendront les ressources pour financer ces investissements ? Du recours de plus en plus important à des mécanismes de taxation du carbone ?

Zsolt Darvas et Guntram Wolff ont montré que les gouvernements européens n'ont pas encore été capables de concilier un programme d'investissement à même de mettre en œuvre le Green Deal avec une consolidation des déficits<sup>18</sup>. Afin de dépasser ce dilemme, ils examinent trois solutions : 1. Un assouplissement général des règles, 2. la création d'une capacité d'investissement européenne centralisée afin de financer la transition grâce aux marchés et 3. la sortie des investissements verts de la comptabilisation de la dette souveraine, solution qui permettraient de sanctuariser ces dépenses nécessaires. C'est toute une philosophie de la dette à repenser à un moment où les jeunes générations réclament des politiques climatiques pour préserver leur avenir.

<sup>17. «</sup> Provision of deficit and debt data for 2020 - first notification », Eurostat, 22

Zsolt Darvas et Guntram Wolf, « A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation », Policy Contribution, Vol. 18, Septembre 2021, Bruegel

Le débat, tel que posé par Darvas et Wolff, doit aussi intégrer la dimension politique. Les citoyens ont peu confiance dans l'avenir et dans leurs gouvernements. Or cette confiance est la base du consentement à l'impôt. La consolidation budgétaire se fera, dans la majorité des cas, par une augmentation des taxes. Dans le même temps, l'extension de la tarification carbone à des secteurs qui touchent les citoyens, tels que les transports et le chauffage, risque de créer l'impression d'une politique unidirectionnelle. Les citoyens ne seraient bons qu'à payer et rembourser.

Il est donc nécessaire de créer un deal avec les citoyens, de débattre de la justice et de l'équité des contributions, des priorités collectives sur les biens communs à fournir. L'arbitrage en faveur du futur doit être géré avec une délibération collective. Le risque est de voir l'augmentation des prix de l'énergie et des taxes, associée au manque d'opportunités sur le marché du travail, attribuée des politiques climatiques. C'est pourtant le manque d'investissement, de planification et la non remise en question des rentes de situation qui en seront réellement responsables.

## Cinquième chantier : vers une diplomatie alignée avec le Pacte vert européen

Le Green Deal européen mis en œuvre dans les Étatsmembres aura de véritables répercussions économiques tant à l'échelle des citoyens qu'à l'échelle internationale. Il offre en effet une formidable opportunité pour l'Europe de faire preuve de leadership climatique sur la scène mondiale.

Depuis la COP21, la neutralité carbone est devenue une référence dont les États, collectivités et entreprises ont su se saisir, parfois maladroitement ou malhonnêtement certes. En 2019, en adoptant son objectif de neutralité carbone pour 2050, l'Europe prenait déjà les devants sur les autres grands émetteurs. À sa suite, en septembre 2020, le président chinois Xi Jinping a créé l'événement, en annonçant l'objectif chinois de neutralité carbone d'ici à 2060 et un pic d'émissions avant 2030. L'annonce de la Chine répond à ses propres engagements pour l'action climatique, mais elle fait aussi écho aux annonces antérieures de l'Union européenne qui reste un interlocuteur clef du gouvernement chinois sur ce dossier.

Si les références à la neutralité carbone d'ici au milieu du siècle se généralisent, elles souffrent pour la plupart d'un manque de précision sur les trajectoires qui permettent d'y parvenir et mettent en danger cet objectif qui est au cœur de l'Accord de Paris. À ce jour, plus de 100 pays se sont engagés à atteindre la neutralité carbone en 2050, conformément à l'Accord de Paris de 2015. Or les nouveaux objectifs (NDC) pour 2030 nous mèneraient à une hausse des émissions mondiales de 16% par rapport

à 2010. Quand il faudrait les réduire de 45 % pour garder une chance de maintenir la hausse globale des températures en dessous de  $2^{\circ}C^{19}$ .

Les critiques justifiées pleuvent déjà dénonçant des engagements vides de contenu, des engagements à long terme. Un horizon lointain qui permet aux tenants du statu quo de demeurer dans le flou et de promouvoir pour des engagements insincères car mal encadrés. Pire, la lutte contre le changement climatique est lue par les États-Unis et la Chine comme un élément de la compétition militaire, technologique et commerciale mondiale. Les deux plus grands émetteurs mondiaux mettent de fait en danger leur souveraineté - leur contrôle sur le territoire national - qu'ils déclarent pourtant vouloir protéger coûte que coûte.

Le Pacte vert représente pour l'instant le projet le plus précis de trajectoire de décarbonation parmi les projets des trois grands émetteurs mondiaux. Il donne à l'Union européenne les moyens d'incarner un leadership de la diplomatie climatique. Leadership qui dépend aujourd'hui davantage de la mise en œuvre réelle que des capacités de négociation internationale.

Il faut reconnaitre que l'impact sur la scène internationale de l'Union européenne est plus grand, quand les compromis internes ont été résolus et la feuille de route tracée. Les ressources politiques disponibles sont mobilisées aujourd'hui par la négociation interne du Green Deal. Cette mobilisation, logique, comporte des risques dans une scène géopolitique singulièrement chahutée. Une diplomatie du pacte vert est nécessaire pour rendre ses conditions de déploiement possibles. Car le Green Deal suppose un réaménagement de nombreuses de relations financières et commerciales.

Pour saisir l'ampleur de la transition en cours, rappelons que près des trois quarts (72,2 %) des besoins énergétiques totaux de l'Union européenne sont actuellement couverts par les énergies fossiles et que les trois cinquièmes (61 %) de l'énergie de l'UE sont importés. Pour atteindre 55 % de réduction d'émissions d'ici 2030 - sans parler de net-zéro d'ici 2050 - l'Union européenne se lance dans un remaniement radical de ses dépendances énergétiques, avec de profondes implications pour ses partenaires diplomatiques. C'est le cas des pays du pourtour de la Méditerranée, dans les Balkans et en Asie centrale, mais aussi d'exportateurs plus éloignés<sup>20</sup>.

Les importations de pétrole de l'Union européenne représentant 20% de la part de marché mondial, une

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, « Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat », 17 septembre 2021.

Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry, Jeremy Shapiro, Simone Tagliapietra et Guntram Wolff, « La géopolitique du Green Deal européen », ECFR, 3 février

baisse de ces importations implique également un changement fondamental dans l'économie du pétrole, quelles que soient les relations commerciales spécifiques avec l'Europe. Pour de grands exportateurs aussi divers que la Norvège, l'Arabie saoudite et le Venezuela, le prix du baril de pétrole a été une fonction centrale de leur arsenal géopolitique depuis des décennies.

Le Green Deal fixe un objectif de 40 % d'énergies renouvelables d'ici 2030²¹, contre 20 % aujourd'hui. Une part importante de l'énergie européenne proviendra vraisemblablement d'importations, et nécessitera donc de nouveaux partenariats avec les pays voisins et au-delà. Combinée à l'application anticipée du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM) à ces importations d'énergie, cette dynamique aura certainement des effets d'entraînement régionaux et mondiaux.

Il s'agit également de capitaliser sur l'avancée européenne en matière d'ambition climatique, et la transformer en ambition diplomatique : ni la Nouvelle Route de la Soie (Belt & Road Initiative) chinoise, ni le partenariat du « Blue Dot Network » mené par les États-Unis ne font pour l'instant référence sur la scène mondiale en matière de coopération internationale alignée aux objectifs de l'Accord de Paris. C'est le message envoyé par la Présidente de la Commission lors de son discours sur l'état de l'Union avec le projet du « Global Gateway ». Le retour des États-Unis sur le devant de la scène diplomatique a permis à l'Union européenne de retrouver un partenaire de poids pour faire front commun sur les dossiers majeurs. Mais les tensions aigües entre la Chine et les États-Unis demeurent le plus gros obstacle à la mise en œuvre de politiques climatiques ambitieuses. Ce jeu dangereux entraîne une inertie au sein du G20.

L'Europe doit tout faire pour mettre en œuvre la nouvelle dynamique créée par le Green Deal. Cela implique de comprendre et intégrer que les décisions intra-européennes ont des répercussions majeures sur ses partenaires. Comme acteur « bienveillant » du système international, elle doit engager des discussions sur les conséquences de ses politiques<sup>22</sup>.

Le lancement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières aura potentiellement des conséquences de même nature. Sa visibilité politique en fait un objet privilégié de polémique. Il est important que le commerce international ne dévoie pas les efforts européens pour décarboner, en particulier les industries lourdes. Mais la mise en place du CBAM va de pair avec l'augmentation nécessaire des prix internes du carbone. Elle est de fait confrontée à une forte opposition de la part de nos par-

tenaires commerciaux, qui y voient une forme de protectionnisme climatique.

En raison des règles de l'Organisation mondiale du commerce, le CBAM sera probablement applicable uniquement aux produits industriels primaires (acier, ciment, engrais ou aluminium) pour lesquels les « fuites de carbone » présentent un risque réel. Dans la proposition de la Commission, le mécanisme concernerait au premier chef la Russie, la Turquie, la Corée, l'Inde et la Chine, elle a également suscité les inquiétudes - mais aussi l'intérêt-des États-Unis.

Le CBAM et l'extension du marché carbone au transport aérien et maritime ont le mérite de jeter un pavé dans la mare des passagers clandestins de l'action climatique. Ils envoient un signal d'alerte, potentiellement de dissuasion, qui a et aura des effets en cascade. Certes le marché intérieur n'embarquera pas seul le reste du monde mais l'UE reste encore le plus grand marché du monde, par son ouverture.

Il va falloir dès maintenant gérer la tension entre les objectifs européens et les conséquences diplomatiques. L'UE doit explorer des occasions de coopération internationale positives - accompagnement de la transition, normes de mesure du contenu carbone, marchés pour des produits zéro-carbone... - provisions spéciales pour les pays les moins avancés. Le Green Deal peut devenir un formidable outil diplomatique à mettre au service du leadership européen.

La politique européenne fonctionne par cycles de cinq ans, calés sur les élections du Parlement européen. Lors des prochaines élections de 2024, le projet du Green Deal sera toujours d'actualité. Il devra être approfondi et actualisé. D'ici là, la question sera de savoir si ce vaste projet a réussi son pari : changer le logiciel politique européen. Les responsabilités sont et seront partagées : la Présidente - une conservatrice - en a fait son cheval de bataille, le Commissaire - un socialiste - défend ardemment le projet alors que le Président de la Commission Environnement du Parlement européen - un libéral - s'est construit un récit autour du Green Deal. Mais au-delà de la responsabilité bruxelloise, la responsabilité des États-membres doit être mise en avant. Les parlementaires, les élus locaux, toutes les parties prenantes des États-membres ont un rôle à jouer pour encourager la création de pactes verts nationaux en lien avec leurs citoyens et citoyennes.

Le Green Deal a le potentiel d'être une révolution politique. Son récit peut changer l'identité de l'Europe. Ces pacte verts nationaux et locaux pourraient en écrire son principe fondateur : une transition écologique, juste, à construire ensemble.

<sup>21.</sup> En septembre 2022, le Parlement européen a voté en faveur de la hausse de cet objectif à 45 %.

Try Ananto Wicaksono, « Indonesia's Fight against the EU Palm Oil Ban », Geopolitical Monitor, 17 février 2021.

#### Conclusion

Ce texte a été écrit avant que l'invasion de l'Ukraine par la Russie n'ait - violemment - rendu caduques les conceptions admises de la sécurité européenne. Avant qu'elle n'ait réorganisé les frontières mêmes du concept de "sécurité" en Europe, qu'elle soit militaire, énergétique, économique ou climatique. Avant qu'elle ne fasse du peuple Ukrainien un modèle de courage et d'espoir pour l'idéal démocratique européen, et ce aux devants de l'Europe.

Mon propos d'avant-guerre mettait les citoyens européens au centre. Ce Pacte, qu'ils avaient rendu possible aux urnes, esquissait un nouveau contrat social dans un moment certes fluide mais empreint d'énergie, entre anxiété climatique et possibilité politique. Nous avions devant nous un ensemble de réformes qui, à travers le continent, offraient des possibilités profondes de transformation de la société. À condition de s'en saisir.

La "polycrise" actuelle complexifie ces conditions : la guerre en Ukraine, la guerre énergétique en Europe... l'État doit centraliser, intervenir, être décisif. Il doit contrôler les prix de l'énergie. Il doit protéger les vulnérables. En substance, il doit produire de la légitimité et de la cohésion entre économie de guerre et poursuite de la lutte contre la crise climatique. Deux guerres, deux horizons temporels et des vocabulaires qui s'entrechoquent : éradication de l'Ukraine comme nation, chaos climatique pour l'humanité avec, comme un présage, le « carnage climatique » - selon les mots d'Antonio Guterres - des inondations au Pakistan à l'été 2022.

En d'autres termes, les interactions entre les citoyens et l'État relèvent d'un dialogue plus important et intense. Faut-il gouverner par le haut comme en « économie de guerre » ou bâtir sur la mobilisation des engagements et des solidarités citoyennes ? L'équation politique derrière le Pacte vert est de toute façon modifiée. Mais son importance ne fait que croître.

#### Des tendances nouvelles sont à l'œuvre

Le centre de gravité de l'Europe se déplace. Pendant trop longtemps, les dirigeants de l'ouest ont ignoré les avertissements des gouvernements à l'est de Berlin. Tout a changé. Les pays baltes sont des champions inattendus. La société polonaise a été exemplaire à bien des égards. Bien sûr, les griefs d'hier n'ont pas disparu. Les problèmes liés à l'État de droit persistent. Le droit à l'avortement, par exemple, est toujours sévèrement réprimé et la situation est utilisée par les forces populistes à travers la région. Mais les citoyens polonais, en particulier le mouvement des femmes, s'organise pour la relève ; comme Cracovie, les villes polonaises veulent se libérer de la pollution ; jamais l'idée d'abandonner le gaz et le charbon en faveur des énergies renouvelables n'est autant apparue comme

synonyme de sécurité et d'affirmation contre l'agression russe<sup>23</sup>.

Le triangle de Visegrad, rompu par la politique hongroise, ouvre ainsi un espace d'intégration à l'est avec l'Ukraine en première ligne mais aussi aux autres pays qui voient dans l'Europe l'ancrage de leur sécurité : c'est un moment historique de redéfinition du projet européen.

Mais ce moment est porteur de dangers. Face à la crise énergétique, les dynamiques centrifuges se sont renforcées : contrats bilatéraux de gaz, pression sur les interconnexions électriques et gazières européennes, subventions non coordonnées à l'industrie. Dans un espace théoriquement intégré, les gouvernements évaluent le coût de la solidarité envers les voisins pour leur industrie et leurs consommateurs.

À partir du 1er janvier 2023, la Suède assurera pendant six mois la présidence tournante de l'Union européenne, sous la direction d'une coalition portée par l'extrême droite, dont la capacité à honorer les priorités climatiques se voit fortement remise en question par la dissolution de son propre ministère de l'environnement.

Enfin, l'Allemagne risque en continu de s'isoler politiquement : le lent rythme des délibérations de sa coalition frustre l'Europe, tandis que l'envergure de ses subventions énergétiques - assortie d'une position toujours frugale à Bruxelles - promettent des débats tendus sur la solidarité et le nouveau cadre de gouvernance économique européen en 2023.

Et pourtant, l'Union a réagi pour en finir avec sa dépendance au gaz russe avec le nouveau RePowerEU. Le régime de sanctions à l'égard de la Russie défie elle aussi les attentes, tout en fixant des échéances implicites pour une élimination encore plus rapide des combustibles fossiles qu'il n'est établi dans la stratégie Ajustement à l'objectif 55.

L'hiver sera rude mais le suivant le sera encore davantage. Les problèmes d'approvisionnement en gaz et en GNL resteront très difficiles, sans réserve de gaz russe et avec une augmentation potentielle de la demande chinoise. Les marges de manœuvre budgétaires des gouvernements, y compris de l'Allemagne, seront réduites et la Russie possède encore une plus grande marge d'escalade. L'Union lui a acheté 50 % de GNL en plus qu'avant la guerre : une sérieuse ombre jetée sur les efforts d'indépendance.

La diplomatie du Pacte vert est difficile. L'Europe doit faire face à un nouveau mouvement de « non-ali-

23. Voir à ce propos le deuxième numéro de la revue GREEN, sous la direction de Pierre Charbonnier. GREEN. Géopolitique, réseaux, énergie, environnement, nature, no2, Écologie de guerre : un nouveau paradigme ?, année 2, Paris, Groupe d'études géopolitiques, 2022. gnement » géopolitique. Faisant écho aux propos de Tim Sahay, ce non-alignement peut se lire comme une position nécessaire pour tout gouvernement souhaitant obtenir des conditions commerciales et technologiques raisonnables de la part des États-Unis et de la Chine, tout en se protégeant de représailles russes sur les marchés des produits de base. Cependant ce mouvement isole l'Europe, accusée de double langage, et prend sa diplomatie à contrepied.

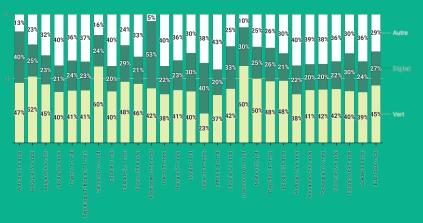
La diplomatie climatique de l'Europe peut-elle permettre de rouvrir le dialogue ? L'élection de Lula au Brésil - bien qu'explicitement non aligné - est une bonne nouvelle car le Brésil entend jouer un rôle actif sur la scène multilatérale, en présidant le G20 en 2024 et en accueillant la conférence des parties sur le climat 10 ans après Paris. Enfin l'Europe peut jouer son plein rôle dans les réformes indispensables d'un système financier international dépassé qui ne peut répondre aux besoins colossaux de financement des transitions nécessaires.

Le soutien du Président Macron à « l'agenda de Bridgetown » de la Première ministre barbadienne, Mia Mottley, apparaît comme un chemin nécessaire et prometteur pour mettre la diplomatie climatique européenne sur une voie nouvelle.

Le point d'ancrage de l'ambition climatique européenne devra toujours se fonder sur les énergies citoyennes de l'Europe. Pour l'instant, l'agression russe n'a pas découragé la mobilisation des villes, des autorités locales, des entreprises et des citoyens pour économiser l'énergie et accélérer l'adoption des énergies renouvelables. Irons-nous assez vite ? L'Europe saura-t-elle travailler avec d'autres ? De toute façon, pour le projet de paix européen comme pour la préservation des société humaines, il n'y a pas de choix. Nous sommes embarqués, nous avons besoin les uns des autres.

# Le financement du Pacte vert

Allocation des ressources dans les plans nationaux de relance



Le Pacte vert fixe un cap pour la politique européenne. Il est devenu le cadre - comme la stratégie RePowerEU le montre - qui définit les actions à l'échelle européenne.

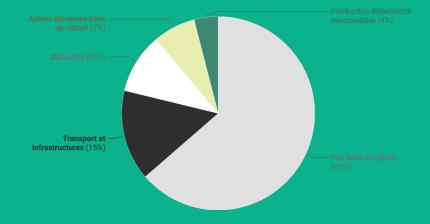
Le plan de relance NextGenerationEU, d'un montant de 750 milliards d'euro, adopté en décembre 2020, s'inscrit dans cette dynamique : 37 % du total des dépenses doivent être dirigés vers des actions de lutte contre le changement climatique (Graphique d). Il s'agit au total de plus de 215 millards d'euros.

Le budget de l'Union pour la période 2021-2027, d'un montant de 1 074,3 milliards d'euros, consacre 30 % des dépenses à travers les differents programmes à la lutte contre le changement climatique.

Un Fonds pour la transition juste, d'un montant total de 17,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027 vise à accompagnier la transition des régions les plus dépendante des énergies fossiles. La Pologne, l'Allemagne et la Roumanie en seront les plus grands bénéficiaires.

#### Plan de relance : dépenses liées au climat et à l'énergie, 2021-2023

- d Groupe d'études géopolitiques, Source : Bruegel.
   Les données sont exprimées en % du total et en milliards d'euros.
- **e** Groupe d'études géopolitiques, Source : Agence intérnationale de l'énergie





# Refoulement multiscalaire : les échelles de la justice climatique

Le village, le Sud, l'échelle urbaine. Comment construire la transition écologique dans l'asymétrie?

L'usage de l'éco-pâturage au-dessus de marais salants du Mès, aux abords de Guérande.



**Paul Magnette** • Bourgmestre de Charleroi, président du Parti socialiste belge, professeur de théorie politique à l'Université libre de Bruxelles

# La ville européenne dans la transition climatique

Le Pacte vert est sans conteste le projet politique européen le plus ambitieux des trente dernières années. Mais l'Union européenne étant principalement un pouvoir normatif, privé de moyens de contrainte et de leviers budgétaires significatifs, ce vaste plan ne peut se traduire dans les faits que s'il est pleinement relayé par les autres niveaux de pouvoir, et approprié par les populations1. Les villes et communes ont, de ce point de vue, un rôle fondamental à jouer, qui mérite d'être mieux reconnu et soutenu. D'abord parce qu'elles subissent de plein fouet les transformations naturelles et les mutations des économies et des sociétés carbonées qui découlent des dérèglements climatiques, et sont donc aux avant-postes pour penser et mettre en œuvre les politiques d'adaptation nécessaires pour prévenir ou atténuer ces phénomènes (I). Ensuite parce qu'elles constituent l'un des premiers leviers, voire le premier levier des investissements publics indispensables pour atteindre la neutralité carbone en l'espace d'une génération (II). Enfin parce que, malgré toutes leurs fragilités, elles demeurent les formes d'organisation démocratique les plus largement plébiscitées par les citoyens, et celles dont le potentiel d'innovation démocratique est le plus élevé (III).

#### I. Les villes aux avant-postes de la transition

Au cours de l'été 2021, la Belgique et l'Allemagne ont été touchées par des inondations violentes, qui ont causé des dizaines de morts et des dégâts naturels et matériels immenses. La Wallonie, avec 40 morts, des centaines de blessés et des milliers de réfugiés climatiques forcés de quitter leur logement et leur lieu de travail, a payé un lourd tribut à ce désastre naturel. Des moyens humains et financiers immenses ont été déployés par les autorités

 Cf. Laurence Tubiana, Le Green Deal est le nouveau contrat social, le Grand Continent, septembre 2021. locales et régionales pour loger et indemniser des milliers de familles, déblayer des milliers de tonnes de déchets, rebâtir des berges et les bâtiments dévastés. Mais malgré les visites pleines d'empathie du Premier ministre et de la présidente de la Commission, aucun soutien réel n'est venu ni du gouvernement fédéral, ni de l'Union européenne<sup>2</sup>. Cette inaction en dit long sur l'état d'impréparation dans laquelle se trouve l'Europe face aux défis pourtant connus des dérèglements climatiques. Si, comme l'annoncent les experts du GIEC, les épisodes de pluies abondantes, les sécheresses et les tornades sont amenées à se multiplier dans les années à venir, l'Europe qui se veut pionnière dans la lutte contre le réchauffement, ne peut rester impuissante.

Toutes les catastrophes naturelles à venir ne seront pas aussi violentes que celles qu'ont vécues les communes de l'Est de la Wallonie au cours de ce funeste été 2021, mais elles auront néanmoins des effets majeurs, qui vont forcer les autorités locales à consacrer des moyens toujours plus importants à la protection des personnes et des territoires face aux ravages causés par les dérèglements climatiques. Quand les canicules menacent la santé ou la vie des citoyens les plus vulnérables, y compris les enfants des écoles, les personnes hébergées dans les maisons de retraite et les patients des hôpitaux ; quand la sécheresse affecte les récoltes ; quand les inondations et les pluies abondantes rendent des logements et bâtiments publics inoccupables, les pouvoirs publics locaux et leur personnel sont en première ligne. Quand les épidémies se multiplient, en lien avec la déforestation et l'urbanisation, ce sont aussi les pouvoirs publics locaux qui sont sollicités pour organiser des centres de vaccination, distribuer des masques, appliquer et faire respecter les mesures de distanciation sociale, prendre des nouvelles des personnes isolées, informer la population et enterrer les morts.

Cet accroissement des responsabilités locales est d'autant plus brutal que, dans le même temps, nombre de ces villes doivent faire face aux effets de la transition vers des économies et des sociétés sans carbone. L'un des moyens que l'Union européenne a privilégiés pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre a consisté à encourager, directement ou indirectement, la délocalisation des formes de production industrielles les plus polluantes vers d'autres régions du monde. Une politique commerciale ultra-libérale, longtemps dépourvue de normes sociales et environnementales, combinée à la mise d'un marché libre des crédits carbone, a contribué à accélérer la destruction de l'industrie européenne, au profit d'autres régions du monde, et de la Chine en particulier. Des dizaines de milliers d'emplois ont été détruits,

2. Le gouvernement régional wallon a investi plus de 2,8 milliards dans le soutien aux sinistrés et les travaux de réaménagement. Il a bénéficié d'un simple prêt du gouvernement fédéral, et d'une subvention européenne de 88 millions d'euros, soit moins de 3 % des dépenses occasionnées par cette catastrophe naturelle. en particulier dans le « croissant fossile »³ européen qui s'étend du Nord de l'Angleterre à la Silésie, en passant par le Nord-Pas-de-Calais, la Wallonie et la Ruhr. Au passage, des milliers d'hectares de terrains productifs ont été transformés en friches industrielles dont les coûts de dépollution et de réaménagement ont été laissés, selon la bonne vieille règle de la privatisation des profits et de la socialisation des coûts, à la responsabilité des pouvoirs publics.

Ce désastre humain et naturel survenu au cœur de ce qui fut le haut-lieu de la révolution industrielle mondiale - et le berceau de la construction européenne - donne un avant-goût de ce qui attend de nombreuses autres régions, si la transition vers une économie et une société décarbonées est laissée à la discrétion du libre marché. Oue ces régions soient aussi celles qui connaissent les phénomènes les plus massifs de décomposition politique n'a rien d'étonnant4. Dans les sociétés qui se sont construites autour de l'industrie, la destruction des structures industrielles conduit à la décomposition des structures de la société elles-mêmes. Le mouvement ouvrier, dans ses composantes syndicales et politiques, en est la première victime, et les entrepreneurs politiques d'extrême droite ont compris tout le parti qu'ils pouvaient tirer, dans ces contrées désolées, de discours qui mêlent le rejet de l'étranger, de la mondialisation et de l'intégration européenne<sup>5</sup>. Ils jouent des peurs que suscite la transition climatique pour consolider leur emprise. Berceau de notre prospérité et de notre intégration politique, le croissant fossile pourrait bien devenir, si on l'abandonne à son triste sort, le foyer d'un « fascisme fossile »6 qui détruira un peu plus le capital social et civique de ces régions.

#### Les villes comme levier de la neutralité carbone

La seule bonne nouvelle, dans ce sombre diagnostic, c'est que les villes et communes peuvent devenir, si on leur en donne les moyens, le meilleur antidote contre ces risques de décomposition. Les pouvoirs publics locaux, autant dans les zones urbaines que dans les aires rurales, ont en effet été pionniers dans le développement des services collectifs qui ont structuré les sociétés nouvelles au début de l'Anthropocène. La construction de systèmes d'égouttage et la distribution d'eau potable, l'éclairage urbain, la production et la distribution de gaz et d'électricité, la construction de logements collectifs, le développement des transports en commun, bref toute l'infrastruc-

- Cf. Paul Magnette, Le croissant fossile, Aux origines de l'Anthropocène, le Grand Continent, février 2022.
- Cf. Ana Póvoas, Jacques Lévy et Jean-Nicolas Fauchille, Théorie de la justice spatiale: Géographies du juste et de l'injuste, Paris, Odile Jacob, 2018.
- Cf. Stefano Bartolini, Restructuring Europe, Centre formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Zetkin Collective, Fascisme fossile, L'extrême droite, l'énergie, le climat, Paris, La fabrique éditions, 2020.

ture matérielle indispensable à la vie dans une société moderne, a essentiellement été, dans l'Europe du tournant des XIXe et XXe siècle, l'œuvre des communes et des associations de communes. De même, le déploiement de services collectifs permettant la reproduction de la vie sociale et l'épanouissement des facultés humaines, de l'aide sociale à la santé, des écoles aux théâtres et bibliothèques, en passant par les parcs et jardins, les crèches et maisons de repos, a été conduit par les pouvoirs locaux bien avant de faire l'objet de politiques publiques nationales.

Au vu de cette histoire, il n'est pas étonnant de voir les villes et communes, renouant avec l'élan pionnier des débuts de l'Anthropocène, assumer en première ligne les investissements indispensables à la transition vers une société neutre en carbone.

- Les villes et communes gèrent de nombreux bâtiments publics (écoles, centres culturels et sportifs, bureaux administratifs, casernes de pompiers et hôtels de police, centre d'action sociale, hôpitaux et maisons de repos...) qui doivent tous drastiquement réduire leur consommation d'énergie et de matières premières;
- Elles disposent de pouvoirs réglementaires en matière d'aménagement du territoire et de politique du logement, et sont en charge de la conception et de l'entretien des espaces publics;
- Elles sont responsables d'une partie de la mobilité et de la logistique - les derniers kilomètres, qui sont souvent les plus déterminants - et gèrent, directement ou indirectement, les transports collectifs;
- La plupart des villes et communes sont responsables de la collecte et de la gestion des déchets, pôle crucial de l'économie circulaire, et nombre d'entre elles gèrent directement ou indirectement le traitement des eaux usées et les parcs d'activité économique, dont elles peuvent encourager la transition vers une logique de circularité et de promotion de la biodiversité;
- Leur patrimoine foncier compte de vastes territoires naturels, bois et forêts, champs et pâtures, parcs et délaissés urbains. Ces espaces sont directement soumis à la pression des dérèglements climatiques, mais ils ont aussi un rôle essentiel à jouer dans la captation du carbone, et en tant que refuge pour la biodiversité et pour les activités pédagogiques et récréatives humaines;
- Ces espaces naturels sont aussi souvent des lieux de production alimentaire dont les centres urbains sont les principaux utilisateurs potentiels. Les autorités locales peuvent jouer un rôle central dans la relocalisation dans la production et la transformation des denrées alimentaires en activant la commande publique (écoles, hôpitaux, maisons de repos, administrations...), et en soute-

nant le développement d'outils collectifs tels que les halls relais, les plateformes logistiques et les outils de transformations (moulins, légumeries, pressoirs...).

Pris ensemble, ces leviers permettent aux autorités locales de concevoir de vastes projets de transition vers des territoires sans carbone. Nombre d'entre elles ont amorcé le mouvement, et échangent leurs meilleurs pratiques au sein de réseaux de villes en transition<sup>7</sup>.

Cette ambition se heurte toutefois à des obstacles structurels majeurs, qui relèvent en grande partie de l'Union européenne, et devraient être levés dans le cadre d'un Pacte vert élargi aux acteurs locaux. Valoriser les compétences et le savoir-faire des villes et communes est indispensable pour amplifier la transition et assurer qu'elle soit pensée et mise en œuvre selon des modalités adaptées aux réalités locales, mais tous ces efforts seraient vains s'ils continuaient à se heurter aux contre-forces inhérentes au modèle de production et de consommation européen actuel.

- Les politiques locales de mobilité se heurtent au coût trop élevé du train et du tram par rapport aux déplacements en voiture ou en avion;
- Les initiatives de relocalisation de la production alimentaire butent sur le modèle agricole productiviste et sur le libre-échange sans règle qui soumet les producteurs à une concurrence déloyale;
- La discipline budgétaire européenne limite la capacité d'investissement des pouvoirs locaux;
- Les projets de réparation et de recyclage des équipements électriques et électroniques sont noyés dans un marché dominé par la surconsommation et l'obsolescence programmée.

Les initiatives locales, tout comme les « petits gestes » posés par les citoyens qui s'impliquent activement dans la réduction de leurs émissions, apparaissent comme le combat courageux mais infiniment inégal des David de la transition face aux Goliath du modèle extractiviste et productiviste. Le Pacte vert ne pourra être à la hauteur des enjeux et impliquer résolument les entités régionales et locales dans la transition que si l'ensemble des politiques de l'Union européenne sont alignées sur les objectifs de l'Accord de Paris. Or on est très loin du compte : des politiques publiques aussi essentielles que la Politique agricole commune, la mobilité et le transport, la concurrence ou le commerce, restent marquées par les idéologies du vieux monde. Quant aux agendas normatifs et réglementaires portant sur les véhicules, les biens d'équipement, les systèmes de chauffage et d'aération, les produits chimiques, l'obsolescence programmée... ils restent très en-deça des ambitions avancées par l'Union européenne

elle-même. Un Pacte vert élargi aux collectivités locales devrait commencer par interroger celles-ci sur les obstacles structurels qu'elles rencontrent, et infléchir les politiques de l'Union en fonction de ce diagnostic.

L'Union doit, ensuite, reconnaître que la transition ne sera pas un long fleuve tranquille. Une révolution énergétique et technologique aussi profonde conduira inévitablement au déclassement de pans entiers de nos économies, entraînant la déqualification d'actifs et de vastes territoires, et des pertes massives d'emploi. Tout cela peut être anticipé et corrigé, et l'Union ne manque ni d'expérience ni de leviers pour concevoir et déployer une telle planification écologique et sociale. La Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Politique agricole commune, les Fonds de cohésion et le Fonds social européen sont des exemples de dispositifs publics concus pour anticiper et accompagner la mutation de secteurs essentiels des économies et sociétés européennes. Il ne s'agit donc pas de réinventer la roue, mais de se livrer à un inventaire critique de ces pratiques pour les remodeler et les amplifier dans la perspective de la transition. Si l'Union veut être à la hauteur des enjeux, elle doit renforcer la cohérence de ces programmes, augmenter drastiquement leurs budgets et développer la gamme des interventions, en créant une authentique Garantie d'emploi européenne, et en concevant des plans de transition, en concertation avec les partenaires sociaux, dans tous les secteurs de l'économie carbonée qui seront directement affectés par la transition - des énergies fossiles à l'automobile, en passant par le transport routier, maritime et aérien...

La refonte des outils destinés à accompagner les territoires les plus affectés par la transition est également indispensable. Le Fonds social européen, les Fonds de cohésion, le Fonds d'ajustement à la mondialisation, les programmes Life, ont développé une intelligence des territoires et des savoir-faire publics qui constituent des ressources utiles mais doivent être très largement amplifiés. Toutes les données statistiques nécessaires pour identifier les lieux qui seront les « perdants » de la transition, parce qu'ils en subiront les conséquences naturelles, économiques et sociales, sont disponibles. Quant aux outils existants, ils peuvent être coordonnés et amplifiés dans le cadre de contrats locaux de transition pour apporter à ces territoires le soutien financier, logistique et technologique dont ils ont un impérieux besoin. Tout cela coûtera de l'argent, certes, mais l'Union européenne dispose d'une large capacité d'emprunt - très peu entamée par la Facilité pour la reprise et la résilience - elle peut taxer le carbone à ses frontières, mieux imposer les bénéfices des multinationales et mettre à contribution les grands patrimoines.

Cf. par exemple Rob Hopkins, The Transition Companion, Making your community more resilient in uncertain times, Londres, Transition Books, 2011.

#### Les villes comme laboratoires d'innovation démocratique

Si les hauts-lieux de l'Anthropocène sont devenus des foyers de retrait civique et de décomposition sociale, exploités par les formations politiques d'extrême droite, ils sont aussi, bien souvent, des territoires pionniers de l'innovation sociale et démocratique. C'est dans les bassins les plus directement frappés par la désindustrialisation au cours des dernières décennies qu'ont été inventés les dispositifs d'accompagnement, de formation et d'insertion des travailleurs privés de leur emploi. C'est là que les pratiques syndicales ont été les plus créatives, dépassant la défense corporatiste des travailleurs des secteurs forts pour contribuer à la définition des politiques industrielles et de formation. C'est là aussi que le tiers secteur de l'économie sociale et solidaire s'est développé, revitalisant les idéaux démocratiques, sociaux et environnementaux du mouvement coopératif. C'est encore là que les innovations démocratiques locales visant à impliquer les citoyens dans la redéfinition de leurs espaces de vie ont été le plus intensément expérimentés.

Ce capital social, patiemment bâti pour résister aux ravages de la désindustrialisation et de la déchéance urbaine, renoue avec les ambitions de démocratie forte nées dans le giron des communes aux débuts de l'Anthropocène, c'est-à-dire avant la nationalisation de la vie politique. Il constitue un terreau fertile pour inventer les dispositifs délibératifs et décisionnels de la transition. La planification écologique et sociale doit évidemment conférer à l'échelon européen un rôle essentiel : c'est à ce niveau de pouvoir que l'agenda normatif et réglementaire régissant la production doit être établi, depuis les normes énergétiques, sociales et sanitaires, jusqu'aux règles combattant l'obsolescence programmée. C'est aussi à l'échelle européenne que doivent être arrêtés les standards sociaux et environnementaux s'imposant au commerce, les règles régissant les marchés publics, les normes fiscales... Mais ces principes généraux ne peuvent être largement acceptés que s'ils sont ensuite adaptés aux réalités locales. Quant aux investissements publics, qu'ils concernent l'isolation des bâtiments et des logements, la mobilité, l'aménagement du territoire, la protection et la restauration de la biodiversité ou la production alimentaire, c'est par définition à l'échelle locale qu'ils se traduiront en actes. Il est donc urgent de réinventer un contrat social européen au travers duquel l'Union et ses territoires nouent des partenariats permettant d'acclimater les orientations générales aux conditions locales.

Les dispositifs européens de restauration de la biodiversité, de cohésion sociale, de formation ou de transition industrielle ont déjà largement expérimenté ces pratiques collaboratives et contractuelles. Mais elles restent largement confinées, à ce stade, à un dialogue entre fonctionnaires européens, régionaux et locaux, auxquels sont parfois associés quelques « stakeholders ». La participation civique est largement absente de ces dispositifs, alors même que l'échelle locale se prête admirablement à leur développement. Si l'on veut faire du Pacte vert un levier de transition accepté et porté par une majorité sociale, il faut mettre en place des « contrats de transition », associant les forces vives, les fonctionnaires, les citoyens et les élus locaux et européens. Des comités locaux, composés d'élus municipaux, de citoyens volontaires et de représentants des acteurs sociaux et associatifs pourraient commencer par poser le diagnostic des territoires, de leurs souffrances et de leurs ressources, au terme d'un vaste processus participatif - à l'instar des propositions formulées par Bruno Latour dans son livre Où atterrir?, qui sont aujourd'hui expérimentées dans plusieurs communes françaises8. De ce diagnostic découleraient ensuite des plans d'actions activant dans le contexte local les ressources des politiques européennes en matière de transition industrielle et agricole, de biodiversité, de travaux préventifs des inondations et des canicules, de formation et de mise à l'emploi. Conçus eux aussi dans une dialogue structuré entre élus locaux et représentants de la société civile, ces plans d'action feraient l'objet, chaque année, d'une évaluation participative examinant les causes des échecs et des retards et imaginant les moyens d'y remédier. Parallèlement, des assemblées transnationales, associant les acteurs locaux et les élus nationaux et européens, analyseraient régulièrement les pratiques locales afin de retenir les meilleurs et de les diffuser le plus largement possible. De tels dispositifs sont d'ores et déjà en germes dans de nombreux territoires. Ils préfigurent un réagencement des processus de délibération et de décision, articulant différents niveaux de pouvoir et différentes catégories d'acteurs, qui sont l'indispensable complément d'un Pacte vert qui, s'il reste l'objet des technocrates et des intérêts organisés, sera incapable de s'enraciner dans la réalité des mondes vécus.

Bruno Latour, Où atterrir?, Comment s'orienter en politique, Paris, La Découverte, 2017.



Fanny Lacroix • Maire de Châtel-en-Trièves, Vice-présidente l'Association des Maires Ruraux de France

# De l'Europe aux villages, un témoignage

### Du global au local : la démocratie à l'épreuve du réchauffement climatique

Aborder la transition écologique met au défi nos échelles de réflexion. Tout doit être emboîté, sans quoi la difficile équation ne sera pas tenue. Action individuelle et action collective. Citoyens européens, entreprises, agriculteurs, associations, pouvoirs publics. Tous doivent regarder dans la même direction pour trouver le sens et donc l'impulsion nécessaire pour engager la grande transition des pratiques qui se présente à nous.

La transition écologique est souvent présentée comme un défi technique et technologique. Sans sous-estimer l'importance de la recherche et de la conversion du tissu industriel et technique, le défi que pose la transition écologique tient avant tout à notre capacité à mettre en œuvre ce terme galvaudé du « vivre ensemble », ou plus précisément du « faire cité ensemble » – l'expression recouvrant mieux la dimension de transition politique et démocratique.

La société française a tendance à attendre la sécurité d'un État surplombant – dans un contexte de plus en plus incertain –, l'élection présidentielle devenant dès lors un moment de crise aigüe. Pourtant, la réalité de la transition qui doit être engagée est plutôt celle de la coopération, de l'avènement d'une société civile pleinement impliquée et actrice dans la prise en main de l'histoire de notre monde.

Ainsi, l'enjeu politique de notre siècle est de trouver la manière de pouvoir jouer cette partition collective en activant les capacités d'agir de chacune et chacun, à tous les niveaux. Enjeu qui prend l'allure d'une véritable gageure, dans un moment où la posture individualiste et consumé-

riste semble avoir atteint son apogée et où les contours même de la notion de citoyenneté rencontrent des difficultés à être définis. Qu'est-ce qu'être citoyen aujourd'hui? Ce débat tellement essentiel pour la survie de nos démocraties mériterait d'être porté à l'échelle nationale et par là même, européenne. Le cloisonnement étanche que nos sociétés ont construit de la vie des individus entre d'une part le travail représentant l'unique forme de contribution à la vie de la cité et, d'autre part la vie privée et les loisirs, induit bien souvent et de plus en plus le fait de ne plus avoir d'obligations collectives lorsque l'on rentre du travail. Où se construit la contribution au pacte social? Les plus chanceux pourront vivre entièrement leur vie par un travail qui a du sens. Mais pour tous les autres?

Sommes-nous des êtres véritablement accomplis sans conscience politique et participation à l'œuvre politique ? L'identification de cette carence dans l'organisation du temps, de la vie et de l'espace de nos sociétés permet d'expliquer le profond mal être que ressentent les individus dans un contexte international et environnemental qui nécessite pourtant une réaction rapide. Ce mal-être creuse le lit du ressentiment généralisé envers notre organisation sociale, ressenti pouvant avoir des effets directement délétères sur le fonctionnement de nos démocraties et de nos institutions perçues paradoxalement comme bouc émissaire des dysfonctionnements tant l'espérance est forte en leur capacité d'équilibre politique et social. Montée de la défiance envers toutes formes d'institutions, développement de l'abstention, montée du radicalisme et du vote pour les extrêmes : voilà autant de symptômes d'une société en crise d'engagement.

Nous devons donc réapprendre le goût de l'effort et de l'engagement. Et cela n'est pas un mal tant nous ressentons le besoin de regagner du sens dans la vie que nous menons. Nous sommes comme pris de schizophrénie, malheureux de ce déficit de sens de notre existence, souffrant de n'avoir aucune prise sur le cours de l'histoire et, simultanément, refusant inconsciemment de prendre enfin notre part à la tâche, tant nous pouvons être pétris de ressentiment face à un État inactif et une élite jugée coupable de cette situation, attendant quoi ? Nous ne savons pas trop.

Si l'affirmation d'une conscience politique écologique à l'échelle de l'Europe est une nécessité, ce constat nous conduit à poser la question de l'efficacité des grands documents d'orientation et de planification européens pour promouvoir la conduite d'un changement. L'orientation politique, même au plus haut niveau, autant nécessaire soit elle, ne permettra pas, seule, d'être à la hauteur de l'enjeu de la transition devant nous. Dès lors, comment réussir à mettre en mouvement l'Europe, les États, les citoyens ?

De grandes séquences de participation et de débat

public devront être organisées pour faire se retrouver les grandes orientations politiques et les citoyens. Nous avons vécu en France l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat qui, malgré les nombreuses critiques, marque néanmoins symboliquement la prise de conscience de la nécessité d'impliquer les citoyens dans la définition de la politique nationale. Cependant c'est bien dans les actes, dans le faire, que le plus grand nombre pourra appréhender et singulièrement trouver sa place dans ce nouveau monde que nous devons inventer.

Nous avons en France ce penchant à ne considérer que l'effort intellectuel. De la construction de notre système d'enseignement à la valorisation des métiers jusqu'à l'exercice de la démocratie dite participative. Les formes de contribution ouvertes par les pouvoirs publics sont celles des réunions plus ou moins à même d'impliquer d'autres parties prenantes. Or force est de constater que l'ensemble de nos concitoyens ne se reconnaît pas dans ce type d'exercice. Celui-ci concerne une minorité concernée et agissante souvent dotée d'un fort capital socioculturel, disposant déjà d'espaces de contribution au niveau local. Quand bien même certains dispositifs essaient de s'ouvrir à d'autres types de publics par le tirage au sort, touchant une poignée d'individus ordinaires, ils ne résolvent en rien la nécessité du changement culturel qui seul sera en mesure de donner corps à la transition écologique<sup>1</sup>.

Plus qu'une démocratie participative, sonnant bien souvent comme une réponse technique à la crise de l'engagement et non comme une réponse politique permettant de construire des boîtes à outils pour rafistoler le système « à la marge », je préfère aujourd'hui promouvoir (parti pris partagé par nombre de mes Collègues élus de nos Communes Rurales) une « démocratie du faire », celle qui propose à chacun, dans sa différence, dans ses fragilités, de pouvoir s'inscrire très concrètement dans la réalisation d'actions dans la plus grande proximité que constitue son Territoire de vie. La « démocratie du faire » nous permet enfin d'atterrir pour proposer ce pari de la Vie : considérer les gens, tous les gens, dans la plus grande universalité, ce qui fait leur existence, leur quotidien, leur réalité. De l'appréciation la plus globale qu'impose la compréhension du changement climatique, de la nécessité de la coordination de l'ensemble des politiques publiques, nous arrivons par nécessité – en suivant le postulat initial que nous souhaitons conserver ce qui doit être considéré comme les lettres de noblesse de notre Europe des lumières : faire de la transition écologique un levier de renforcement de nos organisations démocratiques au confortement du rôle du citoyen dans son territoire de vie le plus accessible, donc le plus local. En France, ce sera la Commune en particulier.

### La commune rurale, espace politique de la transition écologique

L'examen attentif des territoires, à la loupe, permet de mettre déjà en évidence des exemples intéressants de transitions capables de faire société. Si les projecteurs médiatiques sont habituellement portés sur les agglomérations et les grandes régions, bien souvent présentées comme étant à la pointe de l'innovation, qu'en est-il concrètement dans le mode de vie des concitoyens ? Ces derniers se sentent-ils réellement intégrés dans une histoire collective ?

Nous proposons l'exploration de l'univers des communes rurales de France, tant décrié dans une partition politique de quelques décennies qui a fait de l'optimisation gestionnaire la feuille de route de nos élus. Recouvrant plus de 80 % du pays, la ruralité détient les biens communs stratégiques dans la transition de demain : montagnes et glaciers, zones humides, littoral, forêt, ressource en eau, terres agricoles. Si la notion d'espace est encore un impensé du logiciel politique français, il est évident que la transition écologique ne pourra se faire sans les ressources des territoires ruraux. Deux options sont dès lors face à nous :

- la reprise en main nationale des « biens communs naturels » dans une visée d'intérêt général et de santé de la nation. Difficile à imaginer pour les mentalités du XXIème siècle où l'individu est aujourd'hui au cœur des considérations. Les oppositions seront très fortes et le temps risque d'être perdu;
- avoir confiance dans la capacité politique des territoires ruraux et des habitants.

C'est le parti pris que porte l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF). Cette association d'élus, créée en 1971, fédère aujourd'hui près de 10 000 Maires au sein d'un réseau solidaire, en toute indépendance des pouvoirs et des partis politiques. Sa raison d'être se synthétise autour de ses dix engagements parmi lesquels : « défendre la commune et la liberté municipale, principe constitutionnel, expression primordiale de la démocratie » et « œuvrer pour un aménagement équilibré, juste et concerté des territoires métropolitains et d'outre-mer, en prenant en compte les spécificités et les atouts du monde rural ». L'AMRF porte cette parole que les communes rurales de moins de 3 500 habitants, loin d'être une erreur d'organisation, font en fait partie du « génie français ». La petite taille de la commune permet de faire vivre une véritable culture républicaine et démocratique à l'échelle des villages et de rendre à la fois accessibles et adaptables les politiques publiques. La commune rurale permet de faire vivre sur des territoires peu denses, et parfois en marge d'un aménagement centralisé, une accessibilité de l'Institution et de la politique en lieu et

Cf. Paul Magnette, Pour une écologie épicurienne, le Grand Continent, 9 décembre 2022.

place de la Mairie, restée quant à elle au centre du village. Au-delà des politiques surplombantes et inadaptées, les Maires ruraux offrent une incarnation de la République à échelle humaine. En effet, tous les citoyens connaissent le Maire de leur village et se reconnaissent en sa personne, au-delà des étiquettes. Les élus des conseils municipaux évitent souvent de sombrer dans les guerres partisanes qui empêchent souvent le territoire d'avancer. Ici, c'est le pragmatisme qui domine les manières de construire des compromis. L'interconnaissance positionne les individus au cœur de la politique locale, ce qui tranche avec la technostructure en place dès que l'on s'élève dans les échelons de la République. La recherche de la convivialité, les rencontres, les échanges rudes quelquefois, les gens sont au cœur de la partition locale.

Quand on vient du milieu urbain, la découverte de la ruralité devient découverte d'un autre monde, qui offre un référentiel politique et social complètement différent, un peu à rebours de l'État français centralisé et de son habitus de conceptualisation. C'est la France des terroirs et du pragmatisme, la France de l'action et du bon sens. Cette France rurale qui forge pourtant fortement l'identité nationale mais qui imprègne peu le référentiel politique. C'est la France des villages qui peut aider le pays, et même au-delà, l'Europe, dans cette quête d'atterrissage face au changement climatique. En reprenant l'espoir d'une mise en action, dans la simplicité et le bon sens, faisant sa place à chacun.

L'AMRF n'a pris conscience que récemment du rôle qu'elle pouvait jouer dans l'impulsion de la transition écologique. Ses champs d'intervention traditionnels étaient jusqu'alors plutôt portés sur la réalité quotidienne des communes rurales : l'école, la sécurité, les relations à l'intercommunalité, la gestion ordinaire. Élue Maire en Mars 2020 de ma commune Châtel-en-Trièves, j'ai été élue en septembre 2021 Vice-Présidente à la transition écologique le lendemain du Congrès national célébrant le 50ième anniversaire de l'association, après avoir animé une après-midi de réflexion sur « La Femme, la Commune, la République ». Une commission de travail dédiée est créée dans la foulée, rassemblant dans un premier temps des Maires très engagés ayant déjà à leur actif d'importantes réalisations. Notre premier objectif est de comprendre ce qui fait la spécificité rurale de ces histoires et de chercher à structurer un rôle à l'AMRF dans sa part de contribution active à la question fondamentale de la transition écologique au sein d'un écosystème d'acteurs très foisonnants.

Partons de l'histoire de ma commune, celle que je connais, le mieux, Châtel-en-Trièves, pour comprendre les ressorts de l'action communale des villages « à la française ».

### Le cas de Châtel-en-Trièves, village de France de 500 habitants : un témoignage

Châtel-en-Trièves est une commune nouvelle créée en 2017 de la réunification de deux villages : Saint-Sébastien et Cordéac. Située dans le Sud Isère, en proximité immédiate des départements des Hautes-Alpes et de la Drôme, la collectivité compte, au recensement de 2019, 463 habitants. Châtel-en-Trièves a subi une vague de désertification rurale dans les années 1970-1980 se traduisant par une fermeture des services présents sur les deux anciennes communes.

La fermeture de l'école de Saint-Sébastien a fortement marqué les imaginaires collectifs. En 2016, lorsque la commune voisine, Cordéac, apprend de la part de l'Éducation nationale la fermeture de son école programmée en 2018 C'en est trop pour les élus en place qui prennent la décision d'unir leurs forces pour faire front contre la fuite des services. La création de la commune nouvelle s'accompagne d'une charte fondatrice, scellée dans les murs de la nouvelle mairie, faisant de la lutte contre la désertification, de la défense de l'existence même de la Commune et des services publics de proximité, le ciment politique de la nouvelle collectivité.

Grâce au changement du périmètre de la carte scolaire, l'école avec sa classe unique est ainsi sauvée en 2017. Une politique de citoyenneté active est impulsée en parallèle pour que chacun participe afin de continuer à faire vivre la commune, affichée comme un bien commun et comme un univers où le champ des possibles et l'accès au droit à l'existence en commun sont ouverts à tous. Les habitants choisissent de donner à leur commune nouvelle le nom de « Châtel-en-Trièves - Commune des possibles ». Des ateliers participatifs sont organisés par la municipalité pour une réappropriation des espaces publics. D'abord à Saint-Sébastien, sur le Domaine de Talon - domaine de 3 hectares avec 2 bâtiments patrimoniaux initialement en friche -, là où a été construite la Mairie Siège. Sur cet espace central qui devient ainsi Centre bourg ont vu le jour également un café-épicerie associatif, des jardins partagés ainsi qu'une carrière équestre communale à gestion associative. Cette centralité retrouvée à Saint-Sébastien par la force de l'engagement citoyen a ensuite attiré des porteurs de projets, accueillis au sein d'un vaste patrimoine communal peu occupé : un cabinet de kiné en 2019, puis une compagnie de théâtre de marionnettes en 2020 marquant l'ouverture de la Maison des Marionnettes de Châtel-en-Trièves, embryon d'un musée interactif et jeune public sur l'art de la marionnette en lieu et place de l'ancienne mairie de St Sébastien. Élue à la tête de la nouvelle municipalité en 2020, j'ai ouvert le chapitre d'un nouveau projet de mandat qui permettra d'impulser la revitalisation de Cordéac autour d'une thématique riche de liant social, de désir et de plaisir partagés, de valorisation des savoir-faire locaux : le « bien manger ensemble ». La

situation du territoire pour se saisir de ce levier porteur est particulièrement favorable. Le Trièves est une terre d'agriculture et d'élevage qui marque l'appartenance, l'identité des populations d'origine locale et, à la fois, rassemble les aspirations des populations accueillies autour du bien vivre et de l'écologie. Le bien manger ensemble fait partie des valeurs, de cet art de vivre en milieu rural qui rassemble plus qu'il ne divise, capable de porter cette politique de transition inclusive, permettant à toutes les populations de se projeter dans une perspective de développement territorial souhaitable, à la hauteur des enjeux actuels. Or, l'art du bien manger ensemble qui autrefois se partageait sur l'espace public, à la table des cafés et restaurants, a décliné sur la commune de Châtelen-Trièves. À l'image des autres services, les boutiques ont fermé pour se concentrer sur les bourgs centres et les villes. Pourtant, les villages restent attachés à l'activité drainée par les cafés et les auberges qui ont existé sur la commune.

L'idée est de se saisir de ce qu'il nous reste à Cordéac : cette classe unique sauvée. Et d'agréger autour de l'école une Cantine ouverte à tous, citoyens d'ici et d'ailleurs. Le Covid nous a ouvert les yeux sur la profonde solitude qui touche nos habitants en perte d'autonomie, quand l'absence de solution de mobilité assigne à résidence. Nous irons les chercher pour venir manger avec nous, dans notre Cantine, avec le minibus qui sert au transport scolaire. Et nous mangerons des produits sains, de notre territoire, des produits cuisinés, ceux qui permettront à nos amis agriculteurs de mieux vivre de leur travail : le fromage de chèvre d'Alain et Sophie, les œufs de Mathilde, les pommes de terre et l'agneau de Florent, le bœuf de Jean-Pierre, d'Agnès et d'Hervé. L'enjeu est de tisser du lien entre les hommes et les femmes par le coup de fourchette et de recréer un vaste champ d'interdépendance sociale. Une des manières de faire société dans notre village. La cantine permettra la rencontre et aussi la participation des habitants à la vie de la Cité. Elle prendra place au rez-de chaussée de l'ancienne école de garçons, en plein centre bourg de Cordéac, et l'étage sera aménagé pour accueillir les habitants dans leur volonté de faire ensemble. Maison des associations, ateliers ludiques, coin bibliothèque. Les citoyens seront, comme à St Sébastien, à la manœuvre pour construire leur espace civique, pour construire leur village.

### De l'expérience éparse à l'universalisme républicain : vers un droit au village ?

Alors que les enjeux globaux que posent les transitions à l'œuvre semblent échapper au citoyen ordinaire, faisant le lit du scepticisme et du doute en la capacité de notre système politique républicain d'être à la hauteur de ce moment de l'Histoire, les Communes, et notamment les petites communes rurales, représentant 82 % des communes de France et 70 % du territoire national, peuvent

être le lieu d'un ré-ancrage et d'une réappropriation du politique.

Si ce défi est lancé à la France de par cette spécificité propre à notre pays en Europe, il y a très probablement une universalité de ces aspirations qui unit chacun des pays de la Communauté européenne bien supérieure à la nature de leurs régimes politiques. Que porte les Communes de France et très particulièrement les communes rurales.

Les territoires ruraux ont cette force d'être maillés de petites communes rurales (moins de 3 500 habitants selon la définition de l'INSEE) qui ont l'avantage exceptionnel de permettre de faire coïncider un territoire et une communauté d'acteurs avec une vision politique partagée, pleine de sens. Une commune rurale peut porter un véritable changement culturel, avec les maires en chefs d'orchestre. La commune devient le lieu de l'éveil à la citoyenneté, le terreau de l'engagement.

J'ai tenté de montrer qu'à Châtel-en-Trièves l'alimentation constitue un liant social formidable pour faire écho entre tous les habitants d'une même communauté et les reconnecter à leur territoire, à sa richesse, à ses fragilités, à ses ressources. Par le bien manger ensemble, nous pouvons faire l'expérience d'une manière très accessible, inclusive, de nous réapproprier la politique dans le sens de faire société tous ensemble et de manière durable. Face à la complexité bien souvent anxiogène assénée par les discours ambiants où la technicité a pris le pas sur le sentiment de vivre une aventure commune, la politique du bien manger ensemble à Châtel-en-Trièves souffle à nos oreilles, discrètement, que des solutions sont peut-être à trouver dans la simplicité d'un coup de fourchette et du plaisir partagé.

C'est au niveau le plus local que nous pouvons, nous, les Maires, cultiver le terreau de la citoyenneté active en permettant ainsi de réconcilier, de créer du lien, de renouer les fils quelque peu distendus entre nos populations et l'Institution. Chaque bâtiment public, chaque parcelle d'espace public offrent une occasion à la réappropriation des biens publics par le citoyen. Pour ainsi lui laisser la possibilité, le droit d'imprimer sa contribution dans sa singularité à la vie de la Cité. Être citoyen à Châtel, cela peut consister à concevoir et fabriquer les étagères du café-épicerie associatif, à aller chercher les produits chez nos producteurs, à faire partie du groupe de cavaliers qui entretient les sentiers de la commune, à planter des courges dans le jardin partagé ou encore à venir coconstruire les politiques publiques dans les commissions ouvertes, aux côtés des élus.

Je conçois ma fonction de Maire comme le fait de donner envie à chacun de venir s'inscrire dans la partition collective, à sa manière. Chacun pourra imaginer, construire son propre espace de contribution si celui-ci n'existe pas déjà. C'est ainsi qu'il pourra accéder, si cela n'est pas encore le cas, à sa fonction de citoyen. J'estime que l'accession à la citoyenneté est tellement fondamentale pour les individus - de par la puissance de ce que j'ai vécu personnellement et qui a éveillé en moi-même cette flamme de l'engagement - qu'elle doit être érigée comme un nouveau droit, tout autant qu'une étape fondamentale dans la perception que cela sera aussi un premier pas vers la notion de devoir, plus spécifiquement pour l'appréhension de l'exigence de prendre sa part dans le défi de la transition écologique.

Le droit au village pourrait se définir comme le droit de pouvoir contribuer, mettre sa marque, sur son espace de vie de proximité. Le droit, dans la proximité la plus immédiate, de pouvoir apporter sa contribution à l'histoire du Monde. C'est dans le droit au village que nous pouvons ainsi réconcilier l'individu avec le monde dans lequel il évolue et renouer le citoyen au sein des différentes échelles d'intervention politique. Le droit au village érige ainsi, dans une logique de subsidiarité, la commune comme l'espace politique le plus adéquat pour jouer la partition de la transition écologique. Le droit au village ne concernerait pas uniquement les campagnes de France mais pourrait être érigé en principe républicain, au même titre que l'égalité ou la laïcité. Tous les citoyens de France pourraient revendiquer le droit en village, même en ville.

Pour que le droit au village ne soit pas uniquement celui de l'histoire de Châtel-en-Trièves, nous devons nous atteler à ce que la ville s'inspire de cet art de faire vivre la démocratie au cœur des villages, à « faire village en ville ». Chaque parcelle d'espace public doit devenir un territoire du possible, un espace de respiration démocratique, un lieu de créativité pour chaque citoyen qui pourra, s'il le souhaite, y porter sa marque. Faire sauter l'asphalte déshumanisé pour construire avec les habitants des cafés, des jardins, des aires de jeux et des zones buissonnières de petites tailles sécurisées où les enfants réinventent le monde par l'imaginaire, sous l'œil bienveillant des adultes. Réimplanter de l'artisanat local, de l'administration, des lieux de culture décentralisés à taille «village », regardant vers le citoyen. Nous devons reprendre le goût de l'aménagement du territoire pour recréer un lien charnel, sensible entre les citoyens et la Cité. Plus de nature dans nos villes n'est pas suffisant. Nous voulons que la ville, autant que les villages, portent cette vision profondément humaniste de notre aspiration politique. Nous voulons une ville plus humaine, pour retrouver partout des services minimums de proximité, des lieux de vie sociale, des lieux d'accroche, des espaces de contribution civiques, nous rappelant sans cesse notre citoyenneté et notre engagement dans l'histoire globale.

Une des principales compétences de la Commune serait donc de faire vivre ce droit au village pour tous les ha-

bitants de son territoire. Le Maire deviendrait l'animateur d'une citoyenneté active à vocation universelle, offrant matière à chacun pour œuvrer à faire vivre notre pacte social et à donner corps à la transition écologique. Quelle vision passionnante et enfin politique du mandat donné au premier édile de notre République! Fini alors cet éreintement, ce désenchantement d'élus essentiellement gestionnaires, concevant bien trop souvent la politique de leur commune comme l'on conçoit la gestion d'un syndicat de copropriété. Nous apprendrons à faire confiance à nos services pour gérer l'ordinaire, et nous nous tournerons vers ce qui sera propre à notre tâche d'élus de la République : prendre soin du corps social en mettant en œuvre dans les actes, de la manière la plus concrète possible, le fonctionnement de la démocratie. En travaillant à l'élévation de chaque citoyen en puissance afin de contribuer à en faire un acteur pleinement intégré à l'Histoire collective, ici et maintenant, trouvant écho dans le récit national, européen et mondial.

C'est ainsi que nous proclamerions une ambitieuse volonté d'engager, par le bas et avec tous, ce changement culturel que nécessite la transition écologique.

## Le Pacte vert européen, une nouvelle chance pour l'Europe d'affirmer les valeurs des démocraties libérales

Pour la première fois dans l'histoire de l'Humanité, l'accélération du dérèglement climatique entraîne la prise de conscience que l'action de l'Homme sur son environnement a des conséquences tragiques. Et qu'il ne pourra espérer trouver une issue vivable que s'il perçoit l'évidente nécessité d'œuvrer collectivement. Chaque individu, seul, ne pourra être en mesure d'infléchir cette tendance. Au désarroi succèdera alors le découragement. Cependant, le citoyen se sentira investi d'une grande capacité d'agir si son action fait écho à celle de tous les autres. Nous devons apprendre, rapidement, à devenir d'ingénieux chefs d'orchestre. À l'échelle du monde, à l'échelle des continents, à l'échelle des nations. Pour atteindre les ambitions quantitatives de nos différents documents de planification, travaillés avec les experts des sciences du climat.

Pour autant, la scène internationale a ouvert un nouvel acte dans l'affrontement de deux visions politiques, entre puissances autoritaires et régimes démocratiques. La montée de l'islamisme politique, l'accession au pouvoir de nouvelles figures autoritaires un peu partout dans le monde, jusqu'ici en Europe. Les récents conflits en cours et potentiellement en puissance (Ukraine, Taïwan) nous placent dans un nouvel univers géopolitique.

Cela fait déjà une vingtaine d'années que l'Europe, comme les nations qui la constituent, dont la France, souffrent d'une crise existentielle patente - qui n'est pas du seul fait de la crise climatique -, crise profonde qui

conduit à notre effacement géopolitique et à notre affaiblissement alarmant face aux régimes autoritaires. Un peu partout, les droites identitaires savent tirer parti de cette période de crise de sens. L'Europe, continent de la démocratie libérale, se trouve prise en étau face à des forces de plus en plus pressantes, bousculée sans cesse, poussée dans ses retranchements, questionnée sur ses valeurs fondamentales. Europe - Vieux continent ? Vieille politique ? Et si on renversait la table ? La question nous effleure l'esprit et trouve aujourd'hui un écho puissant dans les partis situés aux extrêmes, flirtant dangereusement avec la tentation de dérives populistes.

Cependant, comme l'avait si bien proclamé Jean Monnet en 1945, l'Europe se révèle pendant les crises. La crise du Covid, mais surtout la résistance ukrainienne face à l'impérialisme russe, ont ravivé un sentiment d'appartenance européen autour d'un socle de valeurs fortifié. Nous nous sommes tous réveillés le 24 février 2022 avec ce sentiment d'être Européens2, surpris de ressentir enfin cette appartenance, après avoir boudé l'Europe. Un peu comme ce terrible 7 janvier 2015 où, en France, nous nous sommes découverts tous « Charlie ». Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les valeurs fondamentales de ce qui constitue notre modèle de civilisation qui ont été attaquées et qui révèlent notre être profond. Bien loin des balivernes prônées par la droite identitaire, la France de Charlie et l'Europe de l'Ukraine défendent les valeurs de la démocratie, de la liberté et de l'humanisme.

Et si le climat et le contexte de guerre à nos portes offraient à l'Europe la formidable occasion de réaffirmer une raison d'être remarquable, en érigeant son modèle civilisationnel émérite dont la grandeur n'est pas fondée sur la violence et l'impérialisme mais le progrès et la conscience, face aux modèles autoritaires qui la concurrencent. La transition écologique tant attendue, tant désirée, pourrait être le déclencheur de l'avenement de l'Europe de la démocratie, de la liberté, et de l'humanisme. Cette Europe capable de porter une vision forte de l'avenir de l'humanité face aux puissances autoritaires tentées de réduire la transition écologique à l'imposture dictatoriale. Le Pacte vert européen poursuit cette grande idée de faire naître une Europe politique en réponse à la crise climatique que nous traversons et faire de notre continent le premier continent neutre en carbone.

Mais au-delà des orientations, des objectifs et des actions, l'ambition du Pacte vert européen, s'il veut être à la hauteur de l'Histoire, peut surtout être une formidable opportunité de donner corps aux valeurs de l'Europe, celles de Charlie, celles de l'Ukraine.

Celle-ci ferait de la prise de conscience de la nécessaire et impérieuse obligation d'engager la *transition écologique*, le moment de mieux faire fonctionner la démocratie. De faire la démonstration au monde entier que, loin d'être un modèle ancien et obsolète, le modèle démocratique que nous défendons est au contraire celui qui permettra d'orchestrer le changement du monde, en bâtissant une société soucieuse de reconnaître que chacun y a sa place, sans reculer sur nos valeurs de liberté et d'humanisme. Sans renier ce que nous sommes, profondément.

Le Pacte vert européen, après avoir donné sa place aux experts pour formaliser les objectifs et recommandations, doit maintenant observer avec attention les organisations humaines portées par les vieilles démocraties qui la constituent. Observer et comprendre le lien charnel qui l'unit au citoyen. Cette valeur universelle qui fait écho à chacun, dans tous les moments de son existence, et qui permet la résonance de l'individu au collectif. Essayer de sentir battre le pouls de ce qui pourrait être une communauté unie dans l'universel. Au-delà des frontières nationales. Prendre une lunette d'observation et plonger notre regard à tous, prendre le temps d'atterrir dans le monde des gens. Ces gens, ces « nous-même », qui réussissent encore à être transportés lors d'une victoire à un évènement sportif, une coupe du monde de football, ou lors du décès d'un chanteur populaire. Qui réussissent à aimer leurs villages, et à faire nation de manière ponctuelle quand les valeurs les plus profondes qui la constituent sont bafouées.

Reprendre le goût de l'observation de la nature humaine. « *Regarde*, *de tous tes yeux regarde* ».

Josep Borrell, «L'Europe dans l'interrègne : notre réveil géopolitique après l'Ukraine», le Grand Continent, 24 mars 2022.



Marta Torre-Schaub • Directrice de recherche CNRS, à l'Institut de sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Université Paris 1, Directrice de ClimaLex, Chercheur associée à l'IDDRI

#### La 'justice climatique' en Europe à l'aune du Pacte vert

#### Introduction

Le 4 mars 2020, la Commission européenne a présenté une proposition venant apporter un certain nombre d'améliorations aux politiques climatiques. La proposition contient un ensemble d'éléments formant ce qui est appelé le « Pacte vert européen »¹. À titre d'étape intermédiaire vers la neutralité carbone, l'Union européenne a relevé son ambition climatique à l'horizon 2030 en s'engageant à réduire ses émissions d'au moins 55 %.

#### Un Pacte pour une société plus « juste »

Le 11 décembre 2019, la Commission européenne a rendu public l'ensemble de mesures du nouveau Pacte qui se pose ainsi comme le cadre de toutes les nouvelles législations proposées par l'Union européenne. Il contient principalement, et parmi les mesures qui intéressent l'objet de ce texte: la fin des émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2050 ; la mise en place d'un mécanisme de « transition juste » pour accompagner les territoires dans la transition écologique, en particulier les régions dépendantes des industries fossiles ; l'élaboration d'un droit climatique européen; la croissance économique par la promotion de l'utilisation efficiente des ressources en passant à une économie propre et circulaire. L'ensemble des secteurs économiques sont concernés : transports, énergie, bâtiment, agriculture, environnement, industrie, finance durable.

Si dans le langage courant le paquet a été nommé « loi climat », il demeure pour l'instant un ensemble de propositions contenant des dispositifs, divers et ambitieux, qui

 Commission européenne 2020, Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). COM/2020/80 final. viendraient ainsi compléter les paquets climat et énergie existants, les systèmes d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'un certain nombre d'outils ayant pour objectif d'une part de réduire considérablement les émissions européennes et, d'autre part, de compléter des mécanismes sociaux et économiques en vue de rendre le système plus « résilient » et plus juste face aux impacts du changement climatique.

### Un dispositif renforçant l'agenda climatique européenne et visant la « justice climatique »

Le principal objectif du paquet est ainsi de faire en sorte que l'Union européenne s'engage à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Cet engagement est basé sur la communication européenne sur le Pacte vert<sup>2</sup> qui, devient l'outil clé pour inclure les objectifs de neutralité et de croissance durable dans les dispositifs normatifs européens sur le climat<sup>3</sup>.

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » est un ensemble de propositions visant à réviser et à actualiser la législation européenne ainsi qu'à mettre en place de nouvelles initiatives pour veiller à ce que les politiques de l'Union soient conformes aux objectifs convenus par le Conseil et le Parlement européen.

Outre la question de l'efficacité du dispositif proposé et sa faisabilité - que nous n'analyserons pas dans ce texte -, il est intéressant de se demander ce que le Pacte vert peut changer en matière de justice climatique<sup>4</sup>. Nous entendons ici le concept de justice climatique dans sa double acception : il s'agit d'abord de concevoir un système législatif européen qui prend en compte l'équité entre les États-membres, le partage équitable du fardeau en termes de lutte contre le changement climatique ainsi que la prise en compte de différentes fragilités et vulnérabilités économiques, sociales, politiques et juridiques.

Le deuxième aspect de la justice climatique qui nous intéresse plus particulièrement est l'accès à la justice (au prétoire) de la société civile, faisant ainsi valoir auprès des tribunaux ses droits fondamentaux et humains face aux effets négatifs du changement climatique. La justice climatique dans ce sens fait également référence à l'ensemble des recours en justice portés par la société civile pour faire pression sur les États afin de les obliger à honorer les objectifs de réduction d'émissions de GES auxquels ils se sont engagés, à la fois de par la ratification de l'Accord de Paris et de par leurs engagements découlant du droit européen.

- Sikora, A. (2021). European Green Deal legal and financial challenges of the climate change. ERA Forum, 21(4), 681–697.
- Dröge, S., Schrader, T.-S., & Stiftung Wissenschaft Und Politik. (2021). Back to the future?: International climate policy in 2021: New constellations for the EU's climate diplomacy. SWP Comment.
- C. Larrère, « La justice climatique dans l'Accord de Paris », in M. Torre-Schaub (dir.), Bilan et Perspectives de l'Accord de Paris, IRJS éd, 2017.

Il est intéressant de se demander si le Pacte vert, qui implique un nouveau calendrier plus ambitieux pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 pour l'ensemble de l'Union européenne, aura une influence sur la justice climatique. Inversement, on se demandera si le mouvement de la justice climatique, tel qu'il se développe en Europe depuis 2015, permettra d'améliorer les dispositifs déjà existants et d'accélérer l'objectif de neutralité carbone.

Ce texte pose la question des interactions entre la proposition de Pacte vert et la justice climatique. D'abord, au sens large, mais, surtout au sens de l'action des tribunaux, combinée aux initiatives de la société civile. Dans ce sens, ce qui nous intéressera est de savoir si la « justice climatique », entendue comme les actions et procès<sup>5</sup> venant donner un « coup d'accélérateur »<sup>6</sup> à l'accomplissement des objectifs posés par l'Accord de Paris, va être modifiée ou améliorée dans le cadre européen modifié par le nouveau paquet climat.

Le système de droit de l'Union européenne (UE) fonctionnant avec des règles peu flexibles, notamment s'agissant de l'accès à la justice (Tribunal de première instance de l'UE et Cour de justice de l'Union européenne), j'analyserai ici également les obstacles qui peuvent subsister à la justice climatique au niveau du droit processuel et substantif. Toutefois, et pour donner une vision complète de la question, je présenterai également le travail prometteur des tribunaux nationaux en matière climatique, lesquels pourront d'une manière ou d'une autre exercer à moyen terme une influence sur le fonctionnement même de la CIUE.

Pour conclure, il est intéressant de prendre du recul et de se demander si les deux systèmes de droit européen - celui de l'Union et celui issu du Conseil de l'Europe - interagissent en matière climatique et de quelle manière. Aussi, et dans ce sens, il est intéressant de ne pas oublier le travail d'élaboration jurisprudentielle d'une justice climatique embryonnaire, réalisé par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans son interprétation du droit de l'Union mais également de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>7</sup>. En effet, plusieurs

- M. Torre-Schaub, Justice climatique. procès et actions, paris, CNRS éditions, 2021; M. Torre-Schaub, « Changement climatique : la société civile multiplie les actions en justice », the Conversation, 2017.
- Mary Robinson Foundation for Climate Justice, "Principles of Climate Justice" 2017.
- 7. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme, a été ouverte à la signature à Rome le 4 novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a été le premier instrument concrétisant et rendant contraignants certains des droits énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Dans le système mis en place à l'origine, trois institutions étaient chargées de faire respecter les engagements pris par les États contractants : la Commission européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Toutes les requêtes introduites en vertu de la Convention, par les requérants individuels et par les États contractants, faisaient l'objet d'un examen préliminaire par la Commission qui décidait de leur recevabilité.

recours sont actuellement pendants devant la CEDH concernant la justice climatique. Les deux systèmes de droit européens n'étant pas étanches, il est probable que des influences de l'un sur l'autre se produisent. Enfin, ces différents recours auront à leur tour une influence certaine sur le droit des États membres. Tous ces éléments sont donc indissociables de l'étude de la relation entre le Pacte vert et la justice climatique en Europe.

### I. Le Pacte Vert européen et la justice climatique

Le Pacte, devenu un ensemble de propositions pour « ajuster le droit européen à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 », est riche en contenu et ambition. Il a en effet comme vocation de réajuster le droit déjà existant en matière de climat, énergie et transport, tout en lui donnant une tournure plus « juste ». Il présente un certain nombre de questions centrales et des priorités législatives<sup>§</sup>.

D'abord, et d'un point de vue purement législatif, la proposition essaye de surmonter trois défis auxquels sont généralement confrontés les traités environnementaux internationaux :

- la question de la participation de tous les États au processus de mise en œuvre de la réglementation;
- l'incorporation des fonctions des organisations internationales dans les formes législatives;
- la proposition veut garantir la coopération de toutes les parties<sup>910</sup>.

Ces trois éléments constituent déjà un pas important vers la justice climatique : participation, intégration, coopération.

S'agissant du contenu et de la finalité, rappelons que le principal objectif contraignant à long terme est l'absence nette d'émissions dans l'Union européenne à l'horizon 2050. Un autre objectif contraignant est la réduction de

Si un grief était déclaré recevable, et à défaut d'un règlement amiable, la Commission rédigeait un rapport dans lequel elle constatait les faits et formulait un avis non obligatoire sur le fond de l'affaire. La Commission et/ou le gouvernement d'un État intéressé pouvaient alors saisir la Cour afin d'obtenir un arrêt définitif et contraignant. Si l'affaire n'était pas déférée à la Cour, c'était le Comité des Ministres qui se prononçait. Depuis son adoption en 1950, la Convention a été amendée plusieurs fois et enrichie de nombreux droits qui sont venus s'ajouter au texte initial. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\_FRA.pdf.

- Council of the European Union General Secretariat. (2021). Proposal for a
  Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the
  framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU)
  2018/1999 (European Climate Law) Letter to the Chair of the European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI).
  ST 8440 2021 INIT. Principles of International Environmental Law. Cambridge
  University Press.
- 9. Ibid note 1.
- 10. Ibid note 2.

55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. C'est le dénommé « Fit for 55 » (Ajustement à l'objectif 55).

Conformément au mécanisme contraignant, chaque État membre devra préparer un plan national pour l'énergie et le climat dans lequel tous les objectifs de la loi européenne sur le climat devront être respectés. Par conséquent, les obligations de la proposition qui deviendra une directive ou un ensemble de directives, soit une déclinaison de règlements, devraient être directement intégrées dans les plans nationaux de chaque État-membre.

Si le Pacte devenait un ensemble de directives, la question devrait prendre encore quelques années, le temps de la transposition dans les droits nationaux par chaque État. Toutefois, et compte tenu du fait que beaucoup de pays ont adopté déjà des « lois climat » assez avancées, voire, cohérentes avec les objectifs de l'Accord de Paris et les règlements européens, la question ne devrait pas poser de problème majeur. Seule se pose, dans cette hypothèse, la question de la contrainte : tant qu'il n'y a pas une loi nationale dans chaque État transposant la ou les nouvelles directives issues de la proposition de Pacte vert, les États sont-ils contraints par l'objectif de neutralité carbone ? La réponse est clairement oui, car la directive ou les directives issues du Pacte vert obligent dès le moment de leur publication et deviennent contraignantes. Le temps laissé à chaque État pour « adapter » leur droit aux nouvelles dispositions européennes n'est pas un temps duquel dépendra le niveau de contrainte, mais un temps laissé aux droits nationaux d' élaborer des dispositions nationales de transposition.

On est donc bien dans un « processus » de réactualisation d'un droit déjà existant, et de réajustement à un nouvel objectif plus ambitieux. Ce « processus » agira en « cascade », ou de manière « emboîtée » : d'abord les dispositifs concernés du droit de l'Union seront revus et modifiés si besoin, en reprenant une forme législative classique du droit européen, afin de leur donner la forme juridique adéquate pour revêtir une nature législative contraignante. Ensuite, ce sera le tour du droit des États membres, qui devront faire de même et réactualiser leurs dispositifs normatifs et législatifs contenant les objectifs de réduction d'émissions afin de les adapter à l'objectif européen. Sur le papier, rien de plus simple.

Dans l'hypothèse où le Pacte vert devenait un ou des règlements, la question serait encore plus simplement résolue. En effet, un règlement européen n'a pas besoin d'être transposé en droit national. Aucun délai donc n'est nécessaire aux États pour adopter avec un caractère immédiat le ou les règlements européens. Dans ce cas de figure, les règlements seront directement invocables devant la justice nationale de chaque État membre et deviendront contraignants pour les administrations pu-

bliques nationales et européennes qui devront sans tarder « appliquer les objectifs du ou des règlements dans leurs politiques internes.

La différence est de taille avec l'hypothèse précédente. Dans le premier cas, celui d'une directive, le délai serait d'une certaine façon « repoussé » jusqu'à ce que tous les États membres épuisent la période de transposition dans leurs droits respectifs. Cela retarderait d'une certaine manière d'autant le processus de réajustement. Dans cette hypothèse, l'objectif de réduction des émissions serait raccourci et il serait encore plus difficile à atteindre car on aurait moins de temps encore pour la transition. Les conditions d'une transition juste pourraient être diminuées, voire se trouver en difficulté.

Dans la deuxième hypothèse : le réajustement se fait par voie de règlement. Dans ce cas, l'objectif devient immédiatement contraignant, et il doit être appliqué de façon directe et immédiate par les États ; la transition « juste » se ferait avec un peu plus de temps. On gagnerait au moins quatre ou cinq années pour mieux nous adapter à la nouvelle contrainte d'ici 2050. Nos modes de vie, nos consommations d'énergie, l'utilisation de transports durables et nos politiques climatiques se « réajusteraient » plus tranquillement et sereinement car on aurait un peu plus de temps.

Finalement, la transition « juste » et la « justice climatique » dépendront beaucoup de la forme juridique que le paquet de dispositifs prendra. D'une certaine manière, « la balle est dans le camp des institutions européennes», et notre futur se joue autour de ces discussions.

### II. La justice climatique améliorée par le Pacte vert

La Commission européenne cherche à trouver un équilibre entre les législations et les politiques nationales des États membres afin de les rendre inclusives et ouvertes aux idées et discussions de tous les secteurs pour atteindre l'objectif commun de neutralité carbone.

Le Pacte vert, par la mise en œuvre de la transition, devrait avoir un effet positif sur de nombreux domaines tels que la sécurité énergétique, l'équité et la solidarité de l'économie des États-membres ainsi que les programmes d'éducation et de formation.

Un autre point important est la contribution responsable de tous les États à la mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris<sup>11</sup>, en s'appuyant sur les principes de

Council of the European Union General Secretariat. (2021). Proposal for a
Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the
framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU)
2018/1999 (European Climate Law) Letter to the Chair of the European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI).
ST 8440 2021 INIT.

précaution du « pollueur-payeur », de la « priorité à l'efficacité énergétique », de la « transparence » et le principe « no-harm »<sup>12</sup>. Tous ces principes sont bien présents dans le concept de justice climatique qui émerge dans les années 2000 en Amérique latine autour du mouvement des ONG porteuses de cette doctrine et tel qu'il apparaît aussi dans le préambule de l'Accord de Paris, en faisant référence à la « capacité de tous à pouvoir contribuer à la lutte contre le changement climatique »<sup>13</sup>. De même, lorsqu'il est question de protéger les minorités et les différentes vulnérabilités face au changement climatique, le Pacte vert envisage de lier les politiques climatiques aux politiques sociales et énergétiques.

Seul bémol, depuis l'invasion russe de l'Ukraine, les prix de l'énergie sont devenus incontrôlés et disproportionnés par rapport au pouvoir d'achat des citoyens européens. Le Pacte vert, face à ces circonstances exceptionnelles, devra faire preuve d'assouplissement ou des mesures exceptionnelles devront être prises en attendant le déploiement plus généralisé des énergies non fossiles sur le continent.

### III. Vers une justice climatique renforcée ou limitée ?

Deux aspects peuvent venir limiter l'avancement rapide de la justice climatique. Celui de la nature du paquet climat (A) et celui du système procédural actuel de justice devant la CJUE (B).

A. La nature de la nouvelle législation climat est-elle « justiciable » ?

Le premier aspect réside dans le fait que la dénommée « loi européenne sur le climat » semble trop ambitieuse par rapport à sa nature juridique, venant la limiter avant même d'être mise en œuvre.

- 12. Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021.
- 13. M. Torre-Schaub et S. Lavorel, Justice climatique, Pour une nouvelle gouvernance du climat plus juste', Paris, éd Léopold Mayer, en cours de publication ; Le concept de "justice climatique" apparaît lorsqu'on se rend compte que le changement climatique a et aura un impact environnemental et social qui n'affectera pas tout le monde de la même manière. Les études sur la vulnérabilité au changement climatique, telles que celles menées par le Tyndall Center for Climate Change Research, ont permis de constater que les pays les plus touchés par le réchauffement de la planète et où ses conséquences se feront sentir le plus intensément (désertification, sécheresses, inondations et autres phénomènes météorologiques extrêmes) seront les pays en développement, dont les conditions de départ sont pires et qui disposent de moins de ressources pour s'adapter à ces nouvelles situations. L'idée de la justice climatique est de promouvoir une transition juste vers un avenir durable, sans fossiles, qui protège les personnes et les pays les plus vulnérables des impacts du changement climatique. En 2004, le Groupe de Durban pour la iustice climatique a été créé lors de la réunion internationale de Durban, en Afrique du Sud. C'est là que les représentants des ONG et des mouvements de base ont discuté de politiques réalistes pour faire face au changement climatique. Lors de la conférence de Bali en 2007, la coalition mondiale Climate Justice Now a été fondée, et en 2008, lors de la réunion inaugurale à Genève, le Forum humanitaire mondial a porté son attention sur la justice climatique ; «Durban Group for Climate Justice». Transnational Institute 6 juillet 2009: The Global Humanitarian Forum Annual Meeting 2008.

En effet, et pour l'heure, elle ne prévoit pas de mesures contraignantes pour les pays. Dans le cas où un des États-membres décide de conduire des politiques non compatibles avec les objectifs de neutralité climatique, la proposition européenne ne prévoit pas de sanction, sauf à devenir une directive dans un délai rapide ou un règlement.

En attendant, c'est une évaluation régulière des mesures mises en œuvre au niveau national qui sera effectuée. De recommandations supplémentaires seront également fournies en cas de non-respect des principaux objectifs14. Dans ce sens, la « loi européenne sur le climat » peut être décrite comme une structure ou traité-cadre rappelant ainsi d'autres traités internationaux comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ou encore l'Accord de Paris. Le Pacte vert fournit principalement des lignes directrices que les Étatsmembres et les autres parties prenantes doivent suivre pour mettre en œuvre les objectifs de neutralité climatique, sans pour autant prévoir pour l'instant de mesures contraignantes. Reste que la proposition a vocation à se décliner en plusieurs textes quant à eux contraignants<sup>15</sup>, lesquels, comme on a dit, seront soit directement applicables soit transposables, et dès lors invocables également devant les juridictions nationales et européennes<sup>16</sup>.

C'est précisément ce dernier point qui pourrait poser également un problème pour la justice climatique dans son volet « judiciaire ».

B. Le système de justiciabilité européen est-il adapté à la « justice climatique » ?

La réponse mérite réflexion car elle n'est pas simple. Il faut ainsi distinguer plusieurs situations.

La première est celle de l'invocation de textes européens par les particuliers devant la CJUE. Dans ce sens, et suivant le résultat assez décevant de l'affaire « climate people's » Carvalho c. Commission européenne, la CJUE suivra sa doctrine jurisprudentielle « Plaumann »<sup>17</sup> et n'acceptera pas, dans la lignée de ce qui a déjà été décidé à maintes reprises, une pétition émanant directement de citoyens<sup>18</sup>. En effet, la doctrine procédurale de la CJUE pour l'heure est telle qu'elle n'accepte pas les requêtes

- 14. Ibid note 8.
- Sands, P., Peel, J., Fabra, A., & MacKenzie, R. (2018). Principles of International Environmental Law. Cambridge University Press.
- 16. O. Fontan, « Le caractère contraignant des obligations climatiques », Revue Energie, environnement, Infrastructures, March 2021, §10; Paris Agreement; A.-J. J. Saiger, « Domestic Courts and the Paris Agreement: the need for a comparative approach », Transnational Environmental Review 2019, p.p. 1-18.
- 17. Affaire C-25/62 Plaumann c. Commission.
- 18. Armando Ferrão Carvalho et Al c. parlement européen et le Conseil, Trib nère Instance UE, 22 Mai 2019.; M. Pagano, « Climate Change before Courts and the butterfly effect », Blog de droit européen 16 octobre 2019; M. Torre-Schaub, « La justice climatique en Europe : bilan et perspective d'avenir», Blog de droit européen, 15 janvier 2020.

déposées par des citoyens directement car elle ne leur reconnaît pas l'intérêt à agir, et n'accepte que les requêtes des États.

Si cette doctrine venait à s'assouplir, des affaires de justice climatique seraient sans doute développées dans les années à venir devant les juridictions européens car non seulement le nouveau paquet législatif développant le Pacte Vert donnera des arguments de force aux citoyens pour demander devant la CJUE qu'il soit appliqué par les États membres, mais, de plus, la Commission elle-même pourra en réalité assigner des États devant la CJUE pour non-transposition de la législation climat, ou pour non-respect. Car même si le paquet législatif climat n'est pas encore contraignant, il le deviendra à l'instant même où il sera transformé en règlement ou en directive. D'ailleurs, et à supposer qu'il ne contiennent pas de sanction en lui-même, le fait de contenir des obligations concernant la réévaluation des politiques climatiques et des objectifs de neutralité dans le cadre du paquet 55 to 50 sera déjà susceptible d'être invoqué devant la CJUE.

IV. La justice climatique renforcée par les interrelations entre les droits européens et les droits de l'homme

Si le droit issu de l'Union européenne reste un système de droit indépendant et séparé de celui émanant du Conseil de l'Europe, reste que les deux subissent des influences et confluences réciproques.

Ainsi, par exemple, les États-membres ont adhéré, pour la plupart, à la Convention européenne des droits de l'homme. Par ce biais là, le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme leur est applicable. Quel effet cela peut avoir sur la justice climatique dans le cadre de l'Union ?<sup>19</sup>

La bien connue affaire Urgenda<sup>20</sup>, composée de trois décisions de justice aux Pays-Bas, est un exemple emblématique de ce point crucial, en pleine mutation<sup>21</sup>. La fondation Urgenda, accompagnée de près de 900 citoyens, avait déposé un recours devant le tribunal de première instance de La Haye en 2014. Le tribunal avait rendu le 24 juin 2015 une décision qualifiée unanimement d'his-

- 19. M. Torre-Schaub, « La protection de l'air et de l'atmosphère. Focus sur la Cour européenne des droits de l'homme. Quelles potentialités pour la lutte contre le changement climatique » Blog de ClimaLex, 30 Mai 2022; . Kobylarz, « Derniers développements sur la question environnementale et climatique au sein des différents Organes du Conseil de l'Europe », RIDC, 1, 2022, p.p. 59-69 in dossier spécial Climat et droits de l'homme, Regards croisés et comparés, M. Torre-Schaub et C. Le Bris (dir.).; Bentirou Mathlouthi, R. Le droit à un environnement sain en droit européen. Dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle, L'Harmattan, 2020; Fontaine A., La jurisprudence pro-environnementale de la Cour européenne des droits de l'homme, Mémoire de M2, Université Paris 13, Sorbonne Université, 2010-2011; Madelaine C., La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme, Dalloz, Nouvelle collection de Thèses, 2014.
- 20. Urgenda Fondation c. l'État des Pays-Bas, Rechtbank Den Haag.
- M. Torre-Schaub et A. Michelot, 'Justice climatique' in M. Torre-Schaub, A.
  Jezequel et al. (dir.) Dictionnaire Juridique du changement climatique, Paris,
  Mare & Martin, 2022.

torique car elle y reconnaissait d'une part la responsabilité de l'État néerlandais dans son manque d'action climatique ambitieuse, puis, d'autre part, avait accordé une valeur normative au droit climatique international, européen, et par là même néerlandais<sup>22</sup>. De ce fait, le tribunal avait statué que l'État néerlandais devait faire le nécessaire pour adapter sa politique climatique aux objectifs de réduction induits du droit européen et que, dès lors, les Pays-Bas, par le fait d'être un « pays leader » et développé, devaient honorer une obligation de diligence climatique envers les citoyens « *duty of care* » et empêcher les dommages et risques qu'une législation climatique peu ambitieuse pourrait causer à la population.

Dans ce recours, les parties demanderesses avaient également mis en avant le fait que l'État néerlandais violait les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pour ne pas avoir agi de manière ambitieuse afin d'empêcher l'augmentation d'émissions de CO2. Par cette inaction, l'État violait ses « obligations positives » induites de l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et ne protégeait pas les citoyens néerlandais dans leurs droits de l'homme à la vie (article 2 de la Convention EDH) et à la vie privée et familiale (article 8 de la Convention EDH). Le tribunal de première instance de La Haye n'avait pas souhaité se prononcer sur ce point.

L'État néerlandais avait fait appel devant la Cour d'appel de La Haye et cette dernière s'était prononcé à nouveau le 9 octobre 2018<sup>23</sup> en faveur de la fondation Urgenda et des parties demanderesses pour encore une fois blâmer le gouvernement pour sa politique climatique peu engagée. Dans la décision d'appel était reconnue la violation des articles 2 et 8 de la Convention EDH. Cette décision en appel est ainsi pionnière en Europe sur ce plan : c'est bien la première fois qu'une cour nationale se prononce sur l'application de la Convention européenne des droits de l'homme à la justice climatique.

L'État néerlandais interposa un recours en cassation devant la Cour de cassation de La Haye, décision qui a à nouveau statué en faveur des parties demanderesses et débuta l'État. La décision du 20 décembre 2019 a confirmé la violation des articles 2 et 8 de la Convention euro-

- 22. J. Lin, The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands, 5 Climate L. 65-81 (2015); J. K. De Graaf & J. H. Jans, The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change, 27(3) J. of Env't L. 517-527 (2015); J. Van Zeben, Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?, 4 Transnat'l Env't L. 339-357 (2015); R. Cox, A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands, 34 J. Energy & Nat. Res. L. 143-163 (2016); Conference Report: Samvel Varvaštian, Climate Change Litigation, Liability and Global Climate Governance Can Judicial Policy-making Become a Game-changer?, Berlin Conference: Transformative Global Climate Governance après Paris (2016); M. Torre-Schaub, La justice climatique. À propos du jugement de la Cour de district de la Haye du 24 juin 2015, 68(3) Revue Internationale de droit compare 672-693 (2016).
- 23. Pays Bas c. Urgenda 9 oct 2018, Cour d'appel de La Haye.

péenne des droits de l'homme<sup>24</sup>.

À la même époque, un recours en justice climatique est lancé par une coalition d'ONG et de citoyens issus de divers États-membres, du fait de la violation de leurs droits fondamentaux (à la vie, à la propriété, à la culture, à la liberté de commerce), et que la CJUE avait débouté le recours considérant que les parties demanderesses n'avaient pas d'intérêt à agir devant la Cour et que seuls les États pouvaient le faire.

Deux types de justice climatique se mettent ainsi en place au sein de l'Europe : l'une du côté de la Cour EDH, avec l'interprétation large et flexible de la Convention EDH sur les droits à la vie et à la vie privée et familiale en reconnaissant que les inactions des États peuvent venir violer ces droits25. Dans ce sens, six requêtes sont actuellement présentées devant la Cour EDH en matière de justice climatique<sup>26</sup> : une requête suisse pour vulnérabilité climatique; une requête portugaise pour violation des droits à la vie et à l'égalité de chances ; une requête norvégienne pour violation du droit à la vie et à la vie privée et familiale, une requête française fondée sur les mêmes arguments. La requête française, présentée au nom de Monsieur Damien Carême, ancien maire de la commune de Grande Synthe, fait suite aux décisions de justice climatique rendues par le Conseil d'État en 2020 et 2022, tout en estimant que l'État français a des objectifs de réduction d'émissions de CO2 contraignants, et tout en reconnaissant le retard pris par ses politiques climatiques, déboute cependant la requête déposée au nom propre par Monsieur Carême en tant que potentielle victime vulnérable des effets négatifs du changement climatique. Monsieur Carême, s'appuyant sur cela a présenté en mai 2022 une requête devant la CEDH qui devra bientôt se prononcer

- 24. Procesinleiding vorderingsprocedure hoge raad, Février 2019.
- 25. F. Tulkens, « La Cour européenne des droits de l'homme et les procès climatiques », RIDC, 1, 2022, p. 74 et s.; N. Kobylarz, « Derniers développements sur la question environnementale et climatique au sein des différents Organes du Conseil de l'Europe », RIDC, 1, 2022, p.p. 66 et s.; H. Keller et C. Heri, «The future is now. Climate cases before the ECtHR », Nordic Journal of Human Rights, 2022, 2, p.p. 15.
- 26. N. Kobylarz présente les affaires pendantes dans son article cité : Duarte Agostinho et autres c. le Portugal et 32 autres États, no. 39371/20 : Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. la Suisse, 53600/20 ; Uricchio c. Italie et 32 autres États, 14615/21; De Conto c. Italie et 32 autres États 14620/21; Müllner c. Autriche, 18859/21; The Norwegian Grandparents' Climate Campaign et Autres c. Norvège, 19026/21; Greenpeace Nordic et Autres c. Norvège, 34068/21 et Carême c. France, 7189/21 ; Voir aussi sur ce sujet, F. Tulkens, « La Cour européenne des droits de l'homme et les procès climatiques », RIDC, 1, 2022, p.p. 71-76, in dossier spécial Climat et droits de l'homme : Regards croisés et comparés, cit.; N. Kobylarz, « Balancing its way out of strong anthropocentrism: integration of ecological minimum standards in the European Court of Human Rights fair balance review », Journal of Human Rights and the Environment, 2022, p.p. 1-61, cit.; M. Feria-Tinta, « Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: causation, Imminence and other Key underlying notions », Europe of Rights & Liberties, 2021, p.p. 51-71; H. Keller et C. Heri, « The future is now. Climate cases before the ECtHR », Nordic Journal of Human Rights, 2022; M. Torre-Schaub, « The future of european climate litigation », Verfassung Blog, 10 août 2022 https://verfassungsblog.  $\label{lem:change-litigation} \mbox{de/the-future-of-european-climate-change-litigation/} \; ; \; \mbox{M. Torre-Schaub,} \; \ll \; \mbox{La} \;$ protection de l'air et de l'atmosphère en Europe. Focus sur la Cour européenne des Droits de l'Homme. Quelles potentialités pour la lutte contre le changement climatique? », Blog de ClimaLex, 30 Mai 2022.

sur la question27.

L'autre justice climatique qui se met en place en Europe est celle devant la CJUE. Mais comme expliqué précédemment, les recours climatiques devant la justice de l'Union n'évoluent pas dans le sens souhaité. Les obstacles procéduraux sont encore grands et la doctrine de la CJUE dans ce sens est peu flexible. Reste que, avec l'adoption des dispositifs du Pacte vert, il est attendu que cela change. Si le paquet climat devient bientôt applicable à tous les États membres et si les objectifs de neutralité carbone et de réduction de 55% des émissions à l'horizon 2030 deviennent des objectifs « de droit dur » (hard law), contraignants, très probablement, la justiciabilité se développera davantage ; les États devront transposer ces dispositifs et ensuite les honorer. Cela aura des répercussions sur l'évolution des contentieux au niveau européen.

Non seulement les recours devant les organes de l'Union iront bon train, mais également les recours climatiques devant la justice nationale et les tribunaux des États-membres vont se développer de manière exponentielle.

V. La justice climatique renforcée grâce au Pacte vert

Actuellement, et depuis 2015 avec la première décision Urgenda citée précédemment, la justice climatique dans son volet judiciaire se développe à grande vitesse<sup>28</sup>.

Le dernier rapport du GIEC 2022<sup>29</sup> en fait référence en expliquant que les recours climatiques sont un nouvel élément pour la gouvernance climatique et que, grâce à eux, les gouvernements se voient obligés d'améliorer leurs politiques climatiques puis également, grâce à ces recours, les États tendent à clarifier leurs objectifs de réduction de GES en publiant des lois climat plus ambitieuses<sup>30</sup>. Les effets vertueux de la justice climatique sont ainsi loués pendant de longs passages par le GIEC.

Le programme pour l'environnement des Nations unies avait de son côté publié un rapport en 2017, réactualisé en 2019, sur l'état du contentieux climatique. Les travaux juridiques sont désormais nombreux sur la ques-

- 27. M. Torre-Schaub, « The future of european climate litigation », Verfassung Blog, 10 août 2022; Commune de Grande Synthe et autre CE, section du contentieux, 6ème et 5ème chambres réunies, Novembre 19th 2020 n° 427301 et Conseil d'Etat N° 427301 ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701.
- 28. M. Torre-Schaub « Dynamics, prospects and trends in Climate Change litigation. Making Climate Change emergency a priority in France », German Law Review, 2021, vol 16, n° 22, 02, p.p. 172-190.; C. Voigt, Climate Change Litigation and International Governance, in Climate Change Litigation: A Handbook 2–19 Wolfgang Kahl & Marc-Philippe Weller eds., 2021; M. Torre-Schaub, Climate Change Litigation in France, in Climate Change Litigation: Global Perspectives 124 (Ivano Alogna ed., 2021); M. Torre-Schaub & B. Lormeteau, Aspects juridiques du changement climatique: de la gouvernance du climat à la justice climatique [Legal Aspects of Climate Change: From Climate Governance to Climate Justice], 39 La Semaine Juridique 1674, pt. 1–2 (2019).
- 29. 6th 2022 IPCC Report.
- 6th 2022 IPCC Report; M. Torre-Schaub, « Le droit à l'honneur dans le dernier rapport du GIEC », JCP G, 2 mai 2022, n° 17, Aperçu rapide 545.

tion. Le phénomène de la justice climatique est devenu universel, bien connu des forums et rendez-vous climatiques au niveau international. Conjugué aux nouvelles tendances plaidant la « justice climatique » aux côtés des droits de l'homme, les contentieux se développent dans le monde entier.

Reste que si le phénomène est désormais mondial, la justice climatique ainsi structurée et rendue demeure à un échelon national. Il s'agit de recours en justice portés devant des juridictions nationales afin que les juges internes rendent des décisions qui seront en grande partie fondées sur le droit national de chaque pays. Le droit international climatique, et notamment l'Accord de Paris, constitue un fondement de ces recours. En Europe, le droit de l'Union est également invoqué comme source d'obligations pour les États. Le droit émanant de la Convention européenne des droits de l'homme a connu jusqu'à présent un succès limité, mais il est également invocable. Mais ce sont les droits nationaux de chaque pays où le procès climatique a lieu qui seront appliqués et interprétés au titre principal par les juges nationaux.

D'où l'importance, au sein de l'Union européenne, d'avoir un droit climatique fort dans chaque État-membre qui soit à la fois commun, infusé par le droit européen lui-même et qui puisse servir, à terme, de modèle pour d'autres régions du monde.

Restons ainsi sur l'idée que plus le droit européen sera fort, contraignant, source d'obligations et obligatoirement transposable et applicable dans les États-membres, plus ceux-ci seront obligés de l'appliquer. De même, plus le droit européen sera exigeant envers les États-membres afin qu'ils adaptent rapidement leurs droits nationaux aux nouveaux objectifs climatiques, plus les droits nationaux contiendront ces règles de réduction opposables devant un juge. Dès lors, plus le droit européen climatique sera lisible, contraignant, faisable, et ambitieux, plus les droits des États-membres auront un droit national à l'image du droit européen.

Ce nouveau droit climatique, national, pourra être invoqué devant un juge national qui sera dès lors obligé de l'appliquer et de statuer. La justice climatique se verra ainsi renforcée par le droit de l'Union et, par ricochet, par le droit national.

Nul besoin dès lors de déposer des recours directement devant la CJUE car les États-membres seront engagés par le droit européen, transposé en droit national. Mais à supposer que l'on souhaite déposer un recours climatique devant la CJUE, cela sera davantage possible une fois le paquet climat entièrement transposé car si les États ne l'appliquent pas, les individus, eux, seront légitimés à exiger de la Commission que celle-ci oblige un État à l'adopter. Par ce biais, qui reste toutefois encore un peu limité et indirect, la justice climatique peut se développer encore plus au sein de l'Union.

#### Conclusion

La justice climatique se met en place en Europe plus vite qu'on aurait pu le penser il y a encore trois ans. Le Pacte vert viendra très certainement « impulser » ce mouvement et favoriser son développement. Il serait toutefois souhaitable que la CJUE devienne plus souple dans ses règles procédurales et accepte plus facilement les recours déposés par des citoyens. Après tout, la justice climatique est imprimée par « l'accès à la justice » : celui-ci doit donc être ouvert, sans discrimination et sans obstacles à toute la société civile. Le nouveau paquet climat pose d'ailleurs ce défi de « permettre la construction d'une société où chacun trouve sa place ». Il est temps que les institutions européennes se mettent à l'ouvrage et changent leurs doctrines d'accès à la justice afin de mieux mettre en œuvre ces nouvelles dispositions. L'Europe deviendra ainsi non seulement le siège d'un nouveau modèle législatif climatique, mais également d'un nouveau modèle démocratique plus juste et plus proche des citoyens.



Mary Kaldor • Directrice du Centre for the Study of Global Governance à la London School of Economics and Political Science

#### Le Pacte vert au service de la sécurité humaine

La guerre en Ukraine nous apprend que tout futur système international reposant sur des règles devra être associé à un nouveau Pacte vert, non seulement pour l'Europe mais aussi pour le monde entier. La guerre a révélé la manière dont la dépendance aux combustibles fossiles n'est pas seulement un problème pour l'environnement. Elle a fragilisé l'économie mondiale et a contribué à la montée de l'autoritarisme et de la violence.

Nous traversons une période de transition fondamentale, un "interrègne"<sup>1</sup>, comme l'appelait Antonio Gramsci, où "le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres"2. Il s'agit d'une période où les institutions politiques sont en porte-à-faux par rapport aux profondes mutations économiques, sociales et technologiques. D'une part, le modèle de développement dominé par les États-Unis et l'Union soviétique, fondé sur la production et la consommation de masse, le militarisme et, surtout, la dépendance excessive à l'égard des combustibles fossiles, est dépassé. D'autre part, un nouveau modèle basé sur les technologies de l'information et de la communication et sur la sobriété est sur le point d'émerger, mais nos institutions politiques, principalement les États, sont toujours façonnées par l'ancien modèle. Celui-ci était fondé sur un ensemble d'arrangements politiques composés d'États et de blocs. Le nouveau modèle exige une forme de gouvernance mondiale fondée sur des règles, pour laquelle l'Union européenne pourrait servir de modèle.

Dans le passé, les grandes guerres interétatiques ont joué un rôle déterminant dans la naissance d'un monde nouveau, en transformant les États et l'ordre international. C'est pourquoi la légitimité des États est liée aux stratégies classiques de sécurité nationale, fondées sur les forces militaires régulières conçues pour faire la guerre. Cela n'est plus possible. La technologie militaire a connu de tels progrès en termes de précision et de létalité que les guerres ne peuvent plus être gagnées de manière décisive. Le type d'affrontement radical théorisé par Clausewitz conduirait à l'anéantissement. Cela signifie que toute transition fondamentale nécessaire pour éviter la possibilité d'une extinction de l'humanité doit impliquer non seulement une action climatique, mais aussi la fin de la guerre comme moyen de régler les différends internationaux. Cela ne signifie pas nécessairement la fin de la force militaire, mais un changement dans la façon dont la force militaire est utilisée et conçue.

Cela signifie un passage de la guerre à l'utilisation limitée de la force visant à faire respecter le droit international fondé sur les droits de l'homme. Comme je le préciserai, c'est ce que j'appelle le passage de la sécurité nationale à la sécurité humaine.

Je commencerai par décrire la nature changeante de la guerre et l'importance de la dépendance aux combustibles fossiles comme facteur de guerre. Je présenterai ensuite l'évolution du concept de sécurité humaine et ce qu'il signifie en termes pratiques pour la réorganisation du domaine de la sécurité et la prévention des catastrophes climatiques. Enfin, j'examinerai les développements récents au sein de l'OTAN et de l'Union européenne pour déterminer s'ils représentent un nouveau point de départ pour la mise en œuvre de la sécurité humaine.

#### La nature changeante de la guerre

Les guerres interétatiques archétypales sont les guerres théorisées par Clausewitz dans son grand classique "De la guerre", lecture obligatoire pour tout militaire<sup>3</sup>. Il s'agit de guerres au cours desquelles les États s'emparent militairement de territoires et consolident leur contrôle sur ceux-ci. Clausewitz définit ces guerres comme un affrontement de volontés politiques. Son argument central consiste à dire qu'elles tendent vers l'extrême, car chaque partie a comme objectif de gagner. Les politiciens veulent atteindre leurs objectifs politiques; les généraux doivent désarmer leurs adversaires; et la passion et la haine se déchaînent au sein de la population.

Ces guerres ont eu des débuts et des fins bien définis. En effet, tout au long de la période moderne, la durée de la guerre a diminué et les périodes de paix ont commencé à être entrecoupées de périodes de guerre alors qu'auparavant, la guerre était plus ou moins continue. Dans le même temps, ces guerres ont gagné en ampleur

Voir le Grand Continent, Politiques de l'interrègne : Chine, pandémie, climat, Gallimard, mars 2022.

Prison Notebooks Volume II, Notebook 3, 1930, Édition de 2011, SS-34, Past and Present 32-33.

Carl Von Clausewitz, Michael Howard et Peter Paret, On War, Princeton: Princeton University Press, 2008.

et en intensité, se caractérisant par des pertes humaines toujours plus élevées et culminant avec les deux guerres mondiales du XXe siècle, qui ont fait entre 80 et 100 millions de morts, en comptant les génocides. Toute la période moderne a, bien sûr, été caractérisée par une violence incessante dans les régions du monde colonisées, principalement dirigée contre des civils, même si cette violence n'a pas été comptabilisée comme guerre.

La Guerre clausewitzienne était intrinsèquement liée à l'État moderne, à l'empire et au système étatique. "La guerre a fait l'État et l'État a fait la guerre", selon la célèbre formule de Charles Tilly<sup>4</sup>. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, les États étaient avant tout des machines de guerre. À la fin du XVIIe siècle Louis XIV consacrait 75 % des recettes de l'État à l'armée, la Grande-Bretagne dépensait un montant similaire, tandis que Pierre le Grand en dépensait 82 %<sup>5</sup>.

Les guerres clausewitziennes étaient des périodes structurantes, où l'effort de guerre exigeait de vastes changements administratifs, politiques, technologiques, sociaux, culturels et économiques. Elles ont été extrêmement destructrices mais aussi transformatrices. C'étaient des moments expérimentaux où, après une période de tâtonnement, les États mettaient en œuvre les réformes nécessaires pour gagner la guerre ou bien étaient vaincus. Les guerres napoléoniennes ont ainsi donné lieu à des réformes administratives et judiciaires dans toute l'Europe, qui ont créé les conditions nécessaires à la propagation de la révolution industrielle. Les guerres du milieu du XIXe siècle ont marqué la fin de l'esclavage aux États-Unis et du servage dans les empires russe et habsbourgeois, l'unification de l'Allemagne et de l'Italie et la généralisation des chemins de fer et du télégraphe.

Parallèlement à cette accélération de la mise en place des fondements administratifs et politiques de l'État moderne, les guerres ont également forgé les identités nationales de nombreux pays et ont servi à classer les États à l'intérieur d'une hiérarchie internationale bien établie. En effet, chacune des grandes guerres a déterminé les principales puissances ainsi qu'un nouvel ensemble d'arrangements internationaux<sup>6</sup>. On peut affirmer que la Guerre froide a représenté l'institutionnalisation des innovations introduites pendant la Seconde Guerre mondiale, fournissant ainsi un cadre pour la diffusion des modèles de développement américain et soviétique<sup>7</sup>. Au cœur de ces innovations se trouve l'utilisation généralisée du moteur à combustion interne, sous la forme de voitures, de chars

- 4. Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990, Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell, 1990.
- Geoffrey Parker, The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800, 2nd Ed., Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996, 62; Margaret Macmillan, War: How Conflict Shaped Us, London: Profile Books, 2020.
- 6. Modelski, George. Long Cycles in World Politics. Basingstoke: Macmillan, 1987.
- 7. Mary Kaldor, The Imaginary War: Understanding East-West Conflict.

et d'avions, dépendant d'un approvisionnement continu en pétrole.

#### Conflits inextricables

Le type des guerres contemporaines auxquelles nous assistons dans des endroits comme la Syrie, le Yémen ou l'Afrique centrale et orientale est très différent. Il est plus facile de les décrire comme une condition sociale, voire une entreprise mutuelle, plutôt que comme une lutte entre des "camps". Elles impliquent de nombreux groupes armés, tant mondiaux que locaux, qui tirent profit de la violence proprement dite plutôt que de la victoire ou de la perte. Ils peuvent y gagner politiquement parce qu'ils sont associés à des identités extrémistes (ethniques ou religieuses) qui se construisent souvent par la violence. Ces groupes peuvent aussi s'enrichir économiquement grâce à des activités lucratives liées à la violence, par exemple le pillage, la prise d'otages, la création de postes de contrôle, la "taxation" de l'aide humanitaire ou des envois de fonds de la diaspora, ou la contrebande de ressources, qu'il s'agisse de pétrole, de drogues, d'antiquités ou d'êtres humains, pour n'en citer que quelques-unes. Les combats entre groupes armés sont rares, la plupart des violences étant plutôt dirigées contre les civils ; cela s'explique par le fait que les différents groupes établissent leur contrôle territorial par des moyens politiques plutôt que militaires - ils tuent ou expulsent ceux qui s'opposent à eux, généralement ceux qui ont une religion et une ethnie différentes. Les déplacements forcés, le nettoyage ethnique, la destruction de symboles culturels ou les violences sexuelles systématiques sont autant de caractéristiques des guerres contemporaines.

Elles ont une tendance à la persistance plutôt qu'à la résolution. Il est très difficile d'y mettre fin. Elles ont aussi tendance à se propager par le biais des réfugiés, des réseaux de contrebande ou des idéologies extrémistes. Ce sont des guerres de déstructuration et de fragmentation des États. Elles démantèlent l'autorité publique et transforment le pouvoir étatique en un archipel de fiefs armés. Elles affaiblissent et sapent délibérément l'État de droit.

Les guerres sont des symptômes des profonds changements qui ont eu lieu au cours des dernières décennies, lorsque le modèle de développement dominant a commencé à vaciller et que les recettes néolibérales ont supplanté les formes d'intervention de l'État typiques du modèle de développement de l'après-guerre. En effet, les nouvelles guerres pourraient être décrites comme une forme extrême de néolibéralisme. Elles se déroulent généralement dans des sociétés autoritaires qui s'ouvrent au monde à la suite de la libéralisation économique et politique.

En termes politiques, la libéralisation ouvre la possibilité de manifestations en faveur de la démocratie et c'est

souvent de cette manière que les guerres commencent. Ce nouveau type de guerre peut être interprété comme une manière de supprimer les demandes en fomentant des conflits sectaires. Qu'il s'agisse de l'ex-Yougoslavie ou de la Syrie, la majorité des manifestants s'opposent à la violence et, en réponse à celle-ci, ils se transforment en groupes de la société civile - apportant la première réponse humanitaire, documentant les crimes, offrant une médiation locale, essayant de maintenir les écoles et les installations médicales, s'opposant aux récits sectaires. Ceux qui se tournent vers la violence sont souvent de jeunes hommes sans emploi issus des zones rurales qui rejoignent des milices ou des groupes armés définis en termes d'identité ethnique ou religieuse. La société civile est souvent la première cible des belligérants ; beaucoup quittent les lieux ou sont tués.

En termes économiques, la conjugaison typique de la libéralisation du commerce et des capitaux, de la privatisation et de la stabilisation macroéconomique entraîne une réduction des dépenses publiques, notamment des services sociaux tels que la santé et l'éducation ou des subventions alimentaires et énergétiques, une augmentation du chômage, en particulier dans les zones rurales, et l'émergence d'une classe de "capitalistes de connivence" ou d'"oligarques" possédant le secteur public nouvellement privatisé ou lié à l'État par contrat. La guerre accélère ces processus. Le revenu national chute de façon spectaculaire, tout comme les dépenses publiques et les recettes fiscales. Le chômage augmente. Tout ceci est souvent aggravé par les sanctions économiques. Des élites militaro-criminelles liées à la guerre apparaissent ou sont renforcées et ont tout intérêt à ce que le désordre persiste8.

#### Le rôle du pétrole

Il est souvent avancé que ces nouvelles guerres seraient causées par le changement climatique et qu'elles y contribuent. Ainsi, le prince Charles, aujourd'hui roi du Royaume-Uni, a suggéré que c'est la sécheresse qui a provoqué les guerres au Darfour et en Syrie<sup>9</sup>. Le problème avec cet argument est que la question de savoir si les événements climatiques extrêmes provoquent ou non des conflits dépend des relations sociales ; les pénuries d'eau, les incendies de forêt ou les inondations peuvent accroître la coopération sociale autant qu'intensifier les conflits. En Syrie, on peut affirmer que c'est l'incapacité du régime à aider les personnes touchées par la sécheresse qui a contribué à la guerre plutôt que la sécheresse en elle-même. Comme l'a souligné David Livingstone :

- 8. Pour une descriptionplus détaillée de la nouvelle économie de guerre, voir Mary Kaldor, New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era, 3e édition, Polity Press: Cambridge, 2012, chapitre 4; Michael C. Pugh, Neil Cooper et Jonathan Goodhand, War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation, projet de l'Académie internationale de la paix, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- 'Prince Charles: Climate Change may have helped cause the Syrian Civil War' the Guardian, 23 novembre 2015.

"Lorsque nous rejetons la responsabilité de la violence sur le climat et que nous considérons la lutte entre les hommes comme un simple état de nature, nous réduisons la complexité de la guerre à une seule dimension. Nous déchargeons également les agents du conflit de la responsabilité morale de leurs actions"<sup>10</sup>.

Quant aux conséquences, les preuves sont mitigées. Les guerres peuvent entraîner l'abattage illégal d'arbres, la déforestation et la destruction de terres agricoles, voire de centrales nucléaires, ainsi qu'une absence de gestion pouvant conduire à l'épuisement de l'eau, à l'absence de protection contre les inondations, etc. D'autre part, la baisse de la production industrielle réduit l'utilisation des combustibles fossiles et les pénuries peuvent conduire à des solutions locales plus respectueuses du climat. Par exemple, en Syrie, des panneaux solaires ont été installés pour compenser les pénuries de gazole dues à la guerre, de nouvelles pratiques agricoles "intelligentes du point de vue climatique" ont été introduites pour compenser les pénuries d'eau, tandis que des engrais organiques ont remplacé les engrais chimiques parce que ces derniers étaient moins disponibles11.

En revanche il semble y avoir un lien clair entre la guerre et la dépendance au pétrole<sup>12</sup>. Les régimes capitalistes de type clientéliste ou oligarchique qui sont associés à la guerre sont presque toujours des régimes rentiers, c'est-à-dire que les revenus de l'État dépendent de la rente plutôt que de l'impôt. La rente peut prendre la forme d'une aide économique ou d'un emprunt à l'étranger, ou encore d'une rente minière, notamment pétrolière. C'est Max Weber qui a souligné que le caractère des États est façonné par leur type de revenus<sup>13</sup>. Lorsque les États dépendent de l'impôt, cela nécessite une sorte de contrat social implicite ou explicite avec les citoyens, qui paient des impôts en échange de la fourniture de services, tels que le maintien de l'ordre, l'éducation, la santé, etc. Les États rentiers, en revanche, sont très souvent caractérisés par une concurrence politique portant sur l'accès aux rentes plutôt que sur la qualité des services publics14. L'expression "malédiction des ressources naturelles" s'appliquait à l'origine aux économies où les formes de production à valeur ajoutée, telles que l'industrie manufacturière ou l'agriculture, déclinent en raison de l'augmentation des flux de la rente pétrolière. Mais elle est de plus en plus utilisée pour décrire le type de corruption systématique lié à l'autoritarisme et à la violence associés aux rentes pétrolières.

- David Livingstone 'Stop Saying Climate Change Causes War' Foreign Policy Magazine, 4 décembre 2015.
- Turkmani, Mehchy and Gharibah, Building Resilience in Syria; assessing fragilities and strengthening positive coping mechanisms, 2022. Published by The Peace and Conflict Resolution Evidence Platform.
- 12. Yahia Said, Mary Kaldor, Terry Lynn Karl Oil Wars Pluto Press, London, 2007.
- Terry Karl The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petrostates University of California Press. 1997.
- 14. Beblawi, Hazem; Luciani, Giacomo The Rentier State. Routledge, 1987.

Ce qu'Alex de Waal appelle le "marché politique" désigne une situation où des entrepreneurs politiques se disputent l'accès aux ressources contrôlées par l'État et où la violence fait partie intégrante de cette compétition<sup>15</sup>. Les "capitalistes de connivence" ou les "oligarques" créés par la privatisation d'actifs publics ou par des contrats publics sont typiques de ce syndrome.

#### La guerre en Ukraine

La guerre en Ukraine va-t-elle devenir un autre conflit inextricable ?16 La Russie ressemble beaucoup aux types de régimes qui caractérisent de nombreuses guerres contemporaines. Le régime de Poutine peut être comparé à celui de Milošević en Yougoslavie ou à la Syrie d'Assad. Poutine a mené ce type de conflit depuis son arrivée au pouvoir - Tchétchénie, Géorgie, Syrie. À travers ces guerres, un récit a été construit dans lequel un pouvoir kleptocratique criminalisé se définit de plus en plus comme une grande puissance fondée sur le nationalisme ethnique. La guerre en Ukraine a en fait commencé en 2014 et peut être interprétée comme une tentative délibérée de supprimer les demandes démocratiques exprimées lors de l'Euro-Maïdan et de promouvoir les tensions ethniques. Elle est sortie tout droit de la stratégie de Guerassimov ; le chef d'état-major russe a inventé dans un article de février 2013 l'expression "guerre non linéaire" pour décrire un nouveau type d'"opération spéciale" dans laquelle l'utilisation des technologies de l'information, des forces spéciales et de l'opposition interne peut rapidement produire un "réseau de chaos, de catastrophe humanitaire et de guerre civile"17. On peut affirmer que cette nouvelle phase de la guerre est l'expression du besoin de Poutine de maintenir et de reproduire l'idéologie qui sous-tend sa position politique et peut-être une réaction désespérée à la perspective de l'abandon progressif du pétrole.

Le côté ukrainien, cependant, est différent. Pour l'Ukraine, il s'agit d'une compétition selon la logique de guerre classique de Clausewitz. C'est un combat entre le poutinisme (le système nationaliste ethnique criminalisé) et un État civil. La quasi-totalité du pays est mobilisée dans l'effort de guerre par des activités menées par les acteurs de la société civile ; en particulier, l'accent mis sur le droit international et les efforts pour rassembler des preuves de crimes de guerre sont sans précédent. En outre, l'idée dominante de l'Ukraine est civique plutôt qu'ethnique – c'est-à-dire l'idée d'une entité politique qui inclut les Ukrainiens, les Russes, les Juifs, les Polonais, les Tartares de Crimée et ainsi de suite ; une idée qui a été cimentée lors des manifestations de Maidan. Bien que

- Alex de Waal, The Real Politics of the Horn of Africa Money, War and the Business of Power Polity Press, 2015.
- 16. Pierre Charbonnier, La naissance de l'écologie de guerre, le Grand Continent, mars 2022. Voir également: Géopolitiques, réseaux, énergie, environnement, nature, L'écologie de guerre, un nouveau paradigme, sous la direction de Pierre Charbonnier, Groupe d'études géopolitiques, septembre 2022.
- The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War, In Moscow's Shadows (founderscode.com).

l'Ukraine ait ses propres oligarques et ait été confrontée à une corruption omniprésente, d'énormes efforts sont déployés pour réduire la corruption et préserver l'infrastructure sociale.

Mais combien de temps cela peut-il durer ? Si l'Ukraine est en mesure de mener à bien une contre-offensive, cela pourrait-il conduire à l'utilisation d'armes nucléaires ? Y a-t-il un risque de conflit inextricable aux portes de l'Europe, s'il se transforme en une longue lutte d'usure dans la région du Donbass? Du côté russe, on observe déjà de nombreuses caractéristiques des guerres contemporaines - bombardements délibérés des civils, violences sexuelles, ce qui semble être un pillage systématique, campagnes de désinformation insensées et terrifiantes. Est-il concevable que, du côté ukrainien, la haine de la Russie puisse être dirigée contre les Russes ethniques et que l'armement généralisé des civils pour résister aux Russes puisse être utilisé pour le pillage et d'autres crimes à mesure que les pénuries s'accumulent, affaiblissant ainsi l'esprit civique ukrainien? Il y a aussi le risque que les sanctions économiques contre la Russie, nécessaires pour exprimer l'indignation, fragmentent et criminalisent davantage la société russe. Toute solution diplomatique, qui est bien sûr préférable à la poursuite des combats, serait susceptible de geler les positions territoriales actuelles, permettant aux bandes criminelles extrémistes de contrôler les parties occupées par la Russie, comme cela s'est produit en Crimée, et de maintenir une pression permanente sur l'Ukraine, peut-être sous la forme d'une ingérence constitutionnelle, comme ce fut le cas dans le précédent accord de Minsk.

Les pays occidentaux sont sur la corde raide entre le risque d'escalade et d'annihilation, les conséquences d'une tentative de victoire selon les principes classiques de Clausewitz, et le soutien à l'Ukraine par tous les moyens possibles pour empêcher la Russie de gagner. Ce que nous apprenons de cette expérience est que non seulement les invasions modernes sont condamnables et illégales, mais qu'elles ne peuvent jamais réussir en termes clausewitziens. Elles ne peuvent pas être gagnées. Mais elles peuvent être terriblement destructrices et produire les nouvelles conditions sociales de d'une guerre prochaine.

Alors comment organiser les forces militaires dont disposent les États démocratiques et civiques ? Quels types d'accords et de politiques internationaux pourraient minimiser les risques de violence ?

#### De la sécurité nationale à la sécurité humaine

Lorsque la guerre froide a pris fin, beaucoup espéraient que l'OTAN et le Pacte de Varsovie seraient dissous et remplacés par un nouveau système de sécurité paneuropéen incluant la Russie - c'était la "Maison européenne

commune" de Gorbatchev ou la "Sécurité commune" de la Commission Palme. L'idée était un système de sécurité basé sur les trois volets d'Helsinki convenus dans l'accord d'Helsinki de 1975:

- la sécurité et l'acceptation du statu quo territorial, c'est-à-dire l'absence de guerres agressives;
- la coopération économique, sociale et culturelle ;
- les droits de l'homme.

On peut affirmer que ces trois volets constituent ce qui fut défini plus tard comme la sécurité humaine. Le processus d'Helsinki, puis la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ont été institutionnalisés après la fin de la guerre froide sous la forme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Mais elle n'est jamais devenue le cadre de sécurité dominant pour les pays européens, comme cela avait été initialement envisagé. Au lieu de cela, l'OTAN, une organisation fondée sur la sécurité des pays et des blocs, s'est développée avec les appareils militaires classiques de combat.

La sécurité humaine est généralement définie comme la sécurité des individus et des communautés dans lesquelles ils vivent, dans le contexte de multiples menaces économiques, environnementales, sanitaires et physiques, par opposition à la sécurité des États et des frontières contre la menace d'une attaque étrangère. Le terme a été utilisé pour la première fois dans le Rapport sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) de 1994, qui mettait l'accent sur le développement économique et social comme moyen de prévenir la guerre ; cette conception reste la principale approche de la sécurité humaine dans les milieux des Nations unies. Plus tard, elle a été associée aux idées canadiennes sur la façon d'utiliser la force militaire pour faire respecter les droits de l'homme et a donné naissance au concept de "Responsabilité de protéger". Mais ce qui est plus pertinent pour notre propos, c'est la manière dont le terme a été utilisé, d'abord par l'Union européenne, puis par l'OTAN.

Au début des années 2000, une série de rapports sur les capacités européennes a été présentée à Javier Solana, alors Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, par le Groupe d'étude sur les capacités de sécurité européennes, rebaptisé ensuite Groupe d'étude sur la sécurité humaine<sup>19</sup>. Ce Groupe a proposé une doctrine de sécurité humaine pour permettre à l'Union européenne de se distinguer en matière de sécurité. Selon cette version, la sécurité humaine est ce dont

les individus jouissent dans sociétés où l'Etat de droit est respecté. Il est supposé que l'État protège les individus contre des menaces existentielles et que les services d'urgence - y compris les services d'ambulance, les pompiers et la police - font partie des prestations de l'État. Dans un contexte mondial, la sécurité humaine consiste à étendre les droits individuels au-delà des frontières nationales et à développer des outils au niveau régional ou mondial pour fournir des services d'urgence dans des situations où les États manquent de moyens ou sont eux-mêmes la source de menaces existentielles. Le Groupe d'étude a également proposé une force de sécurité humaine composée à la fois de civils et de militaires et fondée sur un ensemble de principes, très différents de ceux qui s'appliquent aux militaires dans un rôle classique de combat. L'engagement en faveur de la sécurité humaine a été réitéré dans la Stratégie globale et dans la Boussole stratégique<sup>20</sup>, et ces propositions d'approche de la sécurité humaine ont été reprises dans le discours sur l'état de l'Union prononcé par Ursula von der Leyen en 2021:

"L'Union européenne est un garant unique de la sécurité. Il y aura des missions où l'OTAN ou l'ONU ne seront pas présentes, mais où l'UE devrait l'être. Sur le terrain, nos militaires travaillent côte à côte avec des policiers, des avocats et des médecins, avec des travailleurs humanitaires et des défenseurs des droits de l'homme, avec des enseignants et des ingénieurs. Nous pouvons associer militaires et civils, de même que la diplomatie et le développement, et nous avons une longue expérience en matière de consolidation et de maintien de la paix"<sup>21</sup>.

Plus récemment, le terme de sécurité humaine a été adopté par l'OTAN ainsi que par certains pays de l'Alliance à titre individuel. Une Unité de sécurité humaine a été créée au sein du bureau du Secrétaire général de l'OTAN en 2019. La sécurité humaine a été comprise comme un terme générique qui englobe le renforcement de l'intégrité (lutte contre la corruption), la protection des civils, la protection des biens culturels, la protection des enfants dans les conflits armés, la violence sexuelle et sexiste liée aux conflits, la traite des êtres humains, et les femmes, la paix et la sécurité. Plusieurs membres de l'OTAN ont également appliqué le concept de sécurité humaine selon des principes similaires. Il s'agit notamment du Canada, de la Belgique, du Portugal, de l'Italie (en ce qui concerne le patrimoine culturel), du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la France. Dans le concept stratégique 2022, résultat du sommet de juin 2022 à Madrid, l'OTAN "souligne" la nécessité d'"intégrer" la sécurité humaine, ainsi que le changement climatique et l'agenda "Femmes, paix et sécurité" "dans toutes nos tâches essentielles"22.

Ces développements semblent suggérer qu'il y a des

Neil Malcom 'The Common European Home and Soviet European Policy' International Affairs Vol. 65, No. 4, Autumn, 1989; 'Common Security: A Blueprint for Survival' Independent Commission on Disarmament and Security, Simon and Schuster, 1982 (Commission Palme).

A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on European Capabilities, Barcelona, 2004; The European way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group, Madrid 2007.

<sup>20.</sup> A Strategic Compass for Security and Defence | EEAS Website (europa.eu).

<sup>21.</sup> Discours sur l'état de l'Union 2021 de la présidente von der Leyen.

<sup>22.</sup> Concept stratégique de l'OTAN 2022.

opportunités à travers lesquelles l'OTAN pourrait se rapprocher du type d'approche sécuritaire qui caractérise la PSDC et qui avait initialement été envisagé pour l'organisation de la sécurité paneuropéenne via le processus d'Helsinki lorsque la guerre froide a pris fin. On peut affirmer que le pilier européen de l'OTAN a été renforcé en partie lors et à la suite des années Trump, lorsque les États-Unis ont été moins présents, mais surtout sous l'impulsion de la guerre en Ukraine et de l'adhésion imminente de la Suède et de la Finlande. Le nouveau modèle de forces proposé dans le concept stratégique 2022 augmentera le nombre de forces prêtes à l'emploi dont dispose l'OTAN et celles-ci seront probablement européennes<sup>23</sup>. S'il devait vraiment y avoir un passage de la sécurité nationale à la sécurité humaine, ou d'une alliance principalement géopolitique à une alliance plus en phase avec les droits de l'homme et l'État de droit international, cela devrait impliquer les trois corbeilles d'Helsinki.

Le premier volet, la sécurité, exige un changement fondamental de la posture militaire. Il ne s'agit pas seulement de protéger les civils parallèlement aux opérations militaires, mais de donner la priorité à la protection des civils. Les forces de l'OTAN sont actuellement guidées par le droit international humanitaire (DIH) ou droit de la guerre. Un principe important du droit international humanitaire est ce que l'on appelle la "nécessité", la "proportionnalité" ou le "double effet". L'idée qui sous-tend ces concepts est que le fait de tuer ou de blesser des civils ennemis peut être justifié s'il s'agit d'un effet secondaire inévitable d'une attaque contre une cible militaire, qui est nécessaire pour gagner la guerre, s'il n'est pas intentionnel et si le dommage causé est proportionnel au dommage qui pourrait être causé si la cible militaire n'était pas détruite ou capturée. L'approche de la sécurité humaine implique que les droits de l'homme priment sur le droit international humanitaire et que la protection des civils passe avant la victoire militaire. En d'autres termes, le principe est inversé. Ainsi, tuer, ou mieux encore arrêter, des ennemis est justifiable à condition que cela soit nécessaire pour protéger les civils. Qu'est-ce que cela implique pour les missions fondamentales de l'OTAN?

En termes de défense collective, il est clairement nécessaire de défendre les membres de l'OTAN contre une attaque, comme dans le cas de l'Ukraine. Mais cela est différent de l'engagement dans une compétition militaire selon des lignes géopolitiques. Dans les années 1980, la posture offensive de l'OTAN et les dangers des armes de destruction massive ont suscité de nombreuses inquiétudes. Il pourrait être utile de réexaminer les propositions relatives à ce que l'on appelait la dissuasion défensive<sup>24</sup>, c'est-à-dire la dissuasion des attaques étrangères par une position défensive conventionnelle crédible plutôt que

par la menace de représailles nucléaires ou conventionnelles. C'est l'idée qui sous-tend la notion de "suffisance raisonnable" de Gorbatchev. Des propositions de défense de zone ou de défense en profondeur ont été avancées, qui auraient impliqué le retrait des armes nucléaires ainsi que des capacités offensives conventionnelles, telles que les bombardiers ou les chars en grand nombre (bien que certains soient évidemment nécessaires à des fins défensives). Il est intéressant de se demander si Poutine aurait envahi l'Ukraine s'il avait réalisé que l'Ukraine mettrait en place une défense conventionnelle aussi efficace.

En termes de gestion de crise, c'est-à-dire d'intervention dans des conflits insolubles, l'objectif est de mettre fin aux guerres en atténuant les conflits et en réduisant les incitations à la violence plutôt que par la victoire ou un accord de paix unique imposé par le haut. L'établissement d'une autorité politique légitime et inclusive et d'un État de droit est au cœur de cet objectif. Les interventions de sécurité humaine sont toujours dirigées par des civils et impliquent une combinaison d'acteurs civils et militaires. Les tâches d'une armée (d'intervention extérieure) dans ces circonstances pourraient inclure : la protection des civils contre les attaques et la création d'un environnement sûr dans lequel une autorité politique légitime peut être établie ; la surveillance et le respect des accords de paix locaux et des cessez-le-feu dans le cadre d'une consolidation de la paix à plusieurs niveaux impliquant la société civile, en particulier les femmes ; la création d'un espace humanitaire par le biais de couloirs et de refuges permettant l'acheminement de l'aide humanitaire ; et l'arrestation des criminels de guerre. Une approche similaire a été adoptée par les Britanniques en Irlande du Nord ou par la mission anti-piraterie dirigée par l'Union européenne dans le golfe d'Aden, qui a combiné l'arrestation des pirates avec des mesures non militaires telles que l'introduction de permis de pêche sur la côte somalienne.

C'est très différent de la contre-insurrection et du contre-terrorisme, où l'objectif est la victoire sur un ennemi. En Afghanistan, par exemple, l'objectif était la destruction des Talibans, d'Al-Qaïda et plus tard de l'État islamique au Khorassan, plutôt que la sécurité des Afghans. Cela signifiait poursuivre les attaques qui légitimaient l'insurrection et s'allier à des commandants corrompus qui sapaient la légitimité du gouvernement afghan. Cela a également marginalisé le leadership civil de l'intervention internationale, notamment le représentant spécial des Nations unies<sup>25</sup>.

Le deuxième volet, la coopération économique, sociale et culturelle, doit être considéré avec la même attention. Il faut coopérer, même avec des régimes autoritaires, sur le changement climatique et la lutte contre

Sven Biscop, The New Force Model: NATO's European Army?, Egmont Policy Brief 285, Septembre 2022.

A. Boserup and R. Neild, The Foundations of Defensive Defence, Palgrave, Macmillan, London, 1990.

Mary Kaldor 'The main lesson from Afghanistan is that the War on Terror does not Work' Guardian24 August 2021; Rangelov, lavor and Theros, Marika (2019) Political functions of impunity in the war on terror: evidence from Afghanistan. Journal of Human Rights, 18 (4). 403 - 418. ISSN 1475-4835.

les pandémies. Il faut adopter une approche économique et sociale alternative dans les zones de guerre contemporaines afin de générer des moyens de subsistance légitimes en remplacement des systèmes économiques de guerre criminalisés, violents et fragmentés, ainsi qu'une approche culturelle mettant l'accent sur des alternatives civiques au sectarisme ethnique et religieux. Dans le cas de l'Ukraine, par exemple, les mesures devraient inclure des investissements publics beaucoup plus importants dans les infrastructures et les services sociaux, ainsi que l'introduction d'une fiscalité progressive (actuellement, l'impôt sur le revenu est à taux unique) et l'annulation de la dette afin d'accroître l'emploi et la production au niveau national et de financer l'effort de guerre<sup>26</sup>. À l'heure actuelle, le taux de chômage est de 35 % et les salaires sont en baisse - une situation typique des conflits inextricables où les populations n'ont souvent d'autre choix que de se tourner vers des sources de revenus violentes et/ou criminelles. Cette situation doit être inversée si l'Ukraine ne veut pas sombrer dans un état social typique des conflits sans issue.

Un tel changement de politique économique s'impose aussi plus largement dans le cadre de la transition énergétique. L'idée d'un Pacte vert implique à la fois une plus grande intervention de l'État et une plus grande importance accordée à la justice sociale.

Il est également nécessaire de recalibrer les sanctions à l'égard de la Russie et, de fait, à l'égard d'autres régions du monde où des mesures de restriction s'appliquent. Les sanctions économiques sont un moyen important et non violent d'exprimer sa désapprobation. Mais l'application généralisée de sanctions affecte souvent de manière disproportionnée la population plutôt que les élites politiques et économiques, qui ont de nombreux moyens de contournement ce qui peut avoir des effets de polarisation contre-productifs. Les sanctions sur le pétrole et le gaz sont en revanche très importantes. En effet, la réduction de la dépendance aux combustibles fossiles peut être considérée comme un outil permettant d'affamer les États pétroliers et de contrer les guerres.

Enfin, les droits de l'homme et la diffusion d'un droit international fondé sur les droits ou ce que Teitel appelle la loi de l'humanité sont une composante essentielle de la sécurité humaine<sup>27</sup>. Cela pourrait inclure des mesures telles que l'élargissement de l'adhésion à la Cour pénale internationale, la création de tribunaux spéciaux pour traiter les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, et l'extension de la juridiction universelle. Les crimes climatiques devraient être pris en considération.

Le prix élevé du pétrole et du gaz n'est pas seulement lié à la guerre en Ukraine. Il s'agit d'un symptôme de l'épuisement du modèle de développement de l'après-Seconde Guerre mondiale, associé à d'autres "symptômes morbides" tels que l'autoritarisme et les conflits inextricables. Le pétrole était le principal facteur de production du modèle de développement de l'après-guerre et le pétrole bon marché était une condition de la prospérité économique continue. Aujourd'hui, la condition d'un regain de prospérité et de stabilité est une transition vers les énergies renouvelables et, surtout, l'efficacité énergétique. Mais cette transition risque d'être turbulente et nécessite le passage à un ensemble différent d'arrangements politiques internationaux.

L'inaction face au changement climatique entraînerait très probablement l'extinction de l'humanité. Pourtant, le type de guerre interétatique qui, par le passé, a entraîné des transformations politiques, économiques et sociales fondamentales, conduirait également à l'extinction de l'humanité si elle était menée aujourd'hui. Paradoxalement, les menaces nucléaires, les fuites de gaz délibérées et le traitement désinvolte des réacteurs nucléaires par Poutine attirent l'attention sur le double défi existentiel auquel nous sommes confrontés. La transition actuelle vise donc à la fois à lutter contre le changement climatique et à mettre fin à la guerre.

Ce texte s'est concentré sur les changements potentiels au sein de l'Union européenne et de l'OTAN qui pourraient conduire à un abandon des postures de sécurité nationale, fondées sur l'hypothèse d'une guerre interétatique, au profit d'une approche de sécurité humaine qui impliquerait une règle de droit international fondée sur les droits. Ces changements constituent un modèle possible pour d'autres régions. On observe des développements parallèles au sein del'Union africaine et en Amérique latine. Mais il y a toujours des conflagrations terrifiantes au Moyen-Orient, l'approfondissement de l'autocratie en Inde et en Chine, et le risque de types de guerre similaires à leurs frontières. La mise en oevure mondiale de la sécurité humaine est inextricablement liée à l'action mondiale contre le changement climatique ; deux défis extrêmement difficiles à relever.

Conclusion

Luke Cooper Mary Kaldor, In Europe's gift: How to avoid a Ukraine 'forever war', ECFR, 26 September 2022.

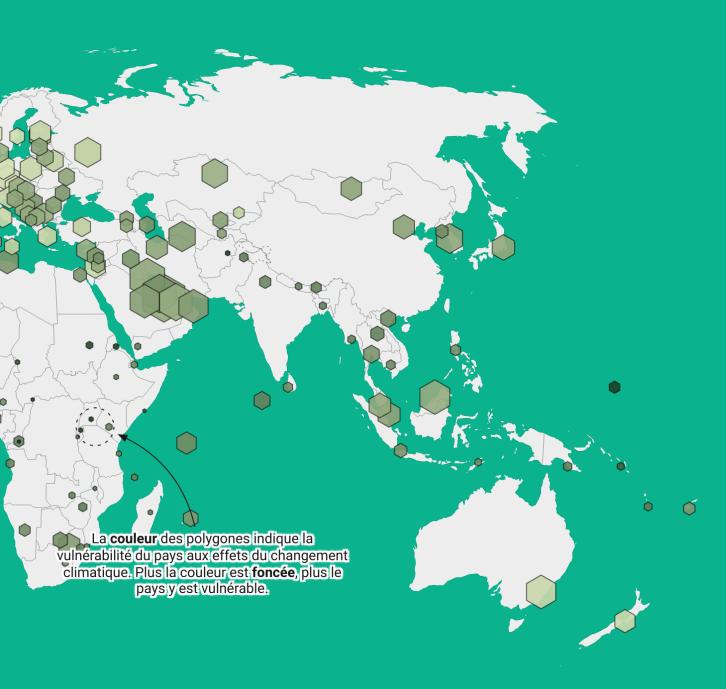
<sup>27.</sup> Rudi Teitel Humnaity's law Oxford University Press, 2013.

# Les pays les plus vulnérables au climatique sont ceux qui émette le moins de CO2



<sup>1.</sup> Lucas Chancel, Qui pollue vraiment ? 10 points sur les inégalités et la politique climatique, le Grand Continent, 8 juin 2022.

# changement ent



**f** • La vulnérabilité d'un pays est calculée par le ND-GAIN Country Index de l'Université de Notre-Dame. Celui-ci évalue la vulnérabilité d'un pays en prenant en compte six secteurs vitaux : l'alimentation, l'eau, la santé, les services écosystémiques, l'habitat humain et les infrastructures. Le score pour chaque secteur est calculé à partir de trois variables : l'exposition du secteur aux dangers liés au climat ou exacerbés par le climat ; la sensibilité de ce secteur ; la capacité d'adaptation du secteur pour faire face ou s'adapter aux impacts du changement climatique. Carte : Groupe d'études géopolitiques. Source : ND GAIN Index, Banque mondiale.



Vanessa Nakate • Ambassadrice de bonne volonté de l'UNICEF, activiste climatique

# L'impératif de justice climatique

Laurence Tubiana: Vous avez évoqué à plusieurs reprises dans vos interventions que vos convictions sur la nécessité d'agir venaient de votre enfance. Quelles sont les origines de votre vision du climat?

Vanessa Nakate : Quand je pense à la première fois où je me suis intéressée aux questions environnementales ou au moment où je me suis lancée dans l'étude de la crise climatique, je me souviens de l'année 2016 ou 2017. C'était l'époque où mon père était le président du Rotary Club de Bugolobi. Pendant sa présidence, je me souviens qu'il a organisé une mission de plantation d'arbres dans différentes communautés en Ouganda. C'était la toute première fois que je voyais quelque chose en rapport avec l'environnement dans ma famille.

Mais cette première prise de conscience n'est pas vraiment ce qui m'a poussé à agir. À cette époque, les grèves pour le climat n'existaient pas. Je me souviens avoir apprécié les actions menées, le fait que des arbres étaient plantés. Mais je ne me suis pas vraiment impliquée activement.

Plus tard en 2018, j'ai commencé à mener des recherches sur les défis auxquels la population ougandaise était confrontée. C'est à ce moment-là que j'ai compris l'impact du changement climatique sur nos vies et que j'ai décidé de faire quelque chose. À la fin de l'année 2018, nous voyions les grèves pour le climat lancées par Greta Thunberg en Suède. J'ai été inspirée. J'ai organisé ma toute première grève pour la première semaine de janvier 2019.

Quels sont les signes les plus évidents de la crise climatique dans votre pays? Qu'est-ce qui vous a paru si frappant que vous ne pouviez plus ignorer?

En Ouganda, la déforestation est un problème très important car elle a un impact profond sur les communautés : pour beaucoup de gens, c'est une source de revenus, les écoles dépendent du bois pour cuisiner. Mais ce qui m'a vraiment interpellé, ce sont les catastrophes qui se produisent en particulier dans l'Est du pays : glissements de terrain et inondations dans les régions de Bududa et de Bundibugyo.

Bien sûr, j'avais déjà vu ces catastrophes dans les médias. La plupart des Ougandais ont probablement entendu parler des glissements et des inondations à Bududa. Mais vraiment personne ne voyait dans cette crise l'urgence à agir.

Dans le contexte géopolitique actuel, comment surmonter cette situation où, d'un côté, l'Europe demande plus de gaz et de pétrole à cause de la guerre russe en Ukraine et, de l'autre, la crise climatique presse ?

Pour commencer, de nombreux pays d'Afrique sont confrontés à un très grand défi : sortir les gens de la pauvreté, y compris de la pauvreté énergétique. Des millions d'Africains n'ont pas accès à l'électricité. Il y a une véritable pression sur les États africains. C'est pourquoi les militants ne cessent de répéter que les pays du Nord doivent fournir aux nations les plus vulnérables les financements climatiques dont elles ont besoin de manière urgente. Pour que nous ayons une transition juste, le financement climatique doit être dirigé vers les communautés qui sont en première ligne de la crise climatique, pour soutenir l'atténuation et l'adaptation, mais il doit aussi viser à aider les gens à échapper à la pauvreté énergétique.

Les dirigeants africains insistent sur le besoin d'assurer l'accès des populations à l'électricité, mais nous n'avons pas les moyens financiers nécessaires pour soutenir le développement des énergies renouvelables au niveau local. Par contre, nous voyons les pays européens investir dans des infrastructures fossiles sur le continent. Ainsi, au lieu de financer le déploiement des énergies renouvelables, on finance les combustibles fossiles. C'est le défi que nous devons relever.

Il est important de souligner que pour sortir les Africains de la pauvreté énergétique, le pétrole et le gaz ne sont pas la solution : nous avons vu le cas du Mozambique et du Nigeria : les gens n'ont pas accédé à l'énergie ou à l'électricité grâce à l'extraction du pétrole et du gaz.

Comment pouvons-nous éviter que ce que nous avons identifié comme solution ne perpétue les injustices que nous avons connues dans tous les systèmes économiques basés sur l'extraction du charbon, du pétrole et du gaz ? Par exemple, les stratégies visant à abandonner les combustibles

fossiles dans les transports reposent sur les véhicules électriques, qui dépendent de l'extraction de nombreux matériaux et de terres rares.

Effectivement, j'ai évoqué cet enthousiasme autour des véhicules électriques qui ne prend pas en compte l'impact environnemental. Or, les conséquences peuvent être encore plus importantes et concerner aussi bien le recours au travail des enfants que les abus dont ils sont victimes ou la discrimination à l'encontre des femmes qui travaillent dans les mines. Je pense que ce que les gens doivent comprendre, c'est que toute action climatique n'est pas forcément synonyme de justice climatique. Nous devons appliquer le concept de justice climatique, dans tout ce que nous pensons être une solution.

Même lorsque l'on veut construire des infrastructures photovoltaïques dans un village ou dans une communauté spécifique, les populations doivent être associées. Ils doivent savoir qui va bénéficier des panneaux solaires. Il est nécessaire de rallier les citoyens à la conversation à tous les niveaux, afin de les intégrer à l'action climatique. Et c'est pourquoi je pense que nous devons parler de justice climatique.

Lorsque nous misons sur les véhicules électriques, il faut comprendre le prix à payer. Qui souffre pour que quelqu'un puisse conduire, et que peut-on faire pour mettre fin à cette souffrance ? Ces véhicules peuvent-ils être fabriqués dans un environnement où il n'y a pas d'abus ou de violation des droits des femmes et des enfants ? Ce qui peut sembler être une action climatique dans une certaine communauté peut être une catastrophe climatique dans une autre.

### Quel est le modèle de développement du continent africain que vous défendez ?

Des décennies d'extraction de combustibles fossiles n'ont pas aidé les 600 millions (et plus) de personnes en Afrique subsaharienne qui n'ont pas accès aux services d'électricité de base. Les combustibles fossiles extraits sont exportés vers les pays riches, la plupart des bénéfices allant aux entreprises étrangères. Les énergies renouvelables installées près du point d'utilisation ont prouvé qu'elles étaient bien plus efficaces pour élargir l'accès à l'énergie dans les zones rurales que la construction de lignes de transmission pour l'électricité produite à partir de gaz ou charbon. Elles ne causent pas non plus de dommages environnementaux tels que la pollution de l'air dans les communautés auprès desquelles elles sont construites.

#### Quel rôle l'Europe devrait-elle jouer?

L'Europe a une énorme responsabilité dans la tran-

sition environnementale des pays africains. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, ce que les dirigeants européens devraient viser, c'est de soutenir la transition vers les énergies renouvelables, pas la transition vers d'autres sources d'approvisionnement : nous devons nous éloigner des combustibles fossiles, point final. Nous n'avons pas besoin de remplacer les combustibles fossiles russes par des combustibles fossiles africains.

L'Europe est actuellement confrontée à des difficultés liées aux prix de l'énergie, mais cela ne signifie pas que les pays européens peuvent exploiter davantage l'Afrique pour ses réserves de gaz. Ce dont on ne parle pas en Europe, c'est que l'Afrique est également confrontée à des prix de l'énergie élevés. Les prix élevés du pétrole et du gaz ont réduit l'accès à l'énergie dans les pays africains. Au lieu d'investir de manière plus égoïste dans l'extraction de nos ressources, l'Europe doit investir dans les énergies propres. Qu'il s'agisse des gouvernements, des banques multilatérales de développement ou du financement privé, nous avons besoin des ressources nécessaires pour réaliser cette transition.

#### Comment l'Europe doit-elle se positionner par rapport aux ambitions de la Chine sur le continent ?

La Chine essaie d'investir dans les infrastructures des pays africains. L'Europe doit faire de même, mais elle peut aider en prenant la tête de la transition écologique. Nous ne bénéficions pas suffisamment des bons investissements. L'argent afflue de l'étranger pour soutenir les infrastructures fossiles, mais l'Afrique ne reçoit que 2 % des investissements mondiaux en matière d'énergies renouvelables, alors qu'elle dispose de 39 % du potentiel de production d'énergies vertes.

Il y a t-il un besoin d'accès direct au financement pour les communautés ? Pour l'instant, tout passe par les gouvernements. Est-ce que les communautés, si elles avaient accès à un financement direct, pourraient opter pour des énergies renouvelables décentralisées ?

Je me souviens que lorsque j'étais à la COP26 à Glasgow l'année dernière, quelqu'un a dit que le changement se produit en réalité au niveau des communautés et non au niveau des COP. Quand on réfléchit vraiment à ce qui se passe dans les communautés, on se rend compte de l'ampleur des changements en cours grâce au travail des projets de terrain. Je sais que de nombreux militants, notamment en Afrique, mènent différents projets pour soutenir leurs communautés, par exemple en termes d'accès à l'eau, à l'électricité, à l'assainissement, de projets éducatifs pour les femmes et les filles, etc.

Le défi est en effet l'accès aux moyens indispensables

à la montée en puissance de ces projets. Si les initiatives menées par les activistes étaient soutenues, notamment financièrement (mais aussi en termes de soutien logistique par exemple), je pense que nous verrions beaucoup plus de transformations bien plus rapidement. Il y a un besoin d'argent ou d'accès au financement pour les communautés qui font actuellement un travail formidable avec très peu de ressources. Elles peuvent faire beaucoup plus si on leur donne plus de moyens.

#### 60% du continent africain a moins de 25 ans. Quel est le rôle que les jeunes vont jouer dans cette transition socio-environnementale?

Les jeunes peuvent et vont jouer un rôle significatif dans la transition. Mais ils doivent être éduqués pour le faire. Des millions de filles ne suivent toujours pas un enseignement primaire complet en Afrique subsaharienne. Un nombre encore plus important ne termine pas l'école secondaire. Il a été démontré par le projet Drawdown que l'éducation des filles est l'un des moyens les plus efficaces de réduire l'impact du changement climatique. L'autonomisation des filles sur le plan économique et au sein de leurs communautés les rend plus résilientes aux conditions météorologiques extrêmes, réduit leur dépendance à l'égard de l'agriculture de subsistance, leur enseigne des compétences qui peuvent les aider en temps de crise et crée une nouvelle génération de travailleurs qui peuvent prendre en charge la transition vers des énergies propres. Les jeunes peuvent être le moteur de cette transition, mais ils doivent d'abord être éduqués pour y parvenir.

# Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur votre conception de l'éducation et sur le projet Green School ? Quel est votre objectif ?

Il s'agit vraiment d'aider les gens à comprendre comment l'éducation et le climat sont liés, notamment en ce qui concerne l'éducation des filles et l'autonomisation des femmes. Nous savons que dans de nombreuses communautés, les filles et les femmes sont touchées de manière disproportionnée par la crise climatique en raison de la nature de leurs responsabilités : subvenir aux besoins de leur famille, travailler dans une ferme, collecter de l'eau. Bien souvent, les femmes et les filles sont en première ligne lorsque des catastrophes se produisent : les cultures sont desséchées, les fermes sont détruites, elles doivent parcourir de longues distances pour aller chercher de l'eau. Lorsque les catastrophes climatiques s'aggravent, de nombreuses filles abandonnent l'école et beaucoup sont forcées à se marier.

Je crois que si nous voulons parler de la crise climatique, nous devons soutenir et garantir la scolarisation de chaque fille et l'autonomisation de chaque femme. Nous savons que parmi les centaines d'actions que nous pouvons mener pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, l'une des solutions les plus efficaces est l'éducation, car elle contribue à accroître la résilience des individus, des communautés, et à réduire les inégalités auxquelles tant de filles et de femmes sont confrontées. Aujourd'hui, nous en savons plus sur le lien entre l'éducation et la crise climatique. C'est l'une des choses sur lesquelles nous avons travaillé, pour sensibiliser à la façon dont les deux vont ensemble.

En ce qui concerne le projet Green School, je l'ai lancé en 2019. Il consiste à installer des panneaux solaires, et des fourneaux écologiques à bois dans des écoles en Ouganda. L'objectif principal est de favoriser la transition vers les énergies renouvelables, notamment pour les personnes vivant dans les zones rurales, et d'aider les écoles à réduire leur consommation de bois de chauffage. Comme je l'ai mentionné précédemment, beaucoup d'arbres sont coupés pour le bois de chauffage. Les enseignants comprennent l'impact de la déforestation, mais les élèves ne peuvent pas étudier s'ils ont faim, il faut trouver des alternatives. Jusqu'à présent, nous avons réalisé des installations dans vingt-neuf écoles.

Comment cela marche-t-il pour les populations? Les jeunes en parlent-ils dans leurs groupes, leurs familles ou leurs communautés? L'idée d'avoir une cuisson propre, des fourneaux propres, est une très longue histoire. Les gens ne les adoptaient pas parce qu'ils ne les trouvaient pas utiles. Constatez-vous un changement ou un plus grand appétit pour aller de l'avant avec ces solutions?

Au début du projet, nous allons d'abord parler avec le directeur de l'école, les enseignants et les élèves. Nous leur demandons l'autorisation de mettre en œuvre et de développer le projet, afin de ne pas simplement plaquer des panneaux solaires sur leurs toits. Il doit toujours y avoir un dialogue.

Il y a toujours beaucoup d'enthousiasme, surtout dans les zones rurales, car les élèves peuvent voir le déroulement du projet du début à la fin - comment les panneaux solaires fournissent l'énergie, la construction du fourneau sur le sol de la cuisine. Certaines des écoles avec lesquelles nous avons travaillé ne disposent pas du tout d'électricité et les élèves sont heureux de pouvoir enfin lire dans leur classe, tôt le matin s'ils le souhaitent. Les enseignants peuvent aussi organiser des cours supplémentaires le soir.

Ensuite, nous retournons généralement dans les établissements où nous avons déjà travaillé pour voir comment ils utilisent les fourneaux. Nous avons reçu de très bons retours, notamment sur la façon dont ils ont réduit l'utilisation du bois de chauffage et donc les dépenses. Certains directeurs d'écoles qui n'ont pas participé au pro-

jet nous ont également appelés parce qu'ils avaient reçu des témoignages d'écoles utilisant des fours écologiques. Je dirais que plus de personnes comprennent l'impact.

#### Quelles sont tes attentes pour la COP27 ? Les experts parlent de la COP africaine, mais comment pouvons-nous obtenir le meilleur résultat possible ?

Tout d'abord le changement climatique est plus que de la météo, plus que des statistiques, plus que des données. Le changement climatique concerne les gens. Ainsi, lorsque nous parlons de la COP africaine, il est important de savoir que pour qu'elle soit véritablement africaine, elle doit impliquer plus d'éléments que le simple fait qu'elle se déroule physiquement sur le sol africain. Une COP africaine doit concerner les Africains qui subissent, qui sont en première ligne de la crise climatique.

Je pense qu'il y a tellement de questions qui doivent être abordées, alors que nous nous dirigeons vers la COP27. Des questions telles que les pertes et les dommages. Nous savons que le changement climatique place tant de communautés, tant de personnes dans des situations où elles ne peuvent plus s'adapter. Nous ne pouvons pas nous adapter aux cultures perdues, aux histoires perdues, aux îles perdues. C'est ce que fait la crise climatique. Elle provoque des pertes et des dommages dans les communautés d'Afrique et du sud global. Ce sont ces expériences qu'il faut raconter, ces voix qu'il faut entendre.

Ensuite, il est indispensable d'exiger et de débloquer des financements pour l'atténuation et l'adaptation. Mais en outre, il est également nécessaire de créer un fonds distinct pour les pertes et les dommages qui se produisent déjà. C'est la responsabilité des pays du Nord. Cent milliards de dollars ont été promis mais n'ont pas été déboursés.

À l'heure actuelle, il est important que les gens sachent que ces cent milliards de dollars ne sont plus suffisants pour les communautés qui sont en première ligne de la crise climatique. Ce sont ces questions qui doivent vraiment être abordées lors de la COP27. Ce sont ces histoires qu'il faut faire connaître. Mais qui va raconter ces histoires ?

### La COP est-elle le bon endroit pour que ces voix soient entendues ?

Pendant si longtemps, l'Afrique a été en première ligne de la crise climatique, mais pas à la une des journaux internationaux. Pour l'instant, la COP est l'un des seuls espaces où ces voix sont entendues, c'est donc un espace important. Cependant, elle ne produit pas les résultats dont nous avons besoin. Nous ne pouvons pas compter uniquement sur cet espace pour obtenir les résultats que nous souhaitons. Les gouvernements et les entreprises doivent commencer à prendre leurs responsabilités pour accélérer la transition écologique.

#### Quelles sont les meilleures façons de parler du changement climatique aujourd'hui? Quels narratifs adopter? Quelles visions de l'avenir proposer?

Tout est lié à la crise climatique aujourd'hui. En Afrique, la crise énergétique, la faim, la dette et bien sûr les conditions météorologiques extrêmes sont toutes exacerbées par l'extraction des combustibles fossiles et le changement climatique. Nous devons expliquer aux populations les corrélations qui provoquent l'instabilité de notre quotidien.

Mais les solutions sont également liées. L'éducation universelle est une solution pour protéger les gens de la crise climatique, mais aussi pour le développement et l'amélioration des vies. L'énergie propre réduit nos émissions, mais elle signifie aussi une énergie moins chère et plus fiable, sans les conséquences sur la santé de la pollution atmosphérique.

Nous devons mieux l'expliquer. Nous ne le faisons pas assez bien, et certaines voix s'élèvent pour combler ce silence en affirmant qu'il faut davantage de combustibles fossiles pour résoudre nos problèmes.



# Recompositions planétaires

Où atterrir après Charm el-Cheikh?

L'usage de l'éco-pâturage au-dessus de marais salants du Mès, aux abords de Guérande.



**Laurence Tubiana** • Directrice de la Fondation européenne pour le climat (ECF)

**Bernice Lee •** Directrice de recherche, Futures ; Hoffmann Distinguished Fellow for Sustainability ; président du conseil consultatif du Sustainability Accelerator

#### La multipolarité inclusive

En l'espace de deux ans, et malgré les résultats des élections de mi-mandat aux États-Unis, les dirigeants européens pourraient possiblement envisager une deuxième présidence de Donald Trump d'un côté, et une Chine de plus en plus assertive et repliée sur elle-même de l'autre. Au cœur de la crise climatique, un tel scénario serait néfaste pour l'action climatique globale et pour le multilatéralisme en général.

Cette simple possibilité doit servir aux dirigeants européens à se donner un cap. Le rôle central de l'Europe entre les États-Unis et la Chine n'a jamais été aussi important et, de fait, la situation oblige l'Europe à envisager son rôle et sa portée bien au-delà de ce "G3". En d'autres termes, c'est à l'Europe qu'il incombe de créer les conditions – en gros, une dépendance au sentier – qui permettraient de responsabiliser la Chine et les États-Unis en matière d'action climatique, ainsi que de faciliter le fonctionnement du système multilatéral dans son ensemble. L'invasion russe de l'Ukraine a encore assombri la carte géopolitique du continent, amplifiant la nécessité d'une voix européenne plus affirmée et plus cohérente sur la scène internationale.

Ces deux défis sont liés, puisqu'ils relèvent de la politique macroéconomique et de la diplomatie énergétique. Les gouvernements européens s'adaptent à la crise énergétique imposée par l'agression russe, en s'appuyant sur le Pacte vert européen et le plan d'urgence RePowerEU¹ comme principe central d'organisation. Il s'agit également de la boîte à outils institutionnelle et bureaucratique la plus avancée pour faire progresser l'Accord de Paris, en fixant l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050, une réduction de 57 % des émissions à gaz à effet de serre d'ici

 Commission européenne, REPowerEU: Un plan visant à réduire rapidement la dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes et à accélérer la transition écologique. 18 mai 2022. 2030, et un ensemble détaillé de mesures sectorielles adéquatement financées pour y parvenir. En l'absence de ce cadre, l'impact potentiel de la guerre énergétique russe sur la solidarité européenne aurait probablement été bien plus grave.

Cela met également en évidence le rôle de leader que doit jouer l'Union européenne : elle doit s'appuyer sur son engagement de pionnier en matière d'action climatique et trouver de nouveaux moyens de peser de tout son poids dans ce processus. Elle doit le faire rapidement, de peur qu'une nouvelle crise – aujourd'hui en Ukraine, ou une autre demain – ne parvienne finalement à fragmenter l'unité européenne, laissant la Chine et les États-Unis avec moins de garde-fous contre leurs pires instincts sur la scène internationale.

#### L'Europe et le nouveau non-alignement

Si l'Europe ne veut pas être marginalisée par les profondes tensions du G2 et par un monde de plus en plus multipolaire, elle doit représenter le pont vers un système décisionnel mondial plus fonctionnel dans un contexte multipolaire. Sur le papier, cela semble parfaitement cohérent. Mais l'Europe est en train d'évaluer le décalage entre sa rhétorique et la profondeur du ressentiment qu'elle a engendré dans le monde ces dernières années. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, loin d'isoler le Kremlin, a en fait exposé une dynamique de non-alignement.

De manière générale, ce sont les dirigeants européens qui se retrouvent encore plus isolés sur la scène internationale qu'ils ne le pensaient. Les votes successifs à l'Assemblée générale des Nations unies² en faveur de la condamnation de l'agression russe ont vu la Chine s'abstenir ou s'opposer – même si, en octobre 2022, cette tendance indiquait un isolement croissant de la Russie sur la question plus "précise" de l'intégrité territoriale de l'Ukraine³. De grandes démocraties comme le Brésil, l'Indonésie, l'Inde, le Sénégal et l'Afrique du Sud ont pris leurs distances. En accueillant des délégations et en effectuant des visites de haut niveau, la Russie a rivalisé avec les démarches de de l'Union européenne et des États-Unis auprès d'autres blocs régionaux, en courtisant intensivement les membres de de l'Union africaine et de ASEAN.

En dépit de la terrible souffrance des civils ukrainiens, une grande partie du monde hésite à se positionner. Cela est dû en très grande partie à la perception d'une politique européenne de double standard : l'Ukraine est loin d'être le seul conflit ou la seule crise dans le monde aujourd'hui. L'influence considérable de la Russie sur les prix de l'énergie et des matières premières, ainsi que la

- Nations Unies, UN News, Ukraine: General Assembly passes resolution demanding aid access, by large majority, 24 mars 2022.
- 3. Nations Unies, UN News, Ukraine: UN General Assembly demands Russia reverse course on 'attempted illegal annexation' 12 octobre 2022.

diplomatie incohérente de l'Europe sur des questions telles que les vaccins contre le Covid-19, la dette, les migrations et le financement du climat, nous ont conduit à cette situation.

Le "non-alignement" offre aux gouvernements des moyens de renforcer leur autonomie en matière de politique étrangère et énergétique. Indirectement, cela réduit la pression sur la Russie et lui permet de poursuivre une stratégie d'attrition plutôt que de rechercher une fin rapide des hostilités.

Ce contexte a aggravé les perspectives macroéconomiques au plan mondial. À l'heure où l'on craint une récession globale et où les taux d'intérêt augmentent, cela a des implications immédiates pour une action climatique ambitieuse et multilatérale, notamment en ce qui concerne les questions cruciales de la finance et de la dette. 60 % des pays à faible revenu sont menacés de surendettement<sup>4</sup>, et les perspectives mondiales du FMI en matière de croissance et de commerce semblent de plus en plus sombres au fil des mois<sup>5</sup>. Il est déjà difficile pour les économies avancées de justifier, au niveau national, l'augmentation des subventions accordées à d'autres pays, ou de s'endetter davantage pour accorder des financements climatiques concessionnels.

De plus, l'Europe est soumise à une énorme pression fiscale. Il semble difficile d'injecter de la confiance dans l'architecture du financement climatique tout en faisant face à plusieurs priorités concurrentes et urgentes. La première, bien sûr, est de continuer à soutenir militairement l'Ukraine. Une autre est de préparer les prochains hivers<sup>6</sup>. Le consensus des experts est simple : les pays européens vont devoir affronter des mois difficiles et froids. Les risques de pénurie d'approvisionnement sont réels. Aucune importation de gaz de substitution ne pourra les compenser. La réponse à l'inflation galopante et la lutte contre la précarité énergétique par des programmes ciblés d'efficacité énergétique nécessitent des mesures de politique sociale fortes – et extrêmement coûteuses.

### L'Europe, un pont vers une nouvelle réalité multipolaire

Les pays européens doivent néanmoins relever le défi du financement mondial de la lutte contre le changement climatique par tous les moyens à leur disposition. Pour commencer, s'il n'incombe pas aux seuls pays européens d'atteindre le seuil de 100 milliards de dollars de financement climatique, qui n'a toujours pas été atteint – selon l'OCDE<sup>7</sup> il manque 17 milliards de dollars aux économies

- Vince Chadwick, IMF chief sees 'growing risk of a debt crisis', Devex, 12 juillet 2022.
- 5. IMF, World Economic outlook, Juillet 2022.
- European Climate Foundation, Delivering EU energy security through climate action, 26 juillet 2022.
- 7. OCDE, Statement by the OECD Secretary-General on climate finance trends to

avancées –, le contraste avec leur capacité rapide à mobiliser les dépenses domestiques liées à la pandémie et à la guerre en Ukraine est très mal perçu par les gouvernements en difficulté, comme l'illustrent les tensions qui ont entouré l'incapacité du G20, cet été, à s'entendre sur un communiqué relatif aux émissions de gaz à effet de serre. Bien que le sommet des dirigeants à Bali, en novembre 2022, soit parvenu à surmonter ces divergences, l'Europe doit continuer à tout mettre en œuvre pour augmenter le volume et la qualité du financement de l'action climatique, en signe de confiance et de crédibilité. La COP27 n'a fait que souligner le caractère persistant de ces tensions.

L'Europe doit également continuer à accélérer l'établissement de "Partenariats pour une transition énergétique juste" avec des acteurs clefs. La perspective d'un accord de financement de 8,5 milliards de dollars pour la transition énergétique de l'Afrique du Sud afin de réduire la dépendance au charbon, soutenu par les gouvernements européens ainsi que par le Royaume-Uni et les États-Unis, a été l'un des points forts de la COP26 à Glasgow en 2021. Il s'agissait également d'un signal essentiel de volonté au sein du G20, dont beaucoup de pays proposent encore des contributions largement insuffisantes alors qu'ils représentent 80 % des émissions mondiales des gaz à effet de serre.

Depuis l'annonce, le chemin vers la finalisation de l'accord semble semble semé d'embûches, notamment parce que le président sud-africain, Cyril Ramaphosa, est un partisan déclaré du non-alignement, allant jusqu'à accuser l'OTAN de l'agression de la Russie contre l'Ukraine et proposant des contre-résolutions à l'Assemblée générale des Nations unies visant à disculper les actions de la Russie par rapport à la crise humanitaire majeure qu'elle continue à provoquer. Parallèlement, les autorités sud-africaines ont exprimé des doutes quant à la structure du financement et aux pressions qu'elle pourrait exercer sur les contraintes budgétaires existantes. Malgré ces obstacles, le partenariat semble progresser, l'Afrique du Sud ayant publié son plan d'investissement pour le JET-P en août. Plus récemment, l'accord relatif à un deuxième JET-P avec l'Indonésie, annoncé à la fin de la présidence de Jakarta du G20, montre qu'il s'agit d'une plateforme de négociation fiable entre donateurs et bénéficiaires, fondée sur des normes élevées et une responsabilité mutuelle, avec des financements publics et privés mobilisés à hauteur de 20 milliards de dollars pour assurer la transition du secteur énergétique indonésien. Co-dirigé par les États-Unis et le Japon, ainsi que par le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni, il constitue un modèle prometteur pour approfondir les partenariats avec les pays du G20 et au-delà, en particulier ceux qui sont exposés à la volatilité des marchés des matières premières provoquée par le Kremlin.

2020, 29 juillet 2022.

Sous la présidence allemande du G7, les gouvernements des pays donateurs ont engagé des discussions avec d'autres gouvernements, notamment l'Inde (qui va présider le G20 en 2030), l'Indonésie, le Sénégal et le Vietnam. Tous sont non-alignés sur la question de l'Ukraine. Un rapprochement concret et bien financé en matière de coopération énergétique – tous des leaders régionaux et des acteurs clefs potentiels de la transition verte – serait un signal positif à tous égards, et indiquerait la voie à suivre pour la diplomatie européenne.

Le défi institutionnel le plus crucial et le plus nécessaire pour les gouvernements européens concerne la réforme des institutions de Bretton Woods et leur ajustement face à l'ampleur de la crise climatique. La forte impulsion donnée à la question des droits de tirage spéciaux (DTS) sous la direction de la Première ministre de la Barbade, Mia Amor Mottley, a été un point fort de la COP26 et de la COP27 et doit être maintenue. En tant que membres et actionnaires clés du FMI et des Banques multilatérales de développement, les gouvernements européens peuvent augmenter leurs prêts et encourager la mise en œuvre d'un Fonds pour la résilience et la durabilité du FMI, dont le mandat est de débloquer des DTS pour répondre aux "besoins financiers des pays en matière de climat", ainsi que d'assouplir les conditions dans lesquelles ces fonds peuvent être débloqués par les Banques multilatérales de développement et dépensés par la suite. Les États européens membres du FMI pourraient faire pression pour que le groupe "V20" des pays les plus vulnérables au changement climatique devienne un groupe officiel au sein du FMI, reproduisant ainsi le type de dynamique qui a permis le succès des négociations de la COP21. Ici encore, le sommet des dirigeants du G20 à Bali a été marqué par l'annonce très positive du président Macron d'un sommet spécial à l'été 2023 pour faire avancer l'"Agenda de Bridgetown" de la Barbade dans le cadre d'un débat plus large sur les nouveaux outils de financement des institutions financières internationales. Il s'agit d'un progrès important pour les pays à faible revenu, vulnérables au changement climatique, qui font face à un risque croissant de surendettement.

### De nouveaux canaux Union-Chine pour les temps de crise

L'Inflation Reduction Act de l'administration Biden, qui a été adoptée cet été, a rétabli une partie de la crédibilité des États-Unis en matière d'action climatique. Cela semble créer de nouvelles incitations importantes pour atteindre la neutralité carbone des deux côtés de l'Atlantique, même si la taille et l'opacité des subventions ont alimenté les craintes quant à la compétitivité des industries vertes européennes.

Toutefois, dans ce contexte, l'Europe risque de négliger davantage les canaux Union-Chine sur l'action climatique.

Plus important encore, le commerce risque de devenir un obstacle à la diplomatie climatique euro-chinoise. C'est une mauvaise nouvelle, car il est difficile d'envisager une transition mondiale efficace vers la neutralité carbone si les deux grands blocs économiques se ferment les portes de leurs marchés respectifs.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne (CBAM) illustre l'impact que peut avoir la politique commerciale sur la diplomatie climatique, mais indique également une voie pragmatique pour aligner les blocs géopolitiques sur la question essentielle de la décarbonisation de l'industrie lourde. La décision de mettre en œuvre ce mécanisme est née de la reconnaissance du fait que le système d'échange de quotas d'émission (SCEQE) est moins efficace que prévu pour déclencher des réductions d'émissions dans le secteur industriel. La réforme proposée du SCEQE supprimera progressivement l'attribution de certains quotas d'émission gratuits, ce qui impliquerait de faire payer aux industries concernées la totalité de leurs émissions. Il en résulterait un coût supplémentaire immédiat pour ces industries, ce qui donnerait un avantage soudain aux concurrents extérieurs à l'Union. Ce qui semble équitable du point de vue de la politique climatique européenne – une "taxe" à la frontière pour compenser une nouvelle "taxe" sur les émissions au sein de l'Union – a immédiatement été dépeint par les partenaires commerciaux, dont la Chine, comme un instrument de protectionnisme, caché derrière une prétendue action climatique.

Certains responsables politiques européens ont indiqué que les partenaires commerciaux pourraient mettre en œuvre des politiques similaires de tarification du carbone afin d'éviter de payer le coût total du mécanisme d'ajustement lorsqu'ils vendent leurs produits industriels sur le marché européen. Il s'agit d'une vision trop simpliste, qui ne tient pas compte du fait que les pays ont le droit d'adopter les politiques d'atténuation de leur choix. L'approche de la Chine illustre d'ailleurs cette diversité. Elle a sa propre version d'un système d'échange de quotas d'émission qui s'applique principalement à la production d'électricité, associée à un cadre différent d'incitations et de réglementations sur l'intensité énergétique ou la consommation totale d'énergie.

En définitive, les tensions entourant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières montrent que l'Europe doit améliorer ses efforts de communication de ses intentions : il s'agit d'être transparents sur la teneur en carbone des industries et de nous amener vers la neutralité carbone, et non de dicter la manière dont les autres pays se dé-carbonisent, ni d'imposer des tarifs punitifs.

Toutefois, le bon côté du mécanisme est sa contribution technique efficace à la tâche gigantesque de la décarbonisation. Sa mise en œuvre nécessitera une évaluation correcte du contenu en gaz à effet de serre des matières premières commercialisées — notamment l'aluminium, le ciment, l'électricité, les engrais, le fer et l'acier. Le Parlement européen s'est lancé dans les trilogues avec une proposition visant à étendre le champ d'application à l'hydrogène et aux polymères. Il s'agit d'une question à laquelle tous les grands pays industrialisés doivent immédiatement s'attaquer, car ils doivent surveiller les progrès de leur propre industrie vers la décarbonisation, quel que soit l'outil de politique utilisé. De plus en plus, les marchés publics et privés pour le bâtiment ou les voitures vont également évoluer pour exiger du ciment, de l'acier ou de l'aluminium à plus faible teneur en carbone. Des normes vont apparaître pour garantir l'intégrité environnementale de ces produits.

L'Union et la Chine peuvent contribuer à l'effort mondial dans ce domaine, en tant que grands blocs commerciaux ayant des ambitions climatiques ambitieuses et confrontés à des défis similaires en matière de décarbonisation de l'industrie lourde.

En ce sens, s'il était adopté, le mécanisme d'ajustement carbone au frontières pourrait être un instrument clef pour la responsabilité mutuelle et la transparence de la teneur en carbone des industries et pour instaurer la confiance dans l'action climatique.

L'investissement dans les infrastructures est un autre domaine où une plus grande confiance est nécessaire. Sur le papier, il existe de nombreuses possibilités de renforcer la coopération entre les initiatives "Green Belt and Road" de la Chine, la "Global Gateway" de l'Europe, le "Build Back Better World" des États-Unis et le "Partnership for Global Infrastructure Investment" du G7 afin de rendre ces enveloppes de dépenses d'infrastructure mondiales plus propres et plus complémentaires. Le discours actuel autour de ces initiatives respectives est uniquement contradictoire, alors que la priorité devrait être de réorienter la conversation sur les besoins immédiats des pays bénéficiaires, ainsi que sur la nécessité macro-financière de mobiliser des investissements de qualité et à grande échelle pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Si cela peut paraître difficile à atteindre, il existe néanmoins des pousses vertes importantes sous la forme de partenariats bilatéraux, par exemple entre la Chine et la France, pour financer une série de projets d'infrastructure, principalement dans des pays africains, pour un montant modeste – de 1,5 milliard d'euros.

Une meilleure relation en matière de commerce et d'investissement entraînerait, dans un système international qui fonctionne, un meilleur dialogue entre l'Union et la Chine sur la dette. Une approche nouvelle et concertée pour l'allègement et la restructuration de la dette est nécessaire, et les créanciers le savent. L'annonce faite par la Chine en août 2022 d'un allègement de la dette de 17 pays

peut indiquer une volonté de s'engager plus activement. Le récent accord d'allègement de la dette conclu entre la Chine et la Zambie est également un signe positif. La négociation, co-présidée par la Chine et la France sous l'égide du Club de Paris, est la preuve que des espaces de discussion constructive sont encore possibles.

C'est un format que les gouvernements européens peuvent encourager, alors que de plus en plus de pays sont confrontés à des crises d'endettement brûlantes poussées par les prix élevés des matières premières, aggravés par la guerre russe que les chocs climatiques pourraient encore aggraver, comme cela a été le cas avec les inondations au Pakistan : selon des estimations prudentes, elles représentent un coût de 2 % du PIB8. Avec l'accord récemment conclu entre le FMI et le Sri Lanka, la communauté internationale est manifestement mise à l'épreuve pour répondre à la situation instable du pays dont le gouvernement est également très endetté envers la Chine – confronté à une crise alimentaire généralisée due à son appauvrissement financier. Les termes de l'accord avec le FMI nécessitent de nouvelles négociations de restructuration entre le Sri Lanka et ses créanciers bilatéraux, dont la Chine, le Japon et l'Inde. Comme dans le cas de la Zambie, les gouvernements européens peuvent jouer un rôle clef pour faciliter ces discussions sous l'égide du Club de Paris.

#### L'effet Bruxelles et la voie vers Pékin

La plus grande source d'influence de l'Europe sur la Chine et au-delà réside dans le fait qu'elle possède encore - pour l'instant - le plus grand marché. Le pouvoir normatif que cela lui confère est important, et l'Europe peut faire davantage pour l'affirmer. Depuis des années, l'Union européenne exerce son soft power dans des domaines tels que l'efficacité des appareils, les émissions des véhicules et de nombreux autres secteurs critiques. En matière énergétique, cet avantage pourrait s'étendre à d'autres domaines technologiques, notamment aux normes relatives aux véhicules électriques et à l'accélération du rythme de sortie du moteur thermique au niveau mondial, sous l'impulsion de l'objectif européen d'élimination à l'horizon 2035. Comme l'a souligné le récent discours du chancelier allemand Olaf Scholz, l'Europe a également la possibilité de prendre le leadership dans des domaines émergents tels que le stockage de l'énergie, l'hydroélectricité, l'éolien, le solaire et l'hydrogène9.

Aujourd'hui, l'Europe explore également l'étendue de son pouvoir commercial "plus dur" et la manière dont elle pourrait l'utiliser pour faire avancer l'ambition climatique. Si le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est

- Banque mondiale, Pakistan: Flood Damages and Economic Losses Over USD 30 billion and Reconstruction Needs Over USD 16 billion - New Assessment, Press release. 28 octobre 2022.
- Die Bundesregierun, Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, aout 2022.

né d'une nécessité nationale et de la conception préalable du SCEQE, l'élaboration d'une législation sur la chaîne de valeur pour lutter contre la déforestation est une évolution importante et visionnaire, qui a créé un espace de dialogue avec la Chine, qui cherche à garantir la durabilité de ses importations en bois10. La proposition de directive de la Commission « sur la diligence raisonnable des entreprises en matière de développement durable » est également importante. En relevant encore l'ambition des chapitres relatifs au commerce et au développement durable dans ses accords commerciaux, l'Union peut encourager ses partenaires à s'adapter aux ambitions croissantes du marché européen en matière de contraintes environnementales, sociales et climatiques. L'élection de Lula au Brésil promet de donner une nouvelle dynamique aux négociations avec le Mercosur - en gardant à l'esprit que, comme l'ont montré les délibérations passées sur le Mercosur, le Parlement européen n'est pas disposé à faire des compromis sur l'intégrité environnementale des accords commerciaux.

Cela nous amène à l'obstacle le plus évident à l'approfondissement de la relation Union-Chine en matière de climat. En dépit des domaines potentiels de collaboration multilatérale – auxquels pourraient s'ajouter de nouveaux accords constructifs avec le soutien de la Chine à l'OMC, notamment sur la pollution plastique et la suppression des subventions à la pêche -, la suspension des négociations sur le commerce et l'investissement montre que les relations sont dans une phase difficile. De la Commission au Parlement, la rhétorique contradictoire est monnaie courante, et le soutien tacite - bien qu'ambigu - de la Chine à la Russie a manifestement réduit encore davantage les possibilités de dialogue. Cela a également alimenté la dynamique de non-alignement vis-à-vis de l'Europe et de l'Ukraine. Les griefs et les reproches échangés entre le vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, et le ministère chinois des affaires étrangères à la suite de l'échec des négociations sur le climat du G20 à la fin du mois d'août, montrent combien nous sommes loin des relations sur l'action climatique que les responsables européens et chinois avaient développée pendant la présidence de Donald Trump. La décision d'Olaf Scholz de se rendre en Chine cet automne - en désaccord avec les opinions dominantes des dirigeants européens et de sa propre coalition - est difficile à analyser au-delà de l'impératif d'éloigner le monde de l'escalade nucléaire. Elle met toutefois en évidence le défi persistant de maintenir l'unité européenne dans ce rôle de rééquilibrage qu'elle essaye d'incarner.

L'Europe doit également anticiper les retombées probables d'un examen approfondi : dès lors que l'ambition climatique de l'Europe faiblit – par exemple, en autorisant des investissements à long terme dans des infrastructures fossiles dans le cadre de sa campagne de diversification d'urgence des sources d'approvisionnement – elle peut toujours s'attendre à ce que les opposants à l'action climatique, y compris en Chine, s'en emparent. L'inclusion du gaz dans la taxonomie européenne – malgré les conditions et les contraintes liées à son utilisation – a été suffisante pour envoyer un signal peu utile (et largement diffusé), d'autant plus que la taxonomie chinoise exclut le gaz et le GNL.

En septembre 2020, lorsque le président Xi Jinping a annoncé l'objectif de la Chine d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2060 et un pic d'émissions avant 2030, l'Union européenne montrait déjà sa capacité à contribuer à la hausse des objectifs des grands émetteurs : si cette annonce était avant tout le reflet de l'engagement national de la Chine en faveur de l'action climatique, le dévoilement préalable du Pacte vert européen a donné à la Chine l'occasion de trouver un partenaire clef avec lequel elle pourrait avoir une ligne de communication claire dans la perspective de cette avancée majeure. Il est également raisonnable d'en déduire que le moment choisi par la Chine pour faire son annonce à l'approche des élections présidentielles américaines de 2020 constituait également une couverture diplomatique quant à son résultat : il était utile de renforcer son leadership en matière de climat en accord avec les ambitions déclarées de l'Europe, soit pour déjouer un second mandat de Trump, soit pour anticiper un nouvel élan climatique et une réconciliation avec l'Europe sous une présidence Biden. En fin de compte, la crédibilité de l'action climatique de l'Europe devrait encourager l'action climatique au sens large, qu'il s'agisse de concurrence ou de coopération.

#### Conclusion

Pour l'Europe, le défi consiste à trouver un équilibre entre l'affirmation de sa puissance commerciale, la projection de son ambition en matière de climat et l'investissement dans des sujets critiques où le dialogue peut rester "compartimenté" – sur des questions telles que le climat, les infrastructures, la dette, etc. Aussi décourageant que cela paraisse, cette situation met en évidence le «pouvoir de réconciliation» inhérent à l'Europe et son potentiel à tirer le meilleur des deux parties. Tout aussi décourageant : les faux pas de l'Europe, notamment en matière de politique énergétique après l'invasion de la Russie, seront l'argument le plus fort avancé par les opposants à la mise en œuvre d'une action climatique au rythme imposé par la science.

Si ce défi n'est pas relevé, les diplomates, scientifiques et autres experts européens en matière de climat se trouveront de plus en plus démunis pour soutenir leurs alliés et homologues en Chine et aux États-Unis, qui restent encore plus exposés aux oppositions à cause du contexte politique national.

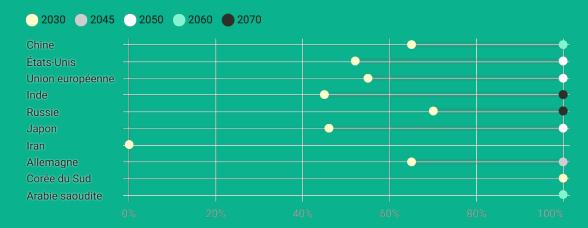
Delegation of the European Union to the People's Republic of China, EU-China Workshop on Deforestation and Sustainable Supply Chains held in Beijing, 11 avril 2022

Cette menace n'a rien de surprenant. Il convient de rappeler qu'après la visite de la présidente de la Chambre des représentants, Nancy Pelosi, à Taïwan en août, toute coopération bilatérale en matière de climat entre les deux gouvernements a été gelée, jusqu'aux niveaux opérationnels les plus bas, jusqu'à leur rétablissement à la COP27. Ce type de posture diplomatique, associé à des sanctions punitives dans les domaines du commerce et de la technologie - des panneaux photovoltaïques aux semi-conducteurs, comme l'ont montré les États-Unis –, laisse présager la menace permanente d'une nouvelle dégradation des relations entre la Chine et les États-Unis, ce qui pourrait mettre le monde sur la voie de retombées prolongées et douloureuses : la normalisation de la non-coopération dans un ordre géo-économique fragmenté, alors que les impacts climatiques s'intensifient. Cela pourrait entraîner une fragmentation accrue, en l'absence d'un effort concerté pour recourir à l'action collective ou à la "pression des pairs" - afin de concrétiser l'élan souhaité par l'accord de Paris.

Une dernière source du « pouvoir de réconciliation européen » réside dans le leadership moral. Le fait que les dirigeants de l'Union, dont Frans Timmermans, aient défendu avec succès lors de la COP27 la création d'un "Fonds pour les pertes et dommages", canalisant ainsi des années de pression politique de la part des représentants des pays les plus vulnérables, montre que l'Europe joue un rôle que peu d'économies développées peuvent jouer. En donnant une impulsion supplémentaire à l'inscription des pertes et dommages dans le processus multilatéral, l'Europe a opéré un changement politique tectonique en faveur des pays vulnérables, créant ainsi une nouvelle opportunité de construire et de renforcer la justice climatique au sein des institutions. Même dans les dernières heures des négociations de la COP27, le mandat du Fonds – désormais une réalité – n'était pas acquis. L'Europe peut être un point d'ancrage pour la sécurité du monde dans la nouvelle réalité climatique. Ce sont de tels actes qui permettent de comprendre pourquoi.

# La course à la neutralité carbone

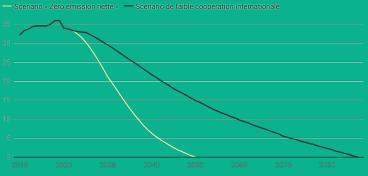
La trajectoire de neutralité carbone des dix plus grands émetteurs de gaz à effet de serre



g

La traduction opérationnelle de la volonté politique affichée des principaux contributeurs aux émissions mondiales de gaz à effet de serre de réduire leur empreinte carbone est inégale. Ainsi, si les trois principaux pollueurs (Chine, États-Unis et Union européenne, Graphique g) ont d'ores et déjà adopté des objectifs pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 voire 2060 avec des objectifs intermédiaires pour 2030, la stratégie d'autres grands pollueurs demeure beaucoup plus incertaine. Au total, selon les Nations Unies, plus de 70 pays représentant 76 % des émissions globales ont des objectifs d'atteindre la neutralité carbone.

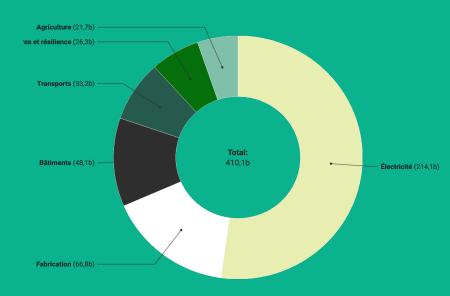
Émissions mondiales de CO2 liées à l'énergie dans le scénario "zéro émission nette" et dans le scénario "faible coopération internationale", 2010-2090



h

La coopération internationale est clé pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Dans un contexte géopolitique en pleine mutation, l'urgence climatique demande une coordination des mesures pour faciliter l'élaboration des normes, le déploiement des technologies et le financement de l'adaptation et de la mitigation dans les pays les plus vulnérables.

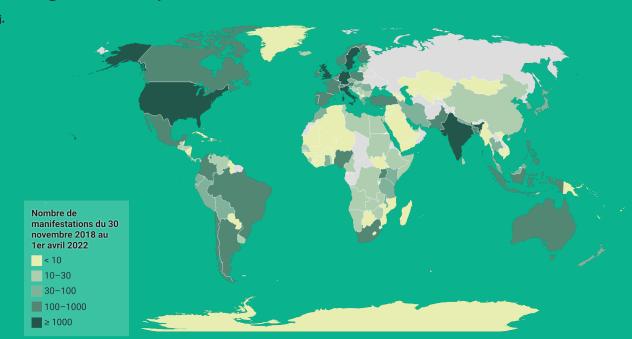
### Investissements climatiques prévus dans le cadre de l'Inflation Reduction Act



- g Groupe d'études géopolitiques, Source: Energy & Climate intelligence Unit. Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) que les dix plus grands pollueurs (par ordre décroissant selon les données de 2020) se sont fixés. La base des émissions et les gaz concernés ne sont pas spécifiés.
- **h** Groupe d'études géopolitiques, Source : Source: Agence internationale de l'énergie
- i Groupe d'études géopolitiques, Source : Blue Green Alliance
- **j** Groupe d'études géopolitiques, Source: Fridays For Future

En 2022, l'accélération de la lutte contre le changement climatique semble actée. En Europe, la crise énergétique engendrée par la guerre de Poutine crée des opportunités pour un déploiement rapide des renouvelables. La sobriété devient un acte de résistance. Aux États-Unis, l'adoption de l'Inflation Reduction Act (graphique i) concrétise l'ambition climatique de l'administration Biden, au risque d'un conflit commercial avec l'Union. La coopération internationale est vitale mais la méthode employée a un impact à la fois sur la création d'emplois au niveau national, la compétitivité des entreprises et le commerce international.

### Les grève étudiante pour le climat à travers le monde





**Sébastien Treyer •** Directeur général de l'Iddri

### Diplomatie environnementale : points de bascule entre l'Europe et les nouveaux nonalignés

La position de nombreux pays africains, asiatiques ou latino-américains concernant la guerre en Ukraine montre une volonté de ne pas s'aligner sur l'Europe ou les États-Unis, semblant renvoyer dos-à-dos Russie, Chine et pays occidentaux. Mais ce nouveau non-alignement ne s'explique pas uniquement en termes politiques : il s'est exprimé aussi très fortement dès la COP 26 de Glasgow sur le changement climatique en décembre 2021, et s'est renforcé encore à la COP 27 en Égypte, lorsque nombre de pays du Sud, comme le Sénégal mais aussi l'Inde, ont réclamé non seulement que les pays développés tiennent leurs promesses de transferts financiers du Nord vers le Sud, pour les aider à faire face aux conséquences socio-économiques catastrophiques du changement climatique et des inégalités d'accès aux marchés financiers, mais aussi plus largement que l'économie zéro carbone en train de se construire ne soit pas à nouveau un moyen de les cantonner à un rôle d'économies extractives, et au contraire, qu'elle soit l'occasion de rééquilibrer la structure des chaînes de valeur mondiales et la répartition du pouvoir dans cette nouvelle étape de mondialisation.

Ces demandes de rééquilibrage du système économique mondial ne sont pas nouvelles, ce sont celles exprimées par le mouvement des non-alignés lui-même il y a 50 ans¹, sans que le lien soit fait à l'époque avec les enjeux environnementaux pourtant discutés à peu près

1. Voir la déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies du 1er mai 1974 concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (https://digitallibrary.un.org/record/218450?ln=en), qui reprend des considérants extrêmement proches de ceux invoqués aujourd'hui en temps de crise économique mondiale.

au même moment à la conférence de Stockholm. Et peu après, les effets de la crise énergétique de 1973 et les politiques économiques de réponse des pays industrialisés ont mis ces demandes au second plan, les relations économiques internationales renforçant encore la centralité des ressources d'énergies fossiles et le pouvoir économique des pays producteurs de ces énergies et non de l'ensemble des pays du Sud.

# Au-delà des demandes de transferts financiers, est-il crédible de rechercher un nouvel ordre économique international?

Pourquoi ces demandes de rééquilibrage ont-elles une tout autre force aujourd'hui, et en particulier vis-à-vis de l'Europe ? Les pays qui ne se sont pas alignés, mais ne se sont pas pour autant constitué en un mouvement organisé, ont cependant aujourd'hui au moins deux ressorts majeurs sur lesquels appuyer leur position dans une négociation. En premier lieu, plusieurs d'entre eux, et notamment en Afrique, possèdent des ressources dont l'Union européenne ne dispose pas, tant pour l'économie intensive en carbone qui prévaut encore aujourd'hui (ce qui est rendu très visible par la diplomatie du gaz pratiquée par plusieurs dirigeants européens) que pour l'économie décarbonée de demain, où la place déterminante de l'électrification des usages impose, au moins pour une décennie, en parallèle de la montée en puissance d'une économie circulaire des matériaux critiques (métaux rares pour les batteries, par exemple), une montée en puissance rapide des importations de ces matériaux vers l'Europe.

En second lieu, les pays occidentaux et les Européens en particulier, ont besoin de se trouver des alliés dans les négociations internationales, mais les nouveaux pays non alignés ne sont pas prêts à jouer un rôle de simple supplétifs : sans promettre d'exclusivité stratégique, les pays africains demandent par exemple que les preuves d'un rééquilibrage dans la prise en compte des besoins des pays du Sud soient manifestes, pour croire au « partenariat entre égaux » recherché dans les sommets entre Union africaine et Union européenne. Ce rééquilibrage devant concerner autant la méthode du dialogue que les effets concrets de la mise en place de nouveaux investissements au service d'une trajectoire d'industrialisation: investissements devant permettre aux pays du Sud de capturer davantage de valeur, de capacité d'innovation et d'emplois pour leurs populations actives en croissance rapide, au moment même où les plus grandes économies parlent à l'inverse de relocaliser sur leurs territoires ces mêmes emplois.

Les négociations internationales sur l'environnement constituent à ce titre un point d'observation clé pour mieux comprendre ce que les pays du Sud non alignés expriment et revendiquent, au-delà des promesses non tenues de financement du climat qui ont été très sonores à la COP 27, pourquoi ils le font avec tant de force aujourd'hui, et dans quelle mesure cela peut ouvrir une opportunité à l'Union européenne, pour ne pas être écrasée entre superpuissances rivales, de rénover profondément ses relations avec ces pays qui ne s'alignent pas.

Pour éclairer ce propos, nous passons en revue quatre tendances complémentaires qui structurent le champ de la coopération internationale en matière de développement durable, et sur lesquelles la guerre menée par la Russie en Ukraine accentue les contrastes : rôle essentiel et pourtant insuffisant du G20, déploiement inéluctable d'une économie zéro carbone, maintien des négociations environnementales internationales et rupture de confiance entre pays du Sud et pays occidentaux sur les moyens mis au service d'une possible convergence économique. À la croisée de ces tendances, les institutions multilatérales, notamment en matière de développement durable, continuent de jouer un rôle déterminant, particulièrement stratégique pour l'Union européenne.

### Le G20 à l'heure des conflits entre grandes puissances

Alors que la rivalité économique et géopolitique entre la Chine et les États Unis semblait structurer le champ des tensions, l'invasion russe en Ukraine met l'accent sur la force brutale, la remise en cause des frontières et des règles internationales, et l'Europe semble écrasée dans ce jeu entre grandes puissances. Au moment où la coopération semble plus que nécessaire pour une relance durable à la sortie de la crise de la Covid-19, cette guerre ralentit notablement l'une des instances absolument centrales pour la coopération économique mondiale, le G20 : à la suite du G20 italien, la présidence indonésienne du G20 s'annonçait comme essentielle pour faire aboutir les négociations sur l'usage des droits de tirage spéciaux du FMI au bénéfice de la relance durable dans les pays en développement, d'autant plus que les contrecoups de la guerre russe en Ukraine renforcent encore leur fragilité économique en faisant s'envoler les prix de l'alimentation et de l'énergie sur les marchés internationaux. Les pays occidentaux couraient le risque d'apparaître comme bloquant les discussions clés sur la réforme des interventions du FMI et de la Banque mondiale en exigeant comme préalable à tout document technique ou politique la condamnation de l'invasion russe en Ukraine. Le sommet du G20 de Bali, en l'absence de Vladimir Poutine, aura, heureusement pour eux, permis de continuer de faire progresser ces discussions fondamentales pour les pays du Sud. Mais, comme on le verra plus loin, les discussions menées au même moment dans le cadre multilatéral de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques à la COP27 ont aussi imposé aux pays européens et occidentaux en général de positionner leur soutien à cette initiative dans un contexte différent, et davantage visible pour l'ensemble des pays les plus vulnérables et les plus pauvres, non représentés au G20.

Par ailleurs, la présidence indonésienne du G20 devait aussi faire progresser la compréhension mutuelle entre pays développés et en développement sur les formes de régulation du commerce mondial compatibles avec la réduction des inégalités et la transformation écologique. Mais les réflexions stratégiques économiques des grandes puissances du G20 semblent aujourd'hui mettre autant l'accent sur le retour vers les marchés intérieurs, la relocalisation des chaînes d'approvisionnement au sein des pays (re-shoring) ou dans des pays amis (friend-shoring) et la relocalisation des emplois industriels que sur une mondialisation plus régulée et plus juste. Cela transcrit notamment le fait que la sécurité d'approvisionnement devient un axe central de ces réflexions stratégiques : la transformation des chaînes de valeur mondialisées est ainsi de plus en plus largement débattue selon l'angle de la dimension sécuritaire, et pas seulement de la compétition économique, alors même qu'elles sont aussi transformées non seulement par les stratégies officielles et plus ou moins réalistes de relocalisation, mais aussi par les évolutions technologiques qui substituent de plus en plus le capital technique à la main d'œuvre, ainsi que par les tendances de fond vers la décarbonation de l'économie.

Là encore, comparativement, les négociations concrètes dans le champ du climat, traitant de la transition énergétique et des investissements internationaux dans les pays du Sud à cet effet, mettent concrètement à l'épreuve de nouvelles formes de partenariat et de chaînes de valeur qui préfigurent les relations économiques de demain. Elles imposent ainsi autant qu'elles permettent aux acteurs européens de démontrer tout autant symboliquement que concrètement comment ils entendent traiter avec leurs partenaires du Sud, en cette matière si centrale pour l'Europe qu'est la recomposition du système énergétique et de son accès aux ressources, au cœur de son projet économique autant que de sa souveraineté et de sa sécurité.

### L'élan vers l'économie zéro carbone questionné, mais aussi renforcé par la priorité à la sécurisation énergétique

La COP 26 de Glasgow avait consacré la dynamique mondiale vers l'économie zéro carbone comme horizon de modernisation, dont le Pacte vert européen constitue l'une des traductions concrètes les plus emblématiques, suivi de près par les engagements de neutralité carbone des grandes économies innovantes de la planète : Chine, Corée du Sud, Japon, mais aussi les États-Unis de Joe Biden et surtout des États clés comme la Californie en leur sein. Quel a été l'impact de la guerre en Ukraine sur cette dynamique aspirationnelle, reposant avant tout sur la convergence des anticipations ? L'une des dimensions clés est la dépendance européenne au gaz russe. Majo-

ritairement, la mise en évidence des risques liés à cette dépendance vient renforcer la vision à long terme pour l'Union européenne que les objectifs de décarbonation du Pacte vert sont aussi des objectifs de sécurisation et d'autonomisation d'un continent particulièrement pauvre en ressources fossiles. Il est important de noter que cette guerre fait entrer de manière extrêmement centrale la politique européenne de transition écologique, et donc le Pacte vert lui-même, au cœur des débats politiques nationaux, alors que l'action européenne en la matière restait cantonnée à un débat d'experts.

Cinq éléments de fragilisation doivent cependant attirer l'attention, les décisions politiques urgentes nécessaires dans une économie de guerre devant absolument éviter de mettre en place des formes d'irréversibilités incompatibles avec les objectifs de transition et de souveraineté à moyen et long terme. Premier point d'attention, le débat politique sur la sécurité alimentaire et la transformation du système alimentaire européen a télescopé réponses à court terme et enjeux de long terme : d'une part, les besoins à court terme des pays du Sud structurellement importateurs d'accéder aux marchés alimentaires, auxquels les réponses en matière d'aide doivent être urgentes et d'ordre financier, également les besoins du secteur de l'élevage européen qui sera le plus durement touché par les augmentations de prix sur les matières premières ; d'autre part, la nécessité de tenir bon sur les objectifs à 2030 de la stratégie « De la fourche à la fourchette », moteurs d'indispensables changements structurels permettant de [réduire la dépendance de l'Europe aux importations d'alimentation des animaux et de fertilisants azotés produits à partir de gaz fossile. Les décisions en G7 et en Conseil européen, sous impulsion française, mettent bien en évidence les besoins d'intervention à court terme, mais ne devraient pas remettre en cause la transformation structurelle du système alimentaire européen.

Deuxième point d'attention, l'augmentation des prix de l'énergie et de l'alimentation en Europe vont supposer de mettre en place des solutions d'urgence en soutien aux ménages les plus pauvres. Ici encore, ces mesures doivent aider, dans la mesure du possible, à réduire la dépendance des ménages aux énergies fossiles (par exemple en soutenant l'accès à l'efficacité énergétique ou à des pompes à chaleur) plutôt que de réduire les signaux économiques défavorisant les énergies fossiles par rapport aux énergies non carbonées. Les formes d'aide sociale et de compensation mises en place dans toute l'Union vont évidemment être au cœur des débats politiques nationaux sur le pouvoir d'achat : bien cadrées, elles devraient pouvoir contribuer à une mobilisation politique en faveur des mesures phares du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (notamment en matière de taxation de l'énergie ou de fonds social pour le climat); mais leur mise en politique reste cependant extrêmement difficile, risquant de mettre

en cause les décisions européennes plutôt que d'en montrer la cohérence.

Troisième point d'attention, l'angle de la sécurité énergétique fait souvent l'impasse sur les enjeux d'efficacité énergétique et de réduction de la demande, pour se focaliser uniquement sur les substitutions entre sources d'énergie. Pour l'instant, il semble que les enjeux de sobriété réussissent quand même à pénétrer les discussions de tout le spectre politique, préparant l'opinion publique à de possibles mesures de rationnement en matière énergétique notamment. S'il faudra distinguer clairement mesures de rationnement d'urgence et maîtrise de la demande à moyen terme, citoyens, société civile, entreprises et pouvoirs publics auront une responsabilité pour tirer de cette expérience subie des leçons pour des évolutions plus durables et plus souhaitées de nos modes de vie.

Par ailleurs, quatrième point d'attention, la dynamique internationale semble plus incertaine. Le secteur américain des énergies fossiles saisit les besoins européens d'énergies de substitution au gaz russe comme une opportunité de relance massive de sa production, en dépit d'un bilan carbone assez mauvais des exportations de gaz naturel liquéfié. Les conséquences de la guerre sur la politique énergétique chinoise sont peu lisibles de l'extérieur, même si le soutien aux énergies décarbonées semble être un axe maintenant inéluctable de la modernisation de cette immense économie.

Enfin, dernier point critique, si les grandes entreprises européennes et mondiales restent bien engagées à contribuer à la neutralité carbone à long terme, les stratégies de mise en œuvre concrète de cette ambition risquent de reposer encore trop souvent sur d'importants volumes d'émissions négatives ou de compensations par les crédits carbone volontaires, censés compenser des émissions résiduelles de gaz à effet de serre trop importantes. Cela crée un nouvel élan pour des projets de finance carbone, gagés notamment sur des changements d'usage des sols : ceux-ci pourraient être vus comme une potentielle aubaine pour déclencher les transformations structurelles nécessaires pour le développement agricole et économique des pays du Sud, mais leur massification constitue aussi un risque potentiel très élevé pour la sécurité alimentaire des populations locales concernées et pour la biodiversité. Le rapport confié par le Secrétaire général des Nations unies à un groupe d'experts de haut niveau présidé par l'ancienne ministre canadienne de l'Environnement Catherine McKenna<sup>2</sup> précise que les crédits carbone volontaires, nécessairement à haute intégrité environnementale et intégrant des co-bénéfices en matière de biodiversité et de développement des communautés locales, ne pourront compenser les efforts de décarbona-

 Nations unies, Net Zero Commitments By Businesses, Financial Institutions, Cities And Regions, United Nations' High Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non State Entities. tion non réalisés, et devront être pris en compte dans une comptabilité distincte.

Les milieux économiques européens et occidentaux semblent commencer à douter de la possibilité de garder comme objectif de maintenir la température moyenne de la planète en dessous d'un accroissement de 1,5°C par rapport aux niveaux pré-révolution industrielle. Les difficultés à atteindre la neutralité carbone, nécessairement exigeante à la hauteur de ce que décrit le rapport de Mme McKenna, pourraient aussi faire vaciller l'ampleur ou la rapidité des changements dans ces entreprises. Mais nombre d'entre elles, notamment en Europe, ont aussi déjà investi dans l'économie décarbonée comme un indispensable relais de croissance (comme par exemple la transition vers le véhicule électrique dans le secteur automobile), ce qui ancre l'économie zéro carbone au moins comme l'une des tendances clés des relations économiques du monde de demain.

# Quelles conséquences concrètes à la poursuite et à l'amplification des négociations multilatérales environnementales ?

À bien moindre niveau d'attention médiatique que la guerre en Ukraine, toute l'année 2022 a aussi été très fortement marquée par une très intense activité de négociations multilatérales en matière environnementale, notamment en présentiel. Celles-ci débouchent à la fois sur le lancement de nouvelles négociations, et sur la mise en évidence de blocages critiques.

L'Assemblée des Nations unies sur l'environnement, dans sa 5e session, a lancé deux nouvelles négociations devant être conclues d'ici 2024 : celle d'un nouveau traité sur les plastiques, et celle d'une plateforme scientifique et politique sur les produits chimiques, les déchets et les pollutions. Expression d'une analyse très juste de l'importance de ces enjeux pour la préservation des écosystèmes mondiaux, ces nouvelles négociations paraissent aussi bien trop optimistes concernant le temps nécessaire pour créer de nouvelles institutions multilatérales, surtout quand on voit la lenteur des négociations sur la biodiversité en haute mer. Le risque est donc grand que ces négociations multilatérales ne symbolisent surtout l'accord de l'ensemble de la communauté internationale, Russie comprise, sur l'importance de la préservation des biens communs environnementaux, mais qu'elles s'enlisent sans parvenir à avoir une portée significative sur les secteurs et les politiques publiques concernés.

On risque donc un grand écart entre la volonté de poursuivre les négociations et la capacité à trouver des accords concrets. Ce risque est aussi révélateur de deux grandes tensions structurantes entre les grandes régions du monde.

Première tension structurante : pour plusieurs grandes puissances comme la Russie ou la Chine, la poursuite des négociations environnementales est acceptable dans la mesure où elles se cantonnent à un caractère technique, à l'exclusion de toute dimension politique, notamment en matière de droits humains et de la place de la société civile. À l'inverse, les négociations sur la biodiversité voient monter un front d'acteurs et de pays soutenant l'importance du rôle politique et technique que doivent jouer les peuples autochtones et les communautés locales pour pouvoir réellement protéger la biodiversité. Et on voit de plus en plus d'exemples concrets mettant en lumière comment les droits accordés aux mobilisations citoyennes, à la société civile et aux peuples autochtones sortent de l'incantation pour devenir des leviers réels de la transformation. En Amérique latine, notamment, l'accord d'Escazu sur la participation, l'information, l'accès à la justice et le droit des communautés autochtones en matière d'environnement est entré en vigueur. En Europe et dans d'autres régions, l'action en justice de la société civile constitue un des leviers par lesquels les engagements internationaux des États pourront devenir réalité. Les acteurs européens soutiennent fortement l'inséparabilité de l'action pour la transformation écologique et du fonctionnement des institutions démocratiques. Probable point d'achoppement de certaines de ces négociations futures, c'est aussi un point de ralliement que l'Europe peut offrir aux autres régions du monde.

La possibilité d'alliances et de ralliement est précisément un enjeu crucial, puisque le fait le plus marquant des récentes négociations environnementales a été l'insistance avec laquelle les pays du Sud, et en particulier le groupe africain, ont choisi de marquer la fin des négociations sur la biodiversité au printemps en soulignant l'écart entre leurs besoins de financement et les promesses des pays développés en la matière, comme ils le faisaient aussi sur les financements pour le climat. C'est la deuxième tension structurante, s'exprimant en matière d'environnement, révélatrice d'une rupture de confiance plus profonde comme on l'a vu plus haut, et sur laquelle revient la dernière section de cet article.

Pourquoi donc les négociations environnementales multilatérales font-elles l'objet d'un investissement aussi important des pays européens, et pourquoi doivent-elles recevoir toute l'attention des analystes géostratégiques ? Tout simplement parce que s'y joue la définition de normes clés qui pourraient définir les champions économiques de demain et les rapports économiques au sein des chaînes de valeur, bien au-delà des matériaux critiques et des ressources énergétiques. Preuve en est la bataille sur la définition de l'agriculture et de l'alimentation durable, très présente à la COP 27 mais aussi dès 2021 sous la forme d'un rapport du département américain de l'agriculture (USDA) critiquant la stratégie européenne « De la fourche à la fourchette » pour ses effets économiques en

Europe et dans le monde : à fleurets pas toujours mouchetés, experts européens et étatsuniens concourent, devant le reste du monde dans les conventions des Nations unies sur le climat ou la biodiversité, pour faire prévaloir soit, d'un côté, un modèle d'agriculture optimisé du point du carbone et compatible avec les immenses espaces spécialisés et les formes d'extraction de la valeur par économies d'échelle et massification qui sont celles de l'industrie agroalimentaire des États-Unis, soit, d'un autre côté, un modèle visant à protéger autant la biodiversité et la qualité de l'eau et des sols que le climat, et qui suppose des reconversions profondes des modèles d'affaires et des grands bassins de production en misant sur la re-diversification, source de montée en gamme autant que de résilience. Outre cette « diplomatie de l'alimentation », on pourrait citer les efforts pour définir l'hydrogène vert ou l'acier vert, radicalement décarbonés : toutes ces définitions et concepts débattus entre experts, prêts à basculer vers des formes de normalisation ou de régulation, ne peuvent être réduits à des spécifications des techniques de production ou de transformation : elles mettent également en jeu beaucoup plus profondément la répartition du pouvoir de prescrire, de créer de la valeur, de la capacité à innover, et donc in fine également la répartition des emplois et des revenus entre les différents acteurs des filières et entre les grandes régions reliées entre elles dans le système économique mondial. C'est encore plus le cas pour ce qui concerne les formes d'investissement et les arrangements institutionnels et contractuels qui les sous-tendent.

### Réparer la confiance entre Nord et Sud à partir des négociations sur le climat ?

Si la COP 26 de Glasgow a été un succès en matière d'engagement pour la neutralité carbone, elle a aussi signé un échec retentissant pour ce qui concerne l'atteinte des objectifs de 100 milliards de dollars par an de transferts financiers du Nord vers le Sud, promis à partir de 2020. À cela s'adjoignait aussi l'alerte des pays les plus vulnérables sur leur incapacité à faire face seuls aux dommages liés aux effets actuels du changement climatique : formulant des demandes de réparation pour une dette écologique, ces pays du Sud soulignent aussi plus largement l'ombre portée de l'ère coloniale sur la structure actuelle du système économique mondial, dont les chaînes de valeur sont gouvernées depuis les pays les plus riches.

Quand l'Inde à Glasgow indique qu'au-delà de la promesse des 100 milliards annuels, ce sont 1 000 milliards annuels que ce pays dépense en matière climatique, quand le Gabon à Genève pendant les négociations préparatoires à la COP 15 indique que plutôt que les 10 milliards actuellement en discussion, ce sont 100 milliards annuels dont les pays du Sud ont besoin, il faut entendre deux choses. D'abord, une défiance de plus en plus grande de la part des pays présentés plus haut comme non alignés

vis-à-vis des promesses de financement des pays de l'OC-DE, et de l'Europe en particulier, alors qu'il apparaît clairement que ce sont les États-Unis qui sont les plus loin d'atteindre leur part dans ces promesses de financement climat. Ensuite, et surtout, les pays du Sud soulignent un écart criant entre leurs besoins d'investissement et leurs propres capacités de financement : ils sont soumis au ciseau d'une population active en croissance rapide dans les prochaines décennies, supposant une trajectoire d'investissement pour une forme inédite d'industrialisation très rapide pourvoyeuse d'emplois et de revenus, alors que les emplois industriels sont réduits par les progrès technologiques, que les crises successives et prolongées mettent ces pays à genou et que le changement climatique les assomme de catastrophes plus graves et plus fréquentes. Ces pays soulignent aussi l'écart immense entre les fonds mobilisés par les pays du Nord pour leur propre relance et ceux qu'ils mobilisent pour appuyer la relance au Sud.

L'un des rapports clés discutés à ce propos à la COP 27 est celui produit par les économistes britannique Nicholas Stern, africaine Vera Songwe et indien Amar Bhattacharya, sur les besoins massifs de passage à l'échelle des financements pour le développement et pour le climat³. Ce rapport souligne la différence d'ordre de grandeur entre la promesse des 100 milliards de dollars par an et l'immensité des besoins des pays du Sud pour l'action climatique tant en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation que pour faire face aux dommages catastrophiques déjà enclenchés : le besoin de financement est estimé à 2 000 milliards de dollars par an, dont au moins 1 000 devraient venir de financements publics ou privés issus des pays du Nord.

Face à ces montants qui pourraient sembler démesurés, le même rapport indique le besoin d'une réforme profonde non seulement de l'usage des droits de tirage spéciaux du FMI, comme déjà mis à l'agenda du G20, mais aussi plus largement du traitement de la dette et du mandat et des formes d'intervention de la Banque mondiale, des banques multilatérales qui lui sont liées, et du FMI lui-même. Qui d'autre que ces institutions créées à la sortie de la Seconde Guerre mondiale seraient en mesure de déployer de tels montants dans les pays concernés ? La crise profonde et prolongée à laquelle sont particulièrement soumis les pays qui étaient précédemment en train d'émerger économiquement ne serait-elle pas aussi la dernière chance pour ces institutions, dont la gouvernance est encore dominée par les pays occidentaux, de faire la preuve de leur pertinence et de leur efficacité?

La Première ministre de la Barbade, Mme Mia Mottley, a tendu la main à ces institutions et au pays du G7 avec la

Vera Songwe, Nicholas Stern and Amar Bhattacharya, Finance for climate action: scaling up investment for climate and development, Novembre 2022.

définition de son agenda de Bridgetown<sup>4</sup>, visant précisément cette réforme de Bretton Woods guidée moins par l'enjeu de justice dans la gouvernance (qui pourrait être traité plus tard) que par la justice dans les effets qu'elle pourrait avoir pour éviter un décrochage économique profond des pays vulnérables, des pays les moins avancés, mais aussi des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Si cette réforme a été discutée et a progressé lors du G20 de Bali, c'est aussi à la COP 27 que le président français a pu officiellement s'engager, devant l'ensemble des pays rassemblés par cette instance multilatérale, à appuyer la Première ministre de la Barbade pour faire atterrir cette réforme au plus vite, c'est-à-dire pour les réunions de printemps de ces institutions financières internationales basées à Washington et en annonçant un sommet à Paris en juin pour un « pacte financier » avec ces pays.

Mais plus largement, comme on l'a vu, les pays qui ne se sont pas alignés sont aussi demandeurs d'une autre gouvernance des relations économiques qui sont en train de se modifier rapidement, des rapports de pouvoir et de la répartition de la valeur et des emplois dans des chaînes de valeur qui se recomposent activement. Où cela est-il gouverné ? Ce n'est probablement pas une affaire de politiques commerciales ou de régulation des tarifs douaniers, discutés à l'OMC. Peut-être davantage un enjeu lié aux règles régissant les investissements internationaux, encadrés par des accords internationaux liés à l'OMC ou des mécanismes de règlement des différends en la matière, comme la Chine vient d'en mettre en place dans le cadre des Nouvelles Routes de la soie pour contester la dominance des mécanismes établis par les pays occidentaux : mais ces règles génériques en matière d'investissement ne définissent pas dans quelle mesure les différents opérateurs peuvent être considérés comme innovateurs et créateurs de valeur, ou bien cantonnés dans le rôle de purs et simples pourvoyeurs de matière première. La Chine ne s'y est pas trompée, puisqu'elle a focalisé le forum de coopération Chine-Afrique non plus sur la question du financement des infrastructures, mais sur celle des investissements productifs en Afrique.

C'est bien l'enjeu clé d'un grand nombre d'arrangements institutionnels spécifiques discutés dans les négociations climatiques, et notamment en matière de transformation des systèmes énergétiques, au Nord comme au Sud. Par exemple, la stratégie allemande d'importation d'hydrogène vert à grande échelle a été largement critiquée et discutée lors d'un atelier organisé par la plateforme de dialogue *Ukama* entre *think tanks* européens et africains qui vise à faire le pont entre les besoins de transformation écologique et ceux de transformation économique structurelle des deux continents. Comment, dans

4. Voir le texte de Avinash Persaud dans ce numéro, p. 108.

la vision de l'Europe, l'économie zéro carbone de demain fait-elle une place non seulement à la souveraineté économique du continent européen mais aussi aux acteurs économiques africains comme moteurs de l'innovation et de l'industrialisation, et donc pourvoyeurs massifs d'emplois pour la jeunesse du continent africain? Comment l'Europe peut-elle donner des gages de confiance que, dans les turbulences géostratégiques actuelles, elle ne cherchera pas à cantonner l'Afrique dans une logique purement extractive de producteurs de matière premières? Ce que révèlent ces débats entre experts<sup>5</sup>, c'est que les conditions permettant de renouer la confiance à ce sujet se discutent évidemment autour de la politique de développement européenne, renommée « partenariats internationaux », dans sa politique commerciale, mais aussi beaucoup plus concrètement dans les décisions d'investissement et les arrangements contractuels entre opérateurs publics et privés des deux continents : par exemple, en choisissant de soutenir non seulement l'exportation d'hydrogène issu d'énergie renouvelable et produit sur le continent africain, mais en s'assurant également que l'hydrogène serve prioritairement à développer sur place le secteur industriel.

Les acteurs européens sont à juste titre focalisés sur la mise en place de dispositifs concrets et efficaces à doubles bénéfices sur le développement socio-économique et le climat, du type du Just Energy Transition Partnership (JETP) signé avec l'Afrique du Sud à Glasgow, et cherchent à en nouer de nouveaux avec quelques grands pays clés, comme celui annoncé à la COP 27 avec l'Indonésie. Dans ce contexte, il est essentiel que la notion de justice traduise non seulement l'attention prioritaire portée aux enjeux d'emploi dans les transformations envisagées des systèmes énergétiques et de l'économie des pays dans son ensemble, mais aussi les conditions de négociation de ces partenariats, qui doivent être ancrés dans les besoins des pays du Sud, et surtout les formes concrètes d'investissement que l'intervention d'un bailleur public du Nord permet de garantir, faisant toute leur place aux opérateurs économiques du Sud et à leur trajectoire d'industrialisation<sup>6</sup>. Les européens envoient cette année des messages contradictoires en matière de développement des infrastructures de gaz, et cela est très remarqué et souligné par les chefs d'État africains, comme le président nigérian<sup>7</sup>: alors que les acteurs financiers publics européens comme la BEI ou l'AFD ont annoncé ne plus financer d'infrastructures liées aux énergies fossiles, les terminaux gaziers sont néanmoins développés en Europe et des subventions à l'usage du gaz sont mises en place pour aider les consommateurs européens à faire face à l'envo-

- Sébastien Treyer, Chukwumerije Okereke, John Asafu Adjaye, San Bilal, Ann Kingri, Imme Scholz, Youba Sokona, Africa's transition from a provider to a key actor of the global energy transition, IDDRI, février 2022.
- Hege, E., Okereke, C., Treyer, S., Sokona, Y., Kingiri, A., Keijzer, N., Denton, F. (2022). Just Energy Transition Partnerships in the context of Africa-Europe relations: reflections from South Africa, Nigeria and Senegal. Ukama.
- Chiamaka Okafor, Climate Change: Western countries are hypocrites, can't dictate to Africa – Buhari, Novembre 2022.

lée des prix, parfois sans plus de précaution concernant des effets induits de désincitation à la sortie des énergies fossiles. C'est donc une discussion à haut risque qui s'est engagée et que la COP 27 aura permis de faire avancer sans la finaliser. Soit les JETP sont l'occasion de démontrer une nouvelle manière, plus juste, de construire des investissements et des chaînes de valeur entre les continents, soit ils viennent confirmer les pays du Sud dans leur critique radicale de ce qu'ils nomment l'hypocrisie des Européens.

Malgré la focalisation sur la guerre qui a actuellement lieu sur le sol européen, l'Europe doit continuer un dialogue extrêmement actif avec les pays du Sud les moins avancés et les plus vulnérables, et pas uniquement dans la logique de contrer la Chine comme dans le dialogue indo-pacifique, mais au service de la reconstruction de partenariats stratégiques concrets, permettant à l'Europe comme à ses partenaires de ne pas se retrouver écrasée entre les rivalités des puissances chinoise, russe et américaine. Le multilatéralisme environnemental est à ce titre un point de passage inévitable, mais aussi une opportunité de démontrer de nouvelles manières de négocier et de nouvelles manières de construire des partenariats économiques.

Pour que ce partenariat soit perçu comme sincère et en confiance, l'Europe doit continuer à démontrer qu'elle est réellement à l'écoute des demandes, des perceptions et des besoins de ses partenaires, même quand leur prise en compte paraît difficile : demandes de réparations, demandes de prise en considération de l'héritage post-colonial, mise en évidence des contradictions européennes dans le traitement des guerres récentes en Irak, en Libye, au Yémen ou en Ukraine. Celles-ci doivent être entendues, car ce que ces pays expriment aussi, c'est le besoin de tester concrètement la sincérité des engagements européens dans la mise en œuvre de partenariats concrets pour que les pays du Sud atteignent les objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable, autant en matière de climat que de prospérité.

Cela ne veut pas dire, au contraire, que l'Europe ne doit pas affirmer clairement sa posture et ses valeurs, notamment en matière de démocratie et de droits humains, autant pour leur valeur intrinsèque que pour leur caractère instrumental au service des transformations nécessaires: sans la possibilité d'un dialogue politique ouvert à la société civile et à la contre-expertise, il ne saurait y avoir de trajectoire crédible d'investissement pour atteindre la prospérité économique en respectant les limites de la planète. Il faut donc démontrer que l'offre européenne en la matière ne constitue pas une conditionnalité ou un frein à la mobilisation des investissements, mais bien plutôt un gage de viabilité à long terme, de durabilité des investissements, et donc un gage de stabilité, de prévisibilité et d'attractivité pour les investisseurs.

L'accès massif des pays du Sud aux flux financiers mondiaux est-il facilité plutôt que freiné par les exigences en matière de gouvernance et de démocratie et d'impact environnemental et social? La recomposition des rapports économiques mondiaux est-elle rendue encore plus injuste par la transition vers l'économie décarbonée ou celle-ci n'est-elle pas plutôt l'occasion de démontrer concrètement de nouveaux rapports de pouvoir dans les chaînes de valeur ? Il est absolument essentiel, et tout à fait stratégique dans le contexte géopolitique actuel, que les acteurs européens et les nombreux alliés qu'ils comptent dans d'autres régions, continuent d'utiliser les négociations multilatérales environnementales pour faire pencher la balance du bon côté pour la prospérité des pays non alignés autant que pour celle de l'Europe et que pour la protection de biens publics environnementaux mondiaux.



Pierre Charbonnier • Philosophe, chargé de recherche CNRS à Sciences Po (Centre d'études européennes et de politique comparée)

# Ouvrir la brèche : politique du monde post-carbone

### Green Deal versus écologie : l'ère de l'environnementalisme productiviste<sup>1</sup>

Lors du sommet pour le climat qui s'est tenu les 22 et 23 avril derniers et qui devait marquer le retour des États-Unis dans la diplomatie de l'après carbone, les différents leaders qui se sont succédé à la tribune ont pu éprouver leurs meilleurs éléments de langage. Joe Biden a ainsi décrit le défi climatique comme l'occasion d'un retour à la compétitivité des États-Unis, à l'avenir fondée sur les « énergies propres » (ce par quoi il faut entendre bas carbone), et son émissaire John Kerry a ajouté « No one is being asked for a sacrifice, this is an opportunity ». Les décennies passées à disqualifier l'environnementalisme comme un fardeau imposé au travailleur comme à l'entrepreneur ont payé: pour ouvrir la voie à un avenir sous les 2°C de réchauffement climatique, c'est la rhétorique de la faisabilité technique et de l'opportunisme économique qui emporte tout sur son passage. Jennifer Granholm, la ministre de l'énergie du gouvernement démocrate, a de son côté recyclé l'une des plus célèbres métaphores de guerre froide en annonçant que l'ouverture des marchés et des innovations dans la green tech constituaient le « moon shot » de notre génération<sup>2</sup>. L'écho historique est évident : dans les années 1940 déjà, la diplomatie économique américaine déclarait de façon grandiose que la coopération technique et scientifique était en mesure de sauver le monde contre la faim et la guerre, que la « frontière infinie » du projet Manhattan et du programme spatial<sup>3</sup> théorisée par les ingénieurs comme Vannevar Bush ouvrait les possibilités techniques au point que la misère

- Ce texte a été publié pour la première fois par le Grand Continent, le 14 juin 2021.
- Giovanni Russonello, "On Climate, Biden Takes On 'Our Generation's Moonshot'", The New York Times, 23 avril 2021.
- Bush Vannevar, Science, the endless frontier. Report to the President on a program for postwar scientific research, by Vannevar Bush, director of OSRD, Washington, Government printing office, 1945.

et la peur ne seraient bientôt plus que de lointains souvenirs. Le gouvernement Biden reconnaît d'ailleurs explicitement ces références historiques en baptisant son projet de loi sur le financement de la recherche le « Endless Frontier Act ».

Lors du même sommet, le directeur de l'Agence Internationale de l'Energie Fatih Birol a en partie refroidi l'ambiance : « I will be blunt. Commitments alone are not enough. We need real change in the real world. Right now, the data does not match the rhetoric, and the gap is getting wider and wider »4. Mais cela ne change rien au paradigme politique entériné depuis maintenant plusieurs mois. La relance rendue nécessaire par la crise du Covid-19 (ou du moins après la crise du Covid-19 au Nord) accélère l'intégration de l'impératif climatique à la régulation de l'économie-monde. L'entrée dans les politiques de l'anthropocène, c'est désormais clair, ne se fait pas du tout sur le terrain de la réconciliation avec la nature et le vivant ou de la promotion des valeurs post-matérialistes. Elle prend plutôt la forme d'une réinvention de la productivité, d'un nouveau pacte entre le travail et les marchés, et d'une coopération technique censée garantir la sécurité globale.

Il faut mesurer l'importance de cette reformulation de l'impératif écologique et climatique. La culture politique née dans les milieux environnementalistes des années 1960 et 1970, reprenant certains thèmes de la critique de l'industrie déjà déployée au XIXe siècle, mettait en avant les pathologies de la surexploitation et de la surconsommation, de l'aliénation entre l'humain et son milieu, et de la course à la puissance inscrite dans la recherche de la croissance. Un demi-siècle plus tard, le bilan de cet environnementalisme est ambivalent. D'un côté, il a fourni les principaux acteurs du combat pour imposer la question des risques et des limites écologiques du mode de développement moderne. Rachel Carson, Vandana Shiva, Chico Mendes et bien d'autres ont collecté les données sur les menaces environnementales tout en forgeant les affects politiques centraux du mouvement vert. Mais d'un autre côté, l'environnementalisme est resté sans réponse au problème fondamental qu'il posait, qui est la tension entre l'aspiration à l'émancipation et son inscription dans des limites écologiques, ou pour le dire autrement entre la sécurité sociale et la sécurité environnementale. Jamais une coalition sociale fondée sur la réponse à ce dilemme n'a été en position de force dans le jeu des politiques parlementaires ou révolutionnaires.

C'est certainement la raison pour laquelle cette culture politique est actuellement en train d'être éliminée, ou du moins rejetée aux marges du débat politique. Les écologistes de terrain réalisent évidemment un travail essentiel au niveau local et régional sur des problématiques ciblées comme l'usage de forêts, la conservation de la biodiver-

 Emiliya Mychasuk, "Climate summit as it happened: Biden caps event with green jobs and co-operation message", Financial Times, 23 avril 2021.

sité et de la vie sauvage, l'agroécologie. Mais il est absolument frappant de constater que le thème central des mouvements verts du Nord comme du Sud, c'est-à-dire la critique du productivisme et de ses abus, fait l'objet d'un renversement intégral par les politiques climatiques actuelles. Parce que la critique du productivisme semblait à l'immense majorité (et en particulier aux classes populaires prises dans le paradigme industriel) une entrave à la réalisation de leurs aspirations, cette critique a été pour ainsi dire désactivée pour laisser place à un environnementalisme opportuniste, et in fine productiviste. La préservation d'un oïkos habitable et l'intériorisation des limites planétaires par les acteurs les plus puissants de la communauté internationale prend la forme d'une réinvention de la productivité. Les énergies fossiles sont désignées comme l'ennemi à abattre, et les objectifs de réduction d'émissions sont formulés de manière prudente grâce à l'artifice comptable du « net zéro », qui laisse ouverte la possibilité d'une compensation des émissions surnuméraires. L'horizon se dégage alors pour ce que Biden, Kerry, Granholm, mais aussi les leaders chinois des négociations climatiques décrivent : l'ouverture de gigantesques marchés de la transition, et la mise en place de dispositifs d'accompagnement politiques destinés à ne pas compromettre l'acceptabilité sociale de cette redirection industrielle. Les Gilets Jaunes français sont dans les têtes de tous les gouvernants, soucieux de réaliser la transition sans perdre leur légitimité, voire en la consolidant.

### La fin des incantations : l'environnement comme terrain d'affrontement géopolitique

Les sciences sociales ont souvent décrit la façon dont les acteurs les plus puissants parviennent à s'approprier les critiques qui leurs sont faites en redéfinissant les termes et les implications de cette critique. Ici, un tel mouvement est manifeste : alors que la remise en question du modèle productiviste conditionnait l'ouverture d'un avenir vert à la construction de liens d'interdépendance humains émancipés de l'impératif capitaliste du profit et de l'accumulation, les politiques climatiques du XXIe siècle utilisent la recherche du profit comme un levier de réorientation. Et derrière le profit, bien entendu, se cache le maintien des structures de pouvoir liées à la capacité d'offrir travail, formation, protection, et défense de la souveraineté. Les politiques actuelles du climat font résonner la célèbre phrase du Guépard de Lampedusa : « Il faut que tout change pour que rien ne change »5.

Les éléments de continuité historique entre le monde des énergies fossiles et celui de l'après carbone sont donc importants, plus importants que ne l'auraient sans doute souhaité les héros et héroïnes de la cause environnementale. Mais l'élément de discontinuité n'en est pas

 Aykut Stefan C. et Evrard Aurélien, Une transition pour que rien ne change? Changement institutionnel et dépendance au sentier dans les transitions énergétiques en Allemagne et en France, Revue internationale de politique comparée, Vol. 24, no 1, 2017, p. 17-49. moins massif et impossible à ne pas prendre en compte : l'immobilité géopolitique qui a caractérisé les dernières décennies et le cycle des COP semble être en train de prendre fin. Ce qui s'achève avec elle, c'est ce que Aykut et Dahan avaient appelé la politique incantatoire<sup>6</sup>, une gouvernance climatique incapable d'agir in concreto sur les causes de l'anthropocène, et qui se repliait faute de mieux dans l'affirmation de principes normatifs aussi universels qu'abstraits. Cette longue période de la diplomatie climatique ressemble en tous points à d'autres épisodes historiques, comme par exemple le pacte Briand-Kellog de 1928, qui déclarait la guerre illégale. Ou plus tard l'adoption par les Nations Unies d'une Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Indépendamment de savoir comment et par quel ascendant moral et pratique le recours à la guerre ou la négation des droits fondamentaux pourraient être éliminés, ces déclarations définissaient un horizon normatif, un espace de possibilités et d'impossibilités qui ne pouvaient être universels que dans la mesure où ils étaient non contraignants. L'Accord de Paris obtenu en 2015 était un héritage de cette diplomatie incantatoire, un acquis réel et historiquement marquant au niveau des affirmations normatives, mais un acquis qui ne permettait que de mesurer le temps perdu et de constater passivement l'aggravation de la tragédie climatique. Au contraire, la construction d'une politique climatique économiquement agressive, car fondée sur la course à des avantages comparatifs dans des secteurs industriels émergents, et qui se veut socialement inclusive en intégrant des dispositifs de promotion par le travail, est en rupture avec le temps de l'incantation. Les infrastructures de l'économie post-carbone sont en train d'être déployées et les rapports de force politiques sont en train de se déplacer de la lutte contre l'inaction et le déni, vers une lutte pour la captation des bénéfices économiques et symboliques de la transition7.

La centralité historique du capitalisme se manifeste donc encore de façon éclatante puisque c'est dans ses termes et ses conditions que la réponse à la crise qui semblait l'accabler au-delà de toute rédemption est en train de s'organiser.

Cette nouvelle économie politique, qui mêle le retour d'une forme de dirigisme à la Roosevelt et de coopération technique internationale typique des années d'aprèsguerre, est une étape ambivalente dans le processus de modernisation. L'objectif commun aux grandes puissances consiste à maintenir l'intensité énergétique des sociétés industrielles tout en se débarrassant de ce qui en avait été le socle depuis le XIXe siècle. L'axiome de George Bush énoncé lors du sommet de la Terre de Rio en 1992, « Le mode de vie américain n'est pas négociable », semble l'avoir emporté : ce n'est qu'une fois entrevues les

- Aykut Stefan Cihan et Dahan Amy, Gouverner le climat ?: vingt ans de négociations internationales, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2014.
- Daniela Gabor, "Private finance won't decarbonise our economies but the 'big green state' can", The Guardian, 4 juin 2021.

conditions techniques d'une décarbonation sans perte de croissance, sans modification fondamentale des modes de vie et des rapports sociaux que la réponse au défi climatique s'est engagée - au prix d'un passage de la concentration de CO2 dans l'atmosphère de 350 à 415ppm. À vrai dire, jamais l'intensification énergétique n'avait auparavant pu être envisagée hors de l'accès aux ressources fossiles concentrées dans les sous-sols, si bien que la relance d'une modernisation post-carbone ressemble à un tour de passe-passe, à un pari technologique et politique dont l'aboutissement est totalement incertain. L'idée longtemps défendue dans les cercles assez restreints de l'écomodernisme8, qui consistait précisément à découpler le régime économique de la croissance par rapport au support énergétique des énergies fossiles, constitue désormais l'implicite du mode développement en cours de formation.

#### Le pari incertain de la modernité verte

Après plus d'un demi-siècle de remises en cause du processus de modernisation, après la crise existentielle de la Seconde guerre mondiale, après les secousses épistémologiques et morales provoquées par la réalisation de l'ampleur des dégâts écologiques, la modernité n'est donc toujours pas morte. On peut même dire qu'elle renaît là où devait se trouver son cimetière : dans la construction d'une réponse au défi climatique. Alors qu'il semblait désormais impossible d'aller de l'avant, et que l'avenir se profilait comme une négociation plus ou moins tragique avec l'effondrement d'un paradigme intellectuel et économique, le rêve de modernisation reprend de la vigueur. Il ne s'agit même plus, comme le disait Ulrich Beck dans les années 1980, de construire une modernité prudente, réflexive9, mais de transformer de manière triomphaliste les échecs en opportunités. Il s'agit de transformer l'horizon d'une crise planétaire en une source de créativité, pour surmonter une fois de plus les obstacles que la nature s'amuse à mettre sur le chemin d'homo sapiens.

L'impasse la plus évidente que risque de rencontrer ce paradigme est bien sûr la facture écologique encore exubérante qu'il va présenter au système-Terre. Car même en admettant que les émissions de CO2 se stabilisent à des niveaux compatibles avec des dommages minimaux, l'effort productif nécessaire à l'installation des nouvelles infrastructures ne sera pas fait d'air pur. L'électrification du monde, qui passe par le déploiement de nouveaux réseaux intelligents et la généralisation des batteries dans les véhicules et les systèmes de transport, entraîne un transfert de la charge extractive des ressources fossiles vers d'autres minéraux, tels que le lithium, le graphite, le cobalt<sup>10</sup>. Les pétro-nationalismes qui s'étaient déve-

- 8. https://thebreakthrough.org
- Beck Ulrich et Latour Bruno Préfacier, La société du risque : sur la voie d'une autre modernité, trad. Laure Bernardi, Paris, France, Flammarion, 2008.
- Cédric Philibert, La transition énergétique va-t-elle manquer de matières premières?, Révolution énergétique, 17 mai 2021.

loppés au moment de la décolonisation et de la grande accélération, au Moyen-Orient, en Amérique Latine, sont en passe d'être profondément déstabilisés<sup>11</sup>, pendant que de nouvelles aubaines minières redéfinissent le destin de l'Equateur ou de la Bolivie<sup>12</sup>. Là encore les continuités avec l'ancien monde sont manifestes : le halo écologique et politique des nouvelles chaînes d'approvisionnement et des nouveaux procédés de production est considérable, et il donne des arguments à ceux qui veulent ajouter au problème du budget carbone celui d'un budget plus général des ressources<sup>13</sup>. Les systèmes de compensation des émissions de gaz à effets de serre soulèvent eux aussi des questions techno et géo-politiques : peut-on compter sur la géoingénierie, et si oui selon quel modèle de gouvernance ? Combien de terres agricoles vont être avalées pour assurer le stockage biologique des émissions industrielles ? L'enjeu de la sécurité alimentaire s'invite en effet dans le dilemme climatique, en ajoutant une dimension à ces enjeux déjà complexes.

Mais une chose néanmoins est claire : la construction d'une économie-monde décarbonée ne garantit en rien un avenir affranchi des problèmes de limites et de risques. On se trouve dans une situation tragique. D'un côté l'effort climatique ne saurait être relativisé, et encore moins découragé par des arguments maximalistes qui risqueraient de le faire apparaître comme vain ou hors de portée. De l'autre, les moyens choisis pour réaliser cette entreprise font émerger de nouvelles menaces, ils déplacent les zones de conflits, les pressions extractives, les rapports de pouvoir entre acteurs stratégiques, et bien entendu ils redessinent les clivages sociaux entre bénéficiaires et perdants de la transition - le tout dans un contexte où le changement climatique se fera quoi qu'il en soit ressentir. La construction d'une économie décarbonée est un impératif universel, et pourtant le chemin qui se dessine lie ce processus à la consolidation du pouvoir du Parti Communiste chinois et de l'establishment politique américain. On reconnaît là une tension classique de la modernité technique, qui depuis le XIXe siècle court après les conséquences négatives de ses propres innovations en bricolant les réponses institutionnelles et matérielles aux crises qu'elle suscite.

En dépit de ces contraintes et incertitudes, les principaux acteurs géopolitiques ont déjà préparé le socle idéologique de leur future réorganisation.

Après une phase de développement « sale » rendue nécessaire par la sortie de la pauvreté de centaines de millions de personnes, la Chine envisage les décennies

- Pétriat Philippe, Aux pays de l'or noir: une histoire arabe du pétrole, Paris, France, Gallimard, 2021.
- Riofrancos Thea, Resource radicals: from petro-nationalism to post-extractivism in ecuador, North Carolina, États-Unis d'Amérique, Duke University Press, 2020.
- Simon Lewis, "Four steps this Earth Day to avert environmental catastrophe",
   The Guardian, 22 avril 2021.

qui viennent comme une réconciliation avec la biosphère, dans une forme de souveraineté symbiotique qui puise certains arguments dans la philosophie ancienne. Les dispositifs de protection de la biodiversité et des paysages s'inscrivent dans la construction d'un récit national où la conquête de la prospérité vient pacifier à la fois les rapports sociaux et les relations écologiques. L'État développementaliste se remet en question pour apparaître comme un leader responsable sur la scène internationale, et dans le même temps il dessine les contours d'un mode de production de haute qualité, respectueux de l'unité et de l'harmonie de la nature. Le communiqué de Xi Jinping pour le sommet du 22 avril est un exemple saisissant de prose éco-souverainiste14. On reconnaît des éléments de deep ecology, qui glorifient le sublime naturel et le respect qu'il impose, des éléments écomodernistes évidents, qui présentent l'avenir du développement comme une intégration des normes écologiques au régime productif grâce à l'innovation technique, et bien entendu des éléments stratégiques qui présentent la Chine comme garante de la justice climatique, c'est-à-dire du droit au développement des nations moins avancées. Tous ces éléments articulés ensemble témoignent d'un souci d'incarner un universalisme anti impérialiste, un universalisme qui ne se formule pas dans les termes désignés comme « occidentaux » des droits de l'homme.

De leur côté, les États-Unis sont eux aussi en train de façonner leur philosophie de l'histoire. Celle-ci est bien plus simple à appréhender pour nous, dans la mesure où elle puise essentiellement ses références dans l'histoire du XXe siècle, du New Deal, de Roosevelt, et de l'effort de guerre. Le pari fait par Biden et son équipe d'une transition qui sécurise à la fois les investisseurs et les travailleurs (« win-win »), qui vise à briser la « coalition fossile »15 qui avait porté Trump au pouvoir en faisant basculer de larges segments du capital et du travail du côté de la lutte climatique, renvoie au discours de l'unité nationale face à la crise, de la mobilisation des moyens, des intelligences, et de l'honnête travailleur face à un ennemi total. La réussite de ce pari est encore bien incertaine, car elle dépend de la capacité de réaction de l'adversaire Républicain dans le jeu politique interne, et bien sûr de l'efficacité immédiate de ces propositions à l'échelle d'un mandat de quatre ans.

La rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine provient donc du fait que leurs projets sont en bien des points similaires. Ils entrent en compétition pour les mêmes bénéfices économiques et politiques, qu'il s'agit de tirer de la grande transition climatique. Mais ils ne partagent pas seulement un projet de redirection industrielle : ils partagent aussi nécessairement les incertitudes

de ce pari, c'est-à-dire les risques que susciteraient son échec. Soit parce que l'engrenage de la décarbonation est trop lent, soit parce qu'il se heurte à des murs écologiques trop importants, soit parce qu'il s'avère insuffisamment porteur d'espoir social, et donc peu mobilisateur, soit parce qu'il est immédiatement enterré par la renaissance de la coalition fossile. Dans un scénario où les décisions politiques seraient à la fois prises de vitesse par l'anthropocène et confisquées par des forces sociales contraires, tout l'édifice idéologique et réglementaire de la transition capitaliste s'effondre, et avec lui toute perspective d'avenir. Car dans ce cas de figure, c'est le plan B qui ferait défaut.

C'est la raison pour laquelle deux questions doivent nous tenir éveillés. D'abord, sommes-nous réellement piégés par cet horizon historique ? La réinvention d'une productivité et d'un élan moderniste post-carbone entérine-t-elle nécessairement la perspective d'un moindre mal écologique ? Ensuite, l'Union européenne a-t-elle les moyens de se construire sur un récit analogue à ce que proposent les USA et la Chine ?

### La brèche politique : composer avec et contre le capitalisme vert

Commençons par la première. L'engrenage géopolitique et social des arrangements post carbone nous est présenté comme une nécessité parce qu'il est profondément associé à certaines convictions et inerties idéologiques héritées du passé. J'avais essayé de les mettre en évidence dans Abondance et liberté<sup>16</sup> en décrivant comment la nature et le territoire avaient été envisagés comme des contraintes à surmonter dans le cadre d'une rationalité politique organisée pour stimuler la conquête de la productivité. C'est ce pacte qui paradoxalement est encore à l'œuvre dans la construction des politiques climatiques actuelles, peut-être dans ce qu'il a de meilleur puisqu'il pourrait permettre de réintégrer des millions de travailleurs et de travailleuses dans une économie à la hauteur des enjeux de l'anthropocène. Tout semble être fait pourtant pour que l'émancipation collective ne puisse revendiquer l'auto limitation comme une condition. Tout semble être fait pour que l'on n'ait pas à se poser la question politique des formes de liberté nées avec la démultiplication des forces productives. Mais combien de frontières pourra-t-on encore repousser avant que la machine moderniste ne s'épuise pour de bon?

Certaines certitudes ont pourtant ces derniers mois été mises à l'épreuve comme rarement dans un passé proche. Les angoisses suscitées par la crise du Covid-19 ont permis de lever certains interdits liés à la dette, à l'intervention de l'État, et semble-t-il au droit de propriété intellectuelle. Le motif de la peur a contribué à déverrouiller des méca-

Full Text: Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate, Avril 2021.

Thomas Oatley, Mark Blyth, "The Death of the Carbon Coalition. Existing models of U.S. politics are wrong. Here's how the system really works.", Foreign Policy, 12 février 2021.

Pierre Charbonnier, Abondance et liberté Une histoire environnementale des idées politiques, La Découverte, 2020.

nismes de protection considérés depuis une quarantaine d'années comme contre productifs. Et la conjonction de cette crise sanitaire avec la crise climatique, dont elle n'est à certains égards qu'une répétition générale à petite échelle, renforce ces mécanismes d'endiguement de la crise : s'il s'agit de reconstruire une économie capable d'amortir les chocs et d'ouvrir à nouveau un horizon historique de progrès, alors autant faire d'une pierre deux coups et organiser une économie post-Covid qui soit en même temps climatiquement responsable.

On est alors fondé à se demander si, parmi les mécanismes protecteurs mis en place dans le sillage de la crise du Covid-19, l'affranchissement à l'égard d'une économie intensive en énergie ne pourrait pas trouver sa place. S'il faut entretenir la possibilité théorique et politique d'une autre restructuration du pacte social, différente de l'écomodernisme dans ses variantes américaine et chinoise, ce n'est pas seulement parce que la perspective d'un capitalisme vert est insuffisamment radicale sur le plan des idées et qu'elle sauvegarde l'essentiel des rapports de pouvoir tels qu'ils existent. C'est incontestablement le cas, et c'était déjà le cas de la social démocratie, de l'État développementaliste post-colonial, ou de tout arrangement politique établi après une crise majeure. Le problème spécifique que pose la perpétuation du mode de développement fondé sur la croissance au XXIe siècle est le hiatus entre les formes de vie, de désir, de justice, qu'il a engendré, et les contraintes matérielles qu'il rencontre. C'est le point sur lequel les pensées de la décroissance auront toujours absolument raison, quoi que l'on pense de leur démarche stratégique, de leur anti-modernisme, ou même du choix du terme de « décroissance » : les flux de matière qui structurent l'économie-monde sont surdimensionnés, ils ne sont pas soutenables. L'invention d'un capitalisme vert ressemble de ce point de vue à un processus de déni d'ordre psychanalytique. « Je sais bien mais quand-même », sommes-nous en train de nous dire dans notre for intérieur collectif. Entre une réorganisation de la productivité qui promet de ne rien changer ou presque à nos formes de vie, et je parle là des formes de vie du Nord industriel, tout en sauvant la planète, et une remise en question du schéma idéologique et pratique de la productivité qui demanderait de vivre autrement pour augmenter nos chances de préserver la Terre et probablement d'accroître la justice globale, l'immense majorité choisit la première branche de l'alternative car elle perçoit la seconde comme une aventure incertaine. Cela tient à l'inertie propre aux infrastructures de décision et de pouvoir, qui a besoin de continuité pour opérer des changements incrémentaux, mais aussi à l'inertie des structures sociales et des désirs collectifs.

Mais il ne faut pas nécessairement envisager l'alternative entre capitalisme vert et auto limitation volontaire comme une divergence idéologique. Il faut plutôt voir dans ces modèles deux avenirs possibles qui entretiennent une relation dynamique. Ce qu'il faut essayer d'imaginer, c'est ce que rend possible, politiquement et socialement, le pari actuel de décarbonation du capitalisme. On peut envisager cette perspective de deux manières.

- Dans un premier cas de figure, ce processus a un 1. effet de clôture sur la créativité sociale et politique. L'accélération de la transition énergétique se fait sans dégâts sociaux et écologiques majeurs, elle suscite une plus vaste adhésion à l'égard des élites politiques jugées capables d'avoir détourné la météorite, et elle entretient la possibilité, pour les plus riches de cette planète au moins, de vivre sur le même modèle matériel que dans les décennies passées. Le culte de la liberté se traduit dans l'accès à des modes de déplacement individuels électriques encore peu onéreux, la sphère d'existence individuelle et domestique reste étanche aux contraintes écologiques et territoriales. La gestion de la demande énergétique se fait principalement à travers la mise au point de machines plus économes, et de discrètes incitations limitent l'effet rebond. Elon Musk et les entrepreneurs de la révolution électrique sont déifiés, et le système de valeurs qui prévaut dans la régulation néolibérale du capitalisme est sauvegardé. Métaphoriquement, le tournant est pris sans avoir besoin de freiner, sans que les élites politiques ne se remettent fondamentalement en question. Après le virage, le monde se réveille du cauchemar climatique en se disant : « Ce n'était que cela ? »
- Dans un autre scénario, beaucoup plus réaliste, le développement des politiques climatiques s'accompagne plus ou moins volontairement de mutations sociales plus profondes. L'élimination des lobbys fossiles change le paysage des rapports de forces au sein de l'économie, il permet de rétablir une plus juste appréhension du rôle des sciences dans la société ; l'effort industriel de la transition modifie l'équilibre entre le travail et le capital, tendanciellement au profit du premier ; le design urbain change pour intégrer de nouvelles mobilités et pour rendre possibles les économies d'énergie ; les chaînes d'approvisionnement, dans le domaine agricole en particulier, se raccourcissent, et le lien entre producteurs et consommateurs se resserre ; l'adoption de technologies de transport électriques habitue la société à intégrer à son comportement de nouvelles contraintes de temps et de nouveaux rapports à l'espace ; la responsabilité juridique à l'égard des générations à venir permet de limiter les phénomènes de corruption de la chose publique par le marché, pendant que les pays exportateurs de minerais critiques organisent leur équivalent de l'OPEP et nous contraignent à une certaine so-

briété. Le capitalisme n'est pas mort, mais une série d'effets latéraux, en partie recherchés, et en partie involontaires, tendent à redessiner les rapports sociaux et les profils anthropologiques qui peuplent la Terre.

Dans ce second scénario, les nécessités pratiques et institutionnelles de la décarbonation n'ont pas pour effet de refermer la porte de l'histoire en installant un mode développement hégémonique et passe-partout, une étape ultime aux stades de la croissance économique décrit par Rostow dans les années 1960. Elles induisent au contraire un approfondissement de la réflexion collective sur les liens entre productivité et émancipation. Il ne fait aucun doute que les grandes infrastructures de la modernité vont être transformées, mais on ne sait pas encore si ces mutations vont contribuer à l'inhibition du désir de changement (ou si on veut le dire positivement : à sécuriser une formule socio-économique qui fonctionne bon an mal an) ou au contraire à le stimuler. Mais dans la seconde hypothèse, il faut se tenir prêts à concevoir et à articuler ensemble les nouvelles aspirations qui se dessinent lorsque les sociétés, appâtées par l'avant-goût des nouvelles libertés qui s'offrent à elles, décident de ne pas s'en satisfaire et d'en demander plus.

L'erreur du mouvement pour la décroissance, dans cette perspective, consistait à présenter la limitation drastique des niveaux de consommation comme une précondition absolue à tout avenir souhaitable, comme si le constat physique suffisait à imprimer un mouvement historique et un réalignement des intérêts sociaux, comme s'il suffisait de voir le problème pour le surmonter. Dans ce cadre, l'inévitable changement de régime énergétique serait conditionné à une révolution idéologique qui pour l'instant est non seulement hors de portée de nos systèmes sociaux, mais en outre contre-productive car beaucoup trop intransigeante et donc la cible de critiques en infaisabilité. Mais il se pourrait par contre que la culture et les institutions nécessaires à cette auto-limitation soient moins la condition initiale du changement que son effet progressif. Les quelques exemples donnés plus haut permettent d'imaginer que certaines conséquences sociales et culturelles du capitalisme vert ouvrent la porte à de nouveaux arrangements matériels et sociaux, qui engendrent à leur tour de nouvelles idées, de nouveaux intérêts. L'univers de la production totale, comme dit Bruno Latour, n'est pas abandonné suite à la réalisation soudaine et dogmatique de ses maux, mais au cours d'un processus d'intégration progressive de normes d'existence induites par une amorce socio-historique, qu'est la modernisation verte.

Car il ne s'agit pas simplement de nouveaux modes de vie, d'une modification superficielle des paysages urbains et des régimes alimentaires, mais d'une série de transformations qui affectent l'ensemble des dimensions

de la coexistence, du droit aux équilibres de pouvoir, des modes de production aux dynamiques d'emploi, des représentations de la science aux formes de la légitimité. Or, une fois amorcé l'engrenage de cette nouvelle politique de productivité, avec toute la traîne de conséquences qui vont à sa suite, il se peut que l'on se mette à en demander plus. Après avoir goûté aux avantages d'un régime socio-économique débarrassé de ses caractéristiques les plus ruineuses et les plus aliénantes, peut-être qu'une majorité souhaitera aller plus loin sur cette pente, même si ce n'est pas le scénario prévu par les leaders du capitalisme vert. C'est d'ailleurs l'ambivalence fondamentale des projets de Green New Deal. Ils peuvent être compris comme des instruments de maintien du statu quo, de relégitimation d'un capitalisme devenu responsable et durable, ou comme une impulsion transformatrice plus profonde. C'est à la fois la faiblesse et la force de cette plateforme : sa force car elle est en principe capable de fédérer des acteurs politiques mus par des intérêts et des idéaux très différents les uns des autres, du profit le plus trivial à la révolution sociale la plus exigeante, sa faiblesse car ce mouvement fédérateur est en partie construit sur un malentendu. Entre l'utilisation de certains éléments du Green New Deal par l'équipe de Biden pour reconstruire la diplomatie économique des USA, et les mouvements progressistes qui cherchent à exploiter le potentiel de justice sociale et raciale de la transition, l'écart est important. Car dans la seconde option, la plus exigeante, c'est une hypothèse de socialisme démocratique et soutenable qui apparaît. Cette hypothèse peut être formulée ex cathedra comme la conséquence naturelle de principes de justice, ou comme une philosophie de l'histoire écologique, mais elle a plus de chance de se réaliser à partir d'un effet d'entraînement de mutations qui en suscitent d'autres, et qui finissent par remonter dans l'État. Dans l'incertitude quant au développement historique des politiques du climat, demeure donc la possibilité de nouvelles formes de politisation de la société.

Il se pourrait parfaitement que les moyens employés pour sauver le capitalisme de sa propre ruine, de ses propres contradictions, conduisent à surmonter la fatalité apparente d'un écomodernisme devenu universel, fondé sur l'électrification des mêmes besoins, et sur le transfert de la charge extractive des énergies fossiles vers d'autres minerais. Dans cette hypothèse, la tâche du mouvement pour la justice environnementale et sociale n'est pas de s'opposer frontalement au capitalisme vert et à ses mensonges, comme s'il s'agissait entre lui et nous d'un conflit à mort et d'une affaire de vérité. Elle consisterait plutôt à identifier dans les mécanismes de décarbonation de l'économie les leviers qui permettent de repolitiser les besoins, de redéfinir le rôle de l'État et de ses élites, de rendre désirable pour le plus grand nombre un autre mode de développement, un autre mode d'organisation. La tâche consisterait à exploiter les brèches ouvertes par la réinvention de la productivité (et en particulier le pouvoir

rendu aux ouvriers et opérateurs techniques dans une économie plus intense en travail) pour en faire le socle d'une revendication socio-écologique plus exigeante. L'opposition de principe au capitalisme vert satisfait certainement des aspirations théoriques, qui en tant que telles sont légitimes, mais elles n'ont un rôle stratégique que secondaire. L'enjeu véritable réside dans la capacité à saisir ce qui érode le désir de capitalisme au sein de la société, ce qui affaiblit du même coup les mécanismes qui alimentent la légitimité de la recherche de croissance. De ce point de vue, la réponse politique à l'impasse matérielle des économies modernes n'apparaît plus comme une utopie, ou comme la construction abstraite d'un idéal déraciné de l'expérience collective (si ce n'est celle d'une avant-garde minoritaire), mais comme une tendance sociale concrètement à l'œuvre dans les pratiques.

#### L'hypothèse d'une transformation européenne

On peut en venir pour terminer à la seconde question, sur l'Europe. L'incertitude entre le potentiel soporifique ou au contraire involontairement régénérateur du capitalisme vert se décline de façon très différente selon les régions du monde<sup>17</sup>. La capacité des États-Unis et de la Chine à mobiliser de grandes quantités de ressources et de territoire pour mettre au point une économie de croissance décarbonée est réelle. Elle tient d'abord aux caractéristiques géo-écologiques de ces deux formations politiques, qui ont en commun de bénéficier de heartlands extractifs gigantesques, soit sous leur propre juridiction soit via divers procédés néo-impérialistes. Entre les Appalaches et l'Alaska d'un côté, et dans le front pionnier de l'Asie centrale de l'autre, se trouvent les réserves nécessaires à une décarbonation politiquement conservatrice. Il n'est d'ailleurs pas illégitime de se demander si la définition même de l'objectif « net zéro » n'est pas un écho à ces opportunités géo-écologiques qu'ont en commun les deux principales puissances du monde, qui sont aussi des empires continentaux ayant à disposition des espaces à la fois peu peuplés et géologiquement riches qui permettent d'extraire des ressources stratégiques et l'afforestation de vastes territoires pour recréer des puits de carbone.

Les choses se présentent très différemment en ce qui concerne l'Europe. D'un point de vue géographique et physique, l'Europe est la seule puissance économique au monde (peut-être avec le Japon) qui soit parvenue à un stade de quasi-saturation démographique, ou en tout cas qui contient peu de vides. Le fait que la Norvège, l'un des très rares pays du continent qui dispose, à son échelle, d'un tel espace de marge écologique, ne fait pas partie de l'Union, n'est certainement pas un hasard : il ne serait pas raisonnable de mettre un tel atout dans le pot commun. L'Europe, privée des terres coloniales qui ont fait une bonne partie de sa richesse par le passé, n'est donc plus

que le cœur métropolitain d'un ancien empire maritime qui avait ses propres marges extractives. Le libre marché et l'avantage technologique acquis avant la guerre lui ont permis de ne pas se rabougrir totalement, mais l'éventualité de ce scénario demeure tant les contraintes écologiques et territoriales se font sentir de manière immédiate dans le vieux continent, qui est aussi le *petit* continent. Il serait certainement périlleux d'affirmer que l'Europe est condamnée par ses caractéristiques morphologiques à la décroissance, mais sans doute y est-elle au moins prédisposée, ou invitée.

Pour éviter de ne poser les enjeux que dans des termes néo-malthusiens, qui confronteraient de façon bornée la démographie et le territoire, il faut plutôt réfléchir au lien historique qui existe entre le socialisme et la croissance, ou entre le partage et le freinage. François Ruffin a contribué à populariser ces dernières années en France le slogan apparemment idéaliste « Moins de biens, plus de liens », qui appelle à redimensionner nos schémas de consommation dans l'espoir de régénérer la solidarité sociale. Mais est-il si naïf? Comme on le sait, la socialisation partielle de l'économie a été rendue possible après la guerre par l'augmentation de la productivité et l'accès à des ressources bon marché (ou rendues telles par l'externalisation des risques). Autrement dit, le modèle social de l'Europe de l'Ouest entretient une affinité profonde avec la croissance, une affinité qui plonge ses racines dans le progressisme des Lumières et dans la théodicée marxiste de la production. La crise de l'État providence a ensuite ancré dans les représentations politiques dominantes l'idée selon laquelle ce modèle social devait se plier au jeu de la concurrence pour sauvegarder ses conditions d'existence, et c'est ainsi que le néolibéralisme a pu se présenter comme le sauveur du welfare. Mais on peut poser la question des rapports entre socialisme et productivité en sens inverse. En définissant un portefeuille de droits sociaux inaliénables, un ensemble d'infrastructures publiques accessibles de manière inconditionnelle, on peut circonscrire une sphère de relations sociales hors de portée de la loi du marché, et cela même lorsque cette dernière se présente comme vecteur de croissance. Autrement dit, dans un cas la socialisation de l'économie est tributaire de la conquête des gains de productivité et des avantages comparatifs sur le marché, et dans l'autre le marché est condamné à occuper l'espace qui se dessine en creux une fois sanctuarisés des droits et des infrastructures définis de manière substantielle et garantis « quoi qu'il en coûte ».

La formule « Moins de biens, plus de liens », ou celle de George Monbiot « Private sufficiency, public luxury », peuvent alors être prises comme guides politiques sans qu'elles n'exigent une conversion subite de la population à la simplicité volontaire et aux préceptes de Gandhi. Elles résultent plus simplement d'une contrainte pratique qui s'impose au socialisme : dans la mesure où il ne peut

Voir Adam Tooze, Chartbook Newsletter #17 Realism & Net-Zero: The EU Case, mars 2021.

plus être conçu comme un effet latéral de l'extension de la sphère économique (paradigme productiviste du partage des bénéfices), il se redéfinit comme un principe de limitation, comme une volonté politique qui suscite un changement de dimension de l'économie. Ce renversement de la hiérarchie entre croissance et redistribution se manifeste par exemple dans la mise en place de réseaux de partage d'automobiles et de différents appareils, dans le développement du recyclage, de la réparation, de la rénovation, qui inhibent la mise sur le marché de nouveaux objets et l'accumulation de déchets, dans des politiques de santé publique qui limitent les pathologies évitables, et bien sûr dans des dispositifs fiscaux qui préviennent la constitution de fortunes privées confiscatoires et écologiquement dispendieuses. Il existe de multiples exemples qui prouvent que le partage peut ne pas susciter l'accélération économique, mais au contraire l'optimisation des flux de matière et de ressources.

Dans un contexte où l'Europe a peu de chances de tirer les plus grands bénéfices de la modernisation verte telle qu'elle est conçue à Pékin ou à Washington, et où elle n'a pas non plus un besoin pressant de croissance pour des impératifs de développement, le scénario de l'illimitation économique post-carbone est, pour elle plus encore que pour n'importe quelle autre partie du monde, un pari risqué. Il faut donc regarder avec distance les prophéties modernisatrices de Biden tout autant que le développement symbiotique de Xi: la « frontière infinie » ne nous est pas accessible, et nous n'en avons d'ailleurs certainement pas besoin.

Mieux vaut regarder du côté de l'économie stationnaire préfigurée par J. S. Mill en 1848, ou vers l'idée d'une obsolescence du « problème économique » imaginée par Keynes en 1930. La décarbonation de l'économie-monde sera pour l'Europe un test où son attitude à l'égard de l'avenir va se dessiner. Les transformations prochaines de notre environnement économique et technique peuvent induire ce que la « grande accélération » avait provoqué dans les années 1950, soit une dépolitisation de l'existence, absorbée dans l'exutoire de la consommation et d'une apparente paix sociale. Mais elles peuvent aussi susciter une repolitisation des besoins, du temps, de l'espace, qui ne se résume pas à la revendication par les classes supérieures d'une meilleure qualité de vie.

L'Europe, à qui fait défaut un récit fondateur capable de se substituer aux mythes de l'universalisme impérial et du marché libre, pourrait trouver dans ces transformations l'amorce d'une réponse à ce manque. On peut refuser l'idée selon laquelle l'Europe aurait vu naître le modernisme, mais il ne fait pas de doute que c'est elle qui la première a attaché modernité et intensité énergétique. Peut-être est-il temps, alors, d'en faire l'avant-garde d'une autre proposition politique, moins tributaire de l'esprit de conquête qui triomphait lorsque l'on pensait la Terre infinie, et qui est désormais obsolète.



**Pascal Lamy •** Président du Forum de Paris sur la Paix et ancien DG de l'OMC

**Geneviève Pons •** Directrice Générale d'Europe Jacques Delors (Bruxelles) et ancienne responsable de WWF Europe

### Environnement et échange commercial international : la nouvelle posture européenne

 Échange commercial international et environnement : une relation complexe et débattue au plan théorique mais dont certains principes semblent désormais établis, sinon reconnus

Depuis les années 1990, moment auquel les questions environnementales, et en particulier climatiques, ont commencé à prendre leur place, désormais devenue primordiale, dans les questions internationales, la relation entre la protection de l'environnement et l'ouverture des échanges commerciaux a fait l'objet de débats théoriques au plan économique ou politique dont on peut inférer quelques principes!.

#### Débats économiques

Au plan de la science économique, on peut distinguer schématiquement trois écoles de pensée si l'on s'en tient, côté environnement, à la question du réchauffement climatique généré par les émissions de gaz à effet de serre.

La première insiste sur les effets néfastes de l'ouverture et de la croissance des échanges commerciaux sur le climat. Ils sont attribués aux effets d'échelle, à l'absence de chiffrage adéquat ou homogène des externalités environnementales, et aux déplacements de production qui s'ensuivent.

Les effets d'échelle sont ceux qui sont liés aux émissions dues à la croissance du commerce international, qu'il s'agisse des transports, ou de la composition des échanges (qui comportent une part relativement plus importante de secteurs fortement émetteurs : acier alumi-

nium, ciment, productions animales).

Dans la mesure où les externalités environnementales ne sont que peu prises en compte comme dans le cas des transports, ou de manière trop hétérogène entre partenaires commerciaux, les décisions fondées sur des rapports coûts/bénéfices faussés impriment aux choix de localisation, d'importation ou d'exportation des biais qui peuvent conduire à une augmentation des échanges due à la segmentation des chaînes de valeur qui accroissent les dommages environnementaux.

En résultent aussi des effets de déplacement de la production et de relocalisation vers des zones moins contraintes, avec les fuites de carbone qui en sont la conséquence, notamment pour les industries les plus énergivores. On en trouve la mesure dans l'empreinte carbone de la consommation d'un pays en ajoutant à celle de la production celle des importations pour des quantités souvent importantes.

La seconde école de pensée, au contraire, met en avant les effets positifs de l'échange commercial international sur la prise en compte de l'environnement. Ils tiennent aux effets de spécialisation, de diffusion technologique et de bien-être.

Les effets de spécialisation sont ceux qui sont traditionnellement attribués à la division internationale du travail : sous l'effet de la concurrence accrue qui résulte de l'ouverture des marchés, les producteurs se spécialisent là où ils disposent d'avantages comparatifs qu'il s'agisse de ressources naturelles ou de savoir-faire spécifique, d'où des gains d'efficience et de productivité. D'où, aussi, une meilleure allocation des facteurs de production, y compris des ressources épuisables ou fragiles, telles les ressources hydriques. Ceci vaut, en outre, pour les précurseurs qui, plus tôt que d'autres producteurs, réduisent leurs externalités environnementales négatives et construisent ainsi un avantage de compétitivité espérant qu'une production plus "verte" deviendra la règle dans le futur.

Autre avantage classique attribué à des échanges ouverts : la diffusion de l'innovation et des progrès en matière de technologies, vertes en l'occurrence, et la possibilité de prioriser dans la réduction des obstacles à l'échange les biens et services dits "environnementaux".

Plus indirect : l'effet de bien-être qui provient de l'impact favorable mentionné ci-dessus de la division internationale du travail sur la productivité, donc sur la croissance, conduisant les populations qui en bénéficient à intégrer dans leurs choix de consommateurs ou de citoyens des paramètres de qualité de la vie, dont l'environnement, une fois libérés des contraintes de la satisfaction des besoins essentiels.

Le présent article est inspiré des travaux de deux auteurs publiés dans la série "Greening Trade" de l'Institut Jacques Delors.

Une troisième école établit une forme de synthèse entre les deux précédentes en mesurant aussi précisément que possible les effets mis en avant des deux côtés pour en conclure que les résultats varient considérablement de secteur à secteur, ou de pays à pays, et en fonction des hypothèses formulées sur les niveaux adéquats de contrainte environnementale. Comme c'est le cas, par exemple, pour le "produire local" dont l'avantage ne s'impose pas toujours de manière aussi évidente que dans les intuitions. Plus généralement, cette manière de voir resitue la relation commerce-environnement dans une problématique beaucoup plus large, celle de la transformation écologique des systèmes de production.

À défaut de trancher, du point de vue de la science économique, la questions des effets positifs ou négatifs du commerce international sur le climat, cette approche considère le débat dans l'ensemble du champ économique ( et démographique) pour avancer la thèse selon laquelle le rôle de l'échange international n'est que marginal par rapport aux transformations considérables que nécessite la transition écologique et les révolutions des systèmes de production et de consommation qui s'imposent, qu'il s'agisse de décarbonation ou du passage à une 'économie circulaire. C'est donc à ces questions que doit être accordée la priorité, et aux modalités de l'échange international de s'adapter, en aval en quelque sorte, à ces nouvelles conditions de production ou de consommation. Comme par exemple dans le secteur énergétique, les énergies renouvelables étant, par définition, mieux réparties et mieux distribuées et nécessitant moins de commerce international que les énergies fossiles.

On peut aussi rattacher à cette approche plus "neutre" les thèses selon lesquelles les entraves au commerce au nom de l'environnement seraient le plus souvent plus coûteuses en pertes d'efficience que bénéfiques en termes environnementaux, l'essentiel se jouant au niveau domestique et non au niveau international.

### Débats politiques et déterminants institutionnels

Les débats économiques sur la relation commerce-environnement coexistent avec plusieurs débats internationaux de nature plus politique ou idéologique que scientifique et qui concernent à la fois les relations Nord Sud (et les conditions de concurrence qui y sont liées) et la gouvernance internationale telle qu'elle résulte de l'accord de Paris en 2015.

Les relations Nord Sud sont d'abord marquées par un héritage historique aussi pesant qu'incontournable que l'on retrouve lors de chaque réunion internationale où apparaît le nœud commerce- environnement : le stock d'émissions de CO2 est à débiter au Nord industrialisé et les conséquences en termes de changement climatique ou de perte de biodiversité impactent proportionnellement davantage les pays les moins industrialisés. Dans ces conditions, mettre en cause, au nom de l'environnement, l'ouverture des échanges dont les principaux bénéficiaires ont été les pays du "Sud" au cours des dernières décennies ressemble, à leurs yeux, à un tour de passe-passe. Pire, ce sujet éveille des soupçons de "protectionnisme vert", en écho aux débats qui ont accompagné dans le passé une décolonisation politique encore souvent inachevée au plan économique.

D'où une extrême réticence des pays en développement à s'impliquer dans les discussions sur une nouvelle articulation entre la protection de l'environnement et l'ouverture des échanges.

D'où, aussi, le peu d'attention au "Sud" à l'argument selon lequel il ne s'agirait plus, en cas de mesures commerciales destinées à protéger l'environnement, de protectionnisme (au sens de protection des producteurs contre la concurrence étrangère), mais d'un exercice légitime de la précaution (au sens où il s'agit de protéger la population et la planète des effets de la dégradation de l'environnement).

On trouve le symétrique, en quelque sorte, de cette posture au "Nord", avec l'argument du "dumping environnemental" au nom des phénomènes, évoqués plus haut, de différentiels de compétitivité dus à des régimes environnementaux moins contraignants.

Une autre dimension politique et institutionnelle de la relation commerce-environnement au plan international tient aux insuffisances bien connues, et qu'on ne développera pas ici, d'une gouvernance internationale qui reste, de par la volonté des États, fondée sur la souveraineté nationale au sens westphalien du terme. L'un des effets de cette théorie est en effet de confiner au niveau national la responsabilité de la cohérence et des arbitrages entre, dans le cas qui nous occupe, l'environnement et le commerce, avec les différences qui s'ensuivent inévitablement au plan international, compte tenu du spectre de préférences collectives entre pays aux situations, aux intérêts et aux valeurs hétérogènes.

Une difficulté supplémentaire tient au cloisonnement, entre les divers domaines de la vie internationale, des sujets les uns par rapport aux autres, dans la mesure où les arrangements interétatiques (traités ou institutions) sont dédiés à des thématiques particulières et ressortent d'autorités différentes. Par exemple : Organisation Mondiale du Commerce (OMC) d'un côté et Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) de l'autre. Pour y remédier, il faudrait disposer d'une grille de préférences accordées au niveau international, une sorte de fonction d'utilité collective de nature à faciliter la gestion de biens publics globaux, à commencer par quelques grands principes.

Un troisième déterminant institutionnel tient à la révolution que représente l'accord de Paris en 2015 dans la nature des arrangements internationaux tels qu'ils ont été construits depuis la seconde guerre mondiale. Cette révolution est manifeste si on veut bien comparer cet accord à celui de Kyoto en 1997. À Kyoto un accord contraignant dans toutes ses dispositions entre un nombre de pays limité et donc un impact déterminé sur les émissions d'un nombre de pays limité, la formule "menu", en quelque sorte. A Paris un accord volontaire quasi universel à impact potentiellement bien supérieur mais mal déterminé dans son impact sur le réchauffement climatique sinon par l'expression de limiter l'augmentation de la température "nettement en dessous de 2 degrés" et qui repose sur des contributions déterminées au niveau national NDCs). Avantage de cette formule : plus de participants, ce qui est essentiel, une montée en puissance probable au fur et à mesure qu'augmente la pression politique à la décarbonation. Inconvénient : une formule "à la carte" ou chacun choisit à la fois son niveau d'engagement et les moyens de sa mise en œuvre.

#### **Quelques principes**

Des débats mentionnés dans ce qui précède, on peut inférer quelques constantes qui, à défaut d'être reconnues au plan international, semblent désormais suffisamment consensuelles pour tracer le cadre à l'intérieur duquel bâtir une nouvelle articulation entre préservation de l'environnement et ouverture de l'échange commercial international, y compris au plan européen. On proposera ici quatre de ces principes.

Le premier tient au rôle de l'échange international dans la préservation de l'environnement, et au premier rang dans la lutte contre le réchauffement climatique : l'essentiel des transformations nécessaires à la transition écologique résidant dans les systèmes de production domestiques, l'échange international jouant un rôle d'accompagnement, qu'il soit positif ou négatif. Mais les effets négatifs doivent être corrigés, à commencer pour les secteurs à émissions intensives. C'est d'autant plus vrai si l'on ajoute aux émissions nationales celles liées aux biens importés, dont la dynamique a accompagné la multi localisation de la production au cours de dernières décennies.

Le second concerne la nécessité de réintégrer les externalités environnementales dans l'établissement des prix de marché de sorte que les modifications de prix relatifs qui en découlent produisent les effets de réallocations nécessaires dans la division internationale du travail, par exemple dans les modes de transport.

Le troisième consiste à prendre en considération les effets sur l'ensemble des partenaires à l'échange commercial des modifications nécessaires des prix relatifs et donc à instituer les lieux de discussion indispensables au niveau international regroupant les mandats et les expertises du côté de l'environnement comme de celui du commerce.

Le dernier principe, d'équité, veut que les positions relatives des producteurs dans les émissions et dans les échanges prennent en compte les différences de capacités résultant des niveaux de développement. C'est d'ailleurs une des rares convergences entre les principes de l'OMC et ceux des AME, encore qu'exprimées différemment : "traitement spécial et différencié" côté OMC, "responsabilités communes mais différenciées" côté AME.

II. L'hétérogénéité des politiques de décarbonation des États et des mesures qu'ils mettent en œuvre affectent les conditions de leurs échanges. D'où leur recours à une gamme de nouvelles mesures destinées à réconcilier commerce et environnement d'autant plus génératrices de frictions qu'elles ne sont que partiellement encadrées par le droit international

Si les quelques principes suggérés ci-dessus semblent pouvoir recueillir un assentiment suffisant pour servir de cadre aux réformes et aux mesures de politique commerciale destinées à mieux articuler ouverture des échanges et protection de l'environnement, ils ne fournissent en aucun cas un mode d'emploi opérationnel qui reste à la discrétion des Etats parties à l'accord de Paris, et il en va de même pour la plupart des Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME).

En effet, en supposant que les objectifs de décarbonation à long terme des économies soient communs et correspondent à une volonté de coopération comme le prévoient désormais les accords internationaux, leurs échéances et les moyens d'y parvenir ressortent de la volonté individuelle des Etats pour les raisons déjà mentionnées.

Il en résulte une grande variété de niveaux d'ambitions, de politiques et d'instruments dont la convergence globale n'est aucunement assurée, d'où des conséquences sur l'échange international génératrices de tensions, sauf à aménager des modes de coexistence des différents régimes qui posent des problèmes juridiques et institutionnels dont plusieurs restent à résoudre au plan international.

#### De multiples hétérogénéités dans les politiques de décarbonation et dans leurs instruments

En matière de climat, la liberté laissée aux Etats pour choisir les modalités de leur décarbonation se traduit par une forte hétérogénéité, qui s'ajoute aux différences de volumes d'émissions entre pays, qu'on en mesure le total ou le volume par tête, et qui s'étalent sur une échelle très large, plus de 15 tonnes par tête aux États-Unis, contre près de 10 en Europe, 7 en Chine et seulement 3 tonnes en Inde. Ces différences tiennent inévitablement, au moins en partie, aux degrés d'industrialisation et de développement des pays.

Hétérogénéité, d'abord dans les ambitions et dans les trajectoires. Pour certains (EU, US) les pics d'émission appartiennent au passé, et les émissions baissent ; pour d'autres (Chine, Inde) ils devraient se situer aux alentours de 2030 et fortement augmenter d'ici là. Certains horizons de décarbonation ont été fixés à 2050 (EU, US) d'autres à 2060 (Chine), d'autres restent indéterminés. Les références aux points de départ sont variables selon les pays, de même que la définition précise de "net zéro" ou de "neutralité carbone".

Hétérogénéité, ensuite, dans les capacités des pays à mobiliser les ressources nécessaires pour accomplir les parcours de décarbonation, qu'il s'agisse de ressources financières pour les investissements dans la transformation, en particulier dans les secteurs de l'énergie, ou de la disponibilité des technologies, par exemple pour le photovoltaïque.

Hétérogénéité, enfin et surtout, dans la panoplie des instruments utilisés pour amener les systèmes de production à la décarbonation.

À commencer par le plus populaire d'entre eux chez les économistes qui consiste à donner un prix au CO2 de telle sorte que les marchés de biens ou de services internalisent les dommages environnementaux des émissions. Solution aussi idéale qu'utopique dans sa version d'un prix mondial commun et généralisé à toute production. D'où des prix différenciés à la fois dans leur couverture sectorielle et dans leurs niveaux. Entre deux extrêmes représentés par l'UE d'un côté, qui en a fait son instrument principal via l'ETS, et où le prix se situe actuellement aux alentours de 85 euros/t, et les US de l'autre, réticents à tout renchérissement direct des biens ou de l'énergie, et qui préfèrent recourir à d'autres méthodes sauf au niveau subfédéral comme en Californie. Avec de nombreuses situations intermédiaires comme en Chine qui a un ETS dont la couverture sectorielle reste modeste et dont le prix se situe autour de 10 euros. Au total, on estime qu'environ 20 % de la production mondiale est actuellement couverte par un tel instrument.

Bien d'autres outils sont utilisés dans des proportions diverses par les politiques publiques pour peser sur la décarbonation et l'accélérer. Pour en citer plusieurs dans un ordre de contrainte décroissant : taxation à la consommation, réglementation technique de la composition chimique ou de l'empreinte carbone des produits, normes d'émissions, achats publics, subventions, étiquetage. Il faut y ajouter les initiatives privées des agents éco-

nomiques, producteurs ou distributeurs, désireux d'afficher des comportements plus vertueux, généralement regroupés sous le vocable ESG (Environnement, Social, Gouvernance)

Toutes ces méthodes ont un point commun : elles impactent les prix relatifs des facteurs de production liés à l'environnement, modifient les avantages comparatifs des producteurs et des pays, et impactent donc les échanges au risque de frictions.

### Des conséquences importantes sur les conditions de l'échange commercial international

Conséquence prévisible de ce qui précède : les producteurs sont soumis à des variations de coûts qui affectent leur rentabilité, et donc, en systèmes d'échanges ouverts, les conditions de la concurrence, avec des effets qui peuvent être positifs, jouant un rôle incitatif, ou négatifs, nécessitant des corrections.

Du côté positif, diverses mesures commerciales peuvent mettre davantage d'ouverture des échanges au service de l'environnement, comme par exemple lever les obstacles à l'échange de biens ou de services environnementaux en réduisant les droits de douane ou en ouvrant davantage les marchés de services, ou en pesant pour "verdir" les chaînes de valeur, ou encore en facilitant les transferts de technologie, en assouplissant les règles de propriété intellectuelle. Il en va de même dans le cas où des accords commerciaux bilatéraux peuvent intégrer de manière juridiquement contraignante des engagements qui restent volontaires au plan international ou lorsque ces accords comportent des obligations d'évaluation de l'impact environnemental du développement des échanges.

Dans le sens négatif, prenons le cas de "fuites de carbone" lorsque les producteurs déplacent leurs installations de zones où les émissions sont plus contraintes vers des zones plus accueillantes : le pays d'origine perd de la valeur transférée ailleurs sans effet sur les émissions. Citons aussi le cas pour des producteurs confrontés à des importations dont les normes d'émission sont moins sévères que celles imposées au plan domestique et qui considèrent que leur compétitivité, et donc les conditions d'une concurrence non faussée, en sont injustement affectées.

Pour éviter de telles situations, divers instruments de politique commerciale ou affectant les échanges sont utilisés ou en préparation. Pour en citer quelques-uns dans le secteur industriel: allocations gratuites de permis d'émissions, droits de douane, ajustement carbone à la frontière, contrôles techniques des normes de conformité "derrière la frontière", obligations de comportement ou de vérifications à la charge des entreprises; dans le

secteur agro-alimentaire: mesures d'impact sur la déforestation ou la surpêche, ou l'usage du plastique; dans le secteur des transports: normes environnementales à respecter par les navires ou les aéronefs débarquant marchandises ou passagers. Avec, dans chaque cas, des répercussions sur l'échange et des tensions entre les partenaires à l'échange pouvant mener à des différends dont le règlement implique le recours à des interprétations du droit commercial international.

### Des mesures partiellement encadrées par le droit commercial international

Dès lors que des mesures commerciales fondées sur la protection de l'environnement déséquilibrent les conditions antérieures de la concurrence, survient la question de leur conformité avec les règles commerciales internationales.

Le problème ne se pose pas lorsque des dispositions limitant les échanges sont prévues par des AME, comme par exemple pour les espèces protégées (Convention sur le commerce International des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction - « CITES »), ou les produits chimiques dangereux (le Protocole de Montréal de 1987 et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants de 2001). Mais ces cas ne sont pas fréquents, et l'accord de Paris de 2015 n'en contient pas. Il se pose de manière relativement simple à résoudre lorsque ces dispositions sont prévues par des accords bilatéraux ou régionaux par lesquels les partenaires s'accordent sur des conditions particulières, comme dans le chapitre 20 de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTP), ou encore le chapitre 24 de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), consacrés à l'Environnement.

Dans les autres cas, ce sont les dispositions de l'OMC qui s'appliquent, et qui doivent être interprétées en cas de contentieux.

Elles comportent des principes et des règles dont l'interprétation par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a précisé la portée dans une jurisprudence qui a évolué avec le temps.

Les principes : l'accord de Marrakech établissant l'OMC en 1994 stipule dans son préambule que l'ouverture commerciale doit permettre "l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique".

Les règles :

- l'article XX GATT/OMC prévoit des exceptions pour certaines mesures commerciales restrictives visant à protéger la santé des personnes, les animaux et la conservation des ressources naturelles épuisables.
- les accords sur les barrières techniques aux échanges (TBT) et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) établissent les conditions dans lesquelles des mesures de restriction des échanges sont admissibles ou non.
- l'accord sur les subventions, qui encadre celles qui faussent la concurrence et interdit d'en conditionner l'octroi à des obligations de contenu local.

La jurisprudence, abondante depuis 1994, a évolué progressivement en se prononçant dans un sens plus favorable aux mesures en question (sauf sur le contenu local) au fur et à mesure de la montée de la question environnementale dans le système international.

Pour résumer, et au risque de simplifier, une mesure commerciale visant à protéger l'environnement en établissant un obstacle à l'échange est désormais compatible avec le droit de l'OMC à quelques conditions qui sont à apprécier au cas par cas :

- Son impact commercial doit être proportionnel au dommage environnemental qu'elle est censée combattre;
- Elle ne doit pas consister en une discrimination en faveur de produits nationaux (ne pas être un « moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable »);
- Elle est a priori compatible sans autre nécessité de preuve si elle est basée sur un standard de précaution reconnu internationalement.

Si ce "couloir de compatibilité" s'est substantiellement élargi depuis 30 ans, il n'a pour autant pas disparu et de nombreuses propositions pour l'élargir davantage ont vu le jour. Soit en établissant une articulation plus claire entre ouverture des échanges et protection de l'environnement en renégociant ou en réinterprétant les règles de l'OMC. Soit en élargissant le recours aux exceptions environnementales. Soit en rétablissant la "dérogation verte" en faveur de subventions qui a prévalu de 1995 à 1999 et qui n'a pas été prolongée. Soit en renégociant le contenu local. Ou encore, dans un sens restrictif, en régulant les subventions aux énergies fossiles ou en intégrant la dimension environnementale dans les disciplines sur les subventions agricoles sur la base du précédent récent en matière de subventions à la pêche.

Au total, une nouvelle articulation des disciplines commerciales internationales plus favorable à la protection de l'environnement n'est pas hors de portée, mais compte tenu de la diversité des politiques environnementales, et des préférences collectives nationales dans le dosage des mesures d'incitation ou de contrainte et de leurs conséquences sur les échanges, une telle entreprise tient plus de l'aménagement complexe d'une coexistence de régimes différents que de l'organisation collective d'une convergence par l'harmonisation coopérative.

Pour qu'il en aille autrement, il faudrait réunir quatre conditions actuellement indisponibles: la première tient à une harmonisation du prix du CO2 et des secteurs couverts par ces prix, qui éviterait les fuites de carbone et nivellerait les conditions de concurrence de ce point de vue; la seconde viserait à l'établissement de standards internationaux pour la part de la décarbonation qui ressort de la réglementation des produits; la troisième, d'ordre institutionnel, consisterait à établir un lieu commun aux arrangements internationaux sur l'environnement et à ceux sur le commerce; la dernière ferait une place plus grande à la précaution environnementale pour la distinguer davantage du protectionnisme commercial en reconnaissant que la protection de la planète contre les risques environnementaux est plus légitime que celles des producteurs contre la concurrence étrangère.

III. Dans ces conditions, la posture européenne prend une importance particulière en raison de son leadership à la fois en matière environnementale et en matière commerciale; en particulier depuis les élections européennes de 2019 qui ont donné naissance au Green Deal

Si tous les parcours des pays participant à l'échange international mènent au zéro carbone comme tous les chemins mènent à Rome, leurs véhicules de même que leurs vitesses diffèrent et se croisent au risque d'incidents de circulations divers et de nouvelles tensions dans un monde qui n'en manque pas. Dans ces conditions, la posture européenne prend une importance particulière en raison des spécificités de l'Union. Elle est en effet, en l'occurrence, ce qui n'est pas fréquent dans son cas, un véritable leader en raison de ses ambitions environnementales, de son ouverture commerciale et de son pouvoir de marché.

#### Des ambitions supérieures

Comparée au reste du monde, l'Union européenne est une zone de haute pression politique sur les questions environnementales. Insuffisante aux yeux des écologistes, excessive pour les forces conservatrices, mais plus élevée qu'ailleurs. Au point de faire, sur d'autres continents l'envie de dirigeants qui aimeraient disposer de soutiens similaires.

Cette réalité politique, si elle ne s'exprime pas de la même manière ni sous les mêmes formes dans les 27 Etats membres de l'Union, n'a cessé de s'imposer progressivement depuis les années 90. Elle a connu une nouvelle poussée lors des élections au Parlement Européen en 2019 dont le Green Deal est le résultat. D'où des ambitions environnementales nouvelles qu'il s'agisse de décarbonation, de préservation de la biodiversité, de la qualité des produits ou des eaux. D'où aussi une forme de planification écologique sous la conduite de la Commission Européenne dotée de points de repères ou d'évaluations régulières comme le point de passage à -55% en 2030 pour les émissions sur le chemin de la neutralité carbone en 2050 et les rendez-vous intermédiaires qui ont pour effet de crédibiliser davantage des cibles qui, ailleurs, demeurent lointaines et donc moins contraignantes aux yeux des opinions ou des agents économiques. De ce point de vue, l'Union donne à l'extérieur une image de sérieux. Cette crédibilité est aussi nourrie des évolutions réglementaires en cours ou annoncées et qui ont une visibilité internationale importante comme ce fut le cas dans le passé pour REACH (sur la composition chimique des produits) ou désormais sur la fin des moteurs thermiques en 2035 ou la traçabilité des méthodes de culture ou de production (qui doivent être exemptes de déforestation).

#### Une ouverture commerciale plus grande

Comparée aux autres ensembles de taille économique comparable, L'Union Européenne entretient avec le reste du monde une respiration commerciale plus importante, à la fois à l'export et à l'import. L'économie de l'UE dépend davantage des exportations que l'économie américaine. Son ratio d'exportations (extra-européennes) par rapport au PIB atteint 15 % : elle est près de deux fois plus dépendante des exportations que les États-Unis, dont le ratio des exportations par rapport au PIB est de 8 % et presque aussi dépendante que le Japon, dont le ratio d'exportations par rapport au PIB était de 15,6% en 2020. Elle est un partenaire commercial majeur pour de très nombreux pays. Elle est le premier partenaire commercial tant pour les importations que pour les exportations de 61 pays, et le premier partenaire commercial en termes d'importations provenant de l'UE, de 21 pays. Et même s'il est vrai que la Chine a récemment pris la première place dans un nombre de cas croissant, cette réalité statistique sera tempérée dans l'avenir au fur et à mesure que la Chine ajoutera davantage de valeur ajoutée domestique en développant son économie, et donc importera relativement moins que par le passé en proportion de son PNB.

#### Davantage de pouvoir de marché

Considérée par certains comme une vulnérabilité dans un contexte géopolitique malmené, entre autres, par la guerre de la Russie contre l'Ukraine ou par la rivalité sino-américaine, l'ouverture commerciale européenne est en revanche une force, un levier à sa disposition pour "verdir" ses échanges internationaux, et d'abord par ses importations, en raison de la taille de son économie et de la profondeur de son marché. Les européens sont moins riches que les Américains mais plus nombreux, et moins nombreux mais plus riches, pour plusieurs décennies encore, que les Chinois.

D'où un pouvoir de marché sur les normes et standards de ses échanges commerciaux dont on a pu voir les effets dans le passé comme dans le cas du RGPD (règlement général sur la protection des données). En important des produits, les européens exportent leurs normes, et ce pouvoir de marché s'accroît au fur et à mesure que d'autres pays adoptent des normes européennes, comme c'est le cas de pays européens non-membres de l'UE, mais au poids économique significatif. De ce point de vue, le cours de divergence voulue (ou d'alignement accepté) que donnera au Brexit la Grande Bretagne, qui partage les ambitions environnementales de l'UE, pourrait modifier sensiblement la donne.

D'où, aussi, une responsabilité importante dans l'articulation des régimes juridiques de l'échange commercial, qu'il s'agisse des traités bilatéraux ou du régime multilatéral à l'OMC.

En somme, L'Union européenne est en position, en raison du Green Deal, d'exercer une influence majeure sur le reste du monde en « verdissant» sa politique commerciale au nom d'une meilleure cohérence entre protection de l'environnement et ouverture des échanges. Cette affirmation doit cependant être nuancée car elle n'est pas (encore ?) juste dans le secteur agricole, très important non seulement pour le budget européen, à travers le financement de la PAC mais aussi dans les échanges internationaux. L'Europe, en dépit des ambitions affichées dans la Communication « De la ferme à la fourchette », peine encore à les traduire dans les faits du fait des résistances des lobbies concernés.

### Un éventail de mesures européennes nouvelles pour mieux articuler ouverture des échanges et protection de l'environnement

Le Green Deal a provoqué un changement de paradigme dans les principes et dans la conduite de la politique commerciale de l'Union Européenne.

Auparavant, l'Union européenne tendait à limiter autant que possible l'inclusion parmi ses objectifs - de ce que la littérature académique qualifie de NTPO - pour "non trade policy objectives" (objectifs non commerciaux). Le respects des droits de l'Homme et des droits sociaux (tels que définis dans le droit international, en particulier dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Convention des Nations Unies, et les Accords de l'Organisation Internationale du Travail), étaient, jusqu'à une période récente, les seuls éléments clairement et solide-

ment harnachés sous forme de conditionnalité aux instruments commerciaux européens, qu'il s'agisse des accords commerciaux bilatéraux ou du Système de Préférences Généralisées (SPG) en faveur des pays en développement.

En donnant à ses objectifs environnementaux une place nouvelle et prioritaire dans la hiérarchie de ses conditionnalités d'ouverture commerciale, le green Deal a entraîné, depuis 2019, une réforme de la politique commerciale européenne. Elle se traduit en ce moment par la discussion au sein des institutions de mesures nouvelles sur proposition de la Commission européenne et par une panoplie d'initiatives qui affecteront les échanges commerciaux de l'Union soit directement (mesures commerciales à la frontière) soit plus indirectement (mesures réglementaires d'application "derrière la frontière). Elle devra aussi, dans l'avenir, prendre la forme d'initiatives à vocation globale, plus difficiles à faire aboutir, mais qui devraient bénéficier, le moment venu, du leadership européen.

Cette nouvelle panoplie se décline à trois niveaux : unilatéral, bilatéral et multilatéral.

#### Mesures unilatérales

Si le MACF (mécanisme d'ajustement carbone à la frontière)<sup>2</sup> est devenu le symbole de la réforme de la politique commerciale de l'Union, il n'est pas le seul instrument nouveau à faire du pouvoir de marché européen le levier d'une meilleure protection des communs que sont le climat, les forêts, les écosystèmes, les ressources naturelles, les océans et la biodiversité. D'autres mesures sont en effet aussi à différents stades du processus législatif européen: proposition de la Commission, délibérations des Etats membres au Conseil qui statue à la majorité dans ces matières, délibérations au Parlement européen, puis, finalement, réconciliation des positions adoptées par chacune des deux chambres dans un trilogue Commission/Conseil/Parlement.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européennes (MACF)

Longtemps traité comme une stimulante fiction technico-juridique par le monde académique, le MACF est en passe de devenir une réalité européenne. Le processus législatif menant à son adoption devrait se conclure avant la fin de 2022. Il devrait ensuite entrer en vigueur pour une première phase pilote de trois ans. Son principe est d'aligner les biens importés sur le prix européen du carbone tel qu'il résulte du régime d'échange des permis d'émission de manière à éviter les fuites de carbone. Il se traduira par une diminution progressive des allocations gratuites dont bénéficient actuellement les secteurs industriels les plus émetteurs (ciment, acier, aluminium, électricité, engrais chimiques) dans le cadre du méca-

 Voir Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., GT3 - Une proposition d'ajustement carbone aux frontières de l'UE, Document d'orientation, Europe Jacques Delors, Bruxelles, 3 juin 2020.

nisme européen d'échange de quotas d'émissions (ETS) et par l'application à la frontière d'une charge équivalente au prix moyen payé par les industries européennes par tonne de CO2 émise. Dans le jeu institutionnel, le Parlement européen s'est - comme souvent - montré l'institution la plus ambitieuse. Sous l'impulsion de son rapporteur, Mohammed Chahim, le Parlement est parvenu à adopter en juin 2022 une position qui renforce l'ampleur du MACF en élargissant son champ d'application à trois autres secteurs (polymères, engrais organiques et hydrogène), en prenant en compte les émissions indirectes ( dites "scope 2") en plus des émissions résultant des seuls processus de production, et en proposant la création d'un organe centralisé au niveau européen pour assurer l'administration du mécanisme. Cette ambition a eu pour contrepartie des concessions concernant le report de la date de disparition totale des allocations gratuites de 2028, date proposée initialement, à fin 2032, et l'inclusion d'une disposition prévoyant l'octroi de rabais aux exportations, dont la légalité OMC et la compatibilité avec l'objectif climatique du MACF sont plus que discutables et dont il reste à voir si elles survivront à l'étape finale du trilogue. Elles risquent en effet de compromettre l'accueil relativement favorable qu'a reçu l'initiative européenne jusqu'ici. Jusqu'ici la proposition de la Commission a suscité des réactions modérément hostiles au niveau international. Les États-Unis adoptent une autre voie qu'ETS/ CBAM pour opérer leur marche vers la neutralité carbone mais ils ont montré leur disposition à trouver un terrain d'entente avec l'UE. La Chine (qui dispose pourtant d'un ETS couvrant la production d'énergie) et l'Inde n'ont en revanche pas caché leur hostilité. L'UE a entrepris avec ses partenaires commerciaux particulièrement concernés par les produits soumis au MACF des discussions qui ont permis de faire comprendre le but de la mesure et d'atténuer les craintes. Le MACF se limite pour l'instant aux produits industriels couverts par l' ETS. Le secteur agricole en est donc absent. Si l'on parvient cependant à donner un prix au carbone émis dans l'UE par les pratiques agricoles, il faudra alors adopter un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour ces produits et l'on peut s'attendre à des réactions de défense des pays en développement qui dépendent largement de ce type d'exportations.

Le règlement sur les produits exempts de déforestation

Dans le cadre de sa stratégie sur la biodiversité et des premiers pas de la stratégie agro-alimentaire "de la ferme à la fourchette", la Commission européenne a lancé en novembre 2021 une initiative pour remédier à la déforestation contenue dans les importations européennes, responsables selon le WWF de plus de 16% de la déforestation tropicale. L'expansion des exploitations agro-alimentaires étant responsable de plus de 90% de la déforestation, le règlement se concentre sur le commerce de denrées alimentaires considérées à haut risque de dé-

forestation : le cacao, le café, l'huile de palme, le soja, la viande bovine.

Le règlement va au-delà de ce qui est considéré comme étant de la déforestation illégale dans les pays tiers, et représente, en ce sens, une avancée majeure et un instrument unilatéral à effet extraterritorial. Concrètement le règlement pose de nouvelles conditions d'accès au marché pour une liste limitative de secteurs : être exempt de déforestation, être produits légalement et avoir répondu à une série de nouvelles obligations de gestion des risques. Le Parlement européen, dans sa position adoptée en septembre 2022, propose - comme c'est le cas pour le MACF - d'étendre le champ d'application du règlement. En plus du bétail, du cacao, du café, de l'huile de palme, du soja et du bois, le Parlement propose d'inclure dans le champ des obligations des produits qui contiennent, ont été nourris avec ou ont été fabriqués à l'aide des produits de base précités (tels que le cuir, le chocolat et les meubles). Le Parlement souhaite également inclure la viande de porc, les ovins et les caprins, la volaille, le maïs et le caoutchouc, ainsi que le charbon de bois et les produits en papier. Le Parlement propose par ailleurs d'augmenter le pourcentage de vérifications pour les porter à 10 % des opérateurs vérifiés chaque année. La vérification par les autorités compétentes serait fondée en partie sur l'origine géographique des produits, dont la localisation précise et son lien avec la progression de la déforestation seraient vérifiés à l'aide du système satellitaire européen "Copernicus".

La directive sur le devoir de vigilance soutenable des entreprises (Corporate Sustainability Due Diligence -CSDD)

L'initiative de la Commission sur l'harmonisation des règles relatives au devoir de vigilance des entreprises a soulevé une opposition franche de certaines parties prenantes, et en particulier des organisations représentant les intérêts économiques et industriels au niveau européen. Le devoir de vigilance des entreprises sur les problématiques sociales et environnementales existe déjà dans certaines législations comme celles de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas. L'enjeu consiste ici à définir des règles communes à l'ensemble des États membres. La proposition de la Commission dont la publication fut reportée à plusieurs reprises est en cours de discussion par les co-égislateurs. Au vu de la lenteur du processus législatif, l'incertitude persiste quant à la capacité de l'Union européenne à faire aboutir ce projet avant mi 2024, date de la fin de la mandature actuelle. La rapporteure Lara Wolters reprend une partie des propositions publiées par Europe Jacques Delors pour une version plus ambitieuse<sup>3</sup> en proposant d'étendre la responsabilité des entreprises sur les pratiques opérées sur la totalité de leurs chaines de

 Lamy, P., Pons, G., Garzon, I., GT10 – Proposition relative au devoir de vigilance des entreprises de l'UE: nouvelle donne ou tigre de papier?, Document d'orientation, Europe Jacques Delors, Bruxelles, 25 juillet 2022. valeur, et plaide la suppression du concept de "relations commerciales établies" qui aurait fortement restreint le champ d'application du devoir de vigilance. Il ajoute en outre deux dispositions : l'obligation pour les entreprises de corriger leurs pratiques en cas de violation, et celle d'une consultation plus approfondie et plus fréquente des parties prenantes.

Par la contrainte opérée sur les acteurs économiques légalement basés dans l'Union européenne et l'harmonisation des règles au sein de l'Union, élément essentiel à la préservation d'un environnement commercial unique stable et prévisible pour les opérateurs économiques, l'Union européenne peut réellement se mettre en capacité dans les années à venir de remédier à une partie significative des atteintes aux droits de l'Homme, aux droits sociaux et à l'environnement qui ont lieu au long des chaines de valeur des produits consommé dans le marché unique. Elle devra toutefois s'accompagner d'un renforcement conséquent des capacités et des budgets des autorités nationales de surveillance de marché, pour éviter les contournements et maximiser l'impact de cette nouvelle législation.

#### Accords commerciaux bilatéraux

Tandis que, précédemment, les clauses environnementales des accords commerciaux de l'Union étaient relativement peu contraignantes, la réforme née du Green Deal se fonde sur une stratégie différente développée en juin 2022 par la Commission qui prévoit une série de mesures - à mi-chemin entre coopération et sanction - qui permettront de renforcer sérieusement l'application effective des dispositions relatives à la protection de l'environnement dans ces accords. Pour n'en citer que quelques-unes, il s'agit de l'intégration du chapitre commerce et développement durable dans le mécanisme général de règlement des différends, et donc d'inclure la possibilité de sanctions en cas de violation de ces-mêmes dispositions, de l'adoption d'une approche "sur-mesure" des problématiques environnementales en fonction des partenaires concernés, pour ne citer que quelques-uns des points mentionnés dans le plan d'action annoncé.

Ces dispositions s'ajoutent à celles qui préexistaient et qui ont été renforcées sur la nécessité de coupler des accords commerciaux avec des études d'impact environnemental qui associent la société civile et les autorités locales aux négociations et au suivi des accords

L'accord UE-Nouvelle Zélande dont les négociations se sont conclues en juin 2022 est l'accord commercial le plus ambitieux jamais négocié en matière de développement durable et de climat. En plus de faire rentrer le chapitre commerce et développement durable dans le dispositif général de règlement des différends, de faire de l'accord de Paris une "disposition essentielle" (rendant ainsi obligatoires entre les parties leurs engagements volontaires), et d'intégrer une liste de biens et services environnementaux bénéficiant de préférences commerciales supplémentaires, l'accord UE-Nouvelle Zélande introduit des chapitres novateurs sur le commerce et le genre et sur le commerce et les droits des populations autochtones (Maoris).

L'une des principales incertitudes à ce stade concerne la disposition de certains partenaires à réouvrir les négociations pour intégrer cette nouvelle approche dans les accords déjà négociés mais en attente de publication puis de ratification. Tel est le cas pour la modernisation de l'accord UE-Chili et pour l'accord controversé négocié entre l'UE et les pays du Mercosur. L'élection de Lula, président engagé dans son programme à lutter contre la déforestation, devrait relancer le processus politique autour du vote et de la ratification de cet accord, côté européen. La Commission européenne a annoncé qu'elle proposerait d'ici à la fin 2022, un instrument ad hoc pour renforcer les dispositions relatives au commerce et au développement durable de l'accord UE-Mercosur. Une fois l'instrument sur la table - si toutefois il parvient à satisfaire les opposants à l'accord - un vote au Parlement européen et une ratification au niveau des États membres pourraient intervenir en 2023. Si tel était le cas, l'accord UE-Mercosur deviendrait le plus grand accord commercial bilatéral au monde, couvrant un marché de plus 750 millions de consommateurs.

### Au plan multilatéral : de nouvelles dynamiques globales à impulser

Si l'Union européenne s'est engagée résolument dans une entreprise de réconciliation entre le commerce et l'environnement depuis 2019 au plan unilatéral et, dans une moindre mesure, au plan bilatéral, elle s'est jusqu'à présent montrée moins audacieuse au plan multilatéral.

On peut trouver plusieurs raisons à cette prudence qui tient essentiellement au souci de ne pas s'aliéner les pays en développement.

La première concerne le passé : les régimes inéquitables du commerce colonial ne se sont effacés que lentement, et parfois de manière inachevée ; l'Union est souvent considérée, comme les Etats Unis, comme protectionniste en agriculture ; dans ces conditions, le soupçon d'oeuvrer, au nom de la protection de l'environnementà une nouvelle division du travail défavorable aux pays du Sud n'est jamais loin, comme on l'a déjà noté.

La seconde tient aux différences de capacité des pays pour avancer vers des systèmes de production moins carbonés ou moins défavorables à la biodiversité, tandis que les responsabilités de ces tats de fait appartiennent à ceux qui viennent désormais instituer de nouveaux obstacles à l'échange. Sans parler de la discussion sur les "pertes et dommages", elles aussi liées au passé et dont on a vu les prémisses durant la COP 27 à Sharm El-Sheikh.

La troisième tient à la dégradation récente du contexte géoéconomique et géopolitique mondial avec les tensions Est-Ouest et Nord -Sud qui l'accompagnent, d'où le souci de ne pas aggraver les antagonismes.

La dernière tient, comme on l'a déjà exposé, à l'absence d'une enceinte multilatérale qui réunirait, les protagonistes des deux côtés.

Pour autant, l'Union européenne pourrait se montrer plus entreprenante et donner à ses partenaires mondiaux des signaux qui attesteraient de sa bonne foi, et de l'attention qu'elle porte aux difficultés que ses nouvelles mesures créent pour certains pays. Elle pourrait par exemple, en ce sens :

- prendre le leadership de la coalition des ministres du commerce pour le climat qui a vu le jour lors de la dernière conférence ministérielle à l'OMC
- plaider plus vigoureusement pour que le comité "commerce et environnement" se saisisse des mesures nouvelles qu'elle met en œuvre ou projette, quitte à subir le feu des questions ou des critiques pour pouvoir y répondre;
- proposer que soit créé, comme l'a proposé Europe Jacques Delors, un forum de comparabilité à l'OMC mandaté pour examiner les mesures à la frontière de type MACF avec la collaboration du PNUE, du PNUD, de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale;
- suggérer que les négociations sur les disciplines régissant les subventions à l'agriculture prennent en compte, à l'avenir, leur effet non seulement sur le commerce, mais aussi sur l'environnement; elle pourrait, pour ce faire, s'appuyer sur les avancées récentes à l'OMC sur les subventions à la pêche;

• lancer une initiative de financement "commerceenvironnement" en faveur des pays en développement pour appuyer leurs efforts pour que leurs exportations satisfassent les nouveaux critères environnementaux auxquels elles doivent, ou devront, dans l'avenir, se conformer, y compris en application de décisions de la COP 26 à Glasgow de mettre fin en 2030 à la déforestation.. Elle pourrait, dans un cadre de ce type, y affecter les recettes générées par la mise en place du MACF au lieu de les empocher dans de budget communautaire.

#### Conclusion

La posture européenne qui, à la suite du Green Deal, en a fait un précurseur dans les tentatives de trouver une meilleure articulation entre ouverture des échanges et protection de l'environnement l'expose à l'égard du reste du monde. Avec un côté positif, celui de l'exercice d'un leadership dans une transition écologique incontournable. Et un côté négatif : celui qui lui vaut les critiques des partenaires internationaux dont les intérêts économiques en sont affectés. La position de l'Union européenne serait probablement moins inconfortable si elle se dotait d'une véritable diplomatie verte dont les aspects commerciaux seraient un des volets parmi d'autres.



Izabella Teixeira • Co-présidente du Groupe international d'experts sur les ressources, ancienne ministre de l'Environnement du Brésil

# "Trouver des partenariats innovants est l'une des plus grandes tâches politiques des années à venir"

### Quel est l'état de la situation environnementale et écologique au Brésil après le mandat de Bolsonaro ?¹

L'héritage du mandat de Bolsonaro est la destruction de la gouvernance environnementale et climatique. Nous le voyons à travers l'augmentation du taux de déforestation. Le cadre institutionnel a complètement éclaté. L'administration de Lula aura la très lourde tâche de restaurer la crédibilité internationale et nationale du Brésil, même si la société soutient pleinement les mesures environnementales et la protection de l'Amazonie.

### Quelles devraient être, selon vous, les mesures les plus urgentes à mettre en œuvre par Lula?

Nous devons revoir complètement notre stratégie en matière de déforestation et, plus largement, de lutte contre le changement climatique. L'implication du secteur public est essentielle.

Je crois sincèrement que la trajectoire des politiques environnementales et de la gouvernance environnementale au Brésil sera totalement différente de ce qu'elle a été au cours des cinquante dernières années. En 1973, le Brésil a mis en place le premier cadre institutionnel pour la protection de l'environnement. Le style de gouvernance de Bolsonaro a complètement inversé ce processus graduel. Il a contribué à l'érosion des relations entre les gouvernements nationaux et fédéraux et les institutions transnationales. En somme, au cours des quatre dernières années, la démocratie brésilienne a été remise en question.

Nous avons maintenant la mission de rassembler la 1. L'entretien a été realisé en November 2022. société civile et les institutions scientifiques. Nous avons besoin de transparence, de crédibilité et d'ambition pour mettre en œuvre cet agenda en nous tournant vers l'avenir et non pas vers le passé. Nous devons concevoir et mettre en place des institutions capables de relever les défis considérables qui nous attendent. Lula a l'occasion de revoir la stratégie du Brésil en partant de zéro et de proposer quelque chose de nouveau : une vision commune, des objectifs et des intérêts communs pour s'assurer que nous pouvons aller de l'avant sans nouveaux reculs.

### En termes de coopération internationale, maintenant que Lula a gagné les élections, nous dirigeons-nous vers un accord commercial entre l'Union européenne et le MERCOSUR?

Le Brésil avait de bonnes relations avec tous les acteurs internationaux. L'Union européenne fait partie de cet ensemble de partenaires. Nous avions une très bonne relation bilatérale avec l'Union européenne et individuellement avec des pays européens comme l'Allemagne, par exemple.

Ce dont le Brésil a besoin, à mon avis, c'est d'un dialogue ouvert. Nous devons avoir une discussion sur les accords commerciaux internationaux, notamment celui avec le Mercosur, dont nous discutons depuis vingt ans. Je suis convaincu que le nouveau gouvernement brésilien rétablira les bases politiques des dialogues et des actions multilatérales dont nous avons besoin, notamment en termes de coopération dans la lutte contre le changement climatique.

Il existe actuellement deux accords : l'un politique et l'autre commercial. Je suis confiante que le gouvernement brésilien prendra les mesures nécessaires de manière à ce que nous puissions conclure cet accord de libre-échange.

### Quelles conséquences la guerre en Ukraine va-telle avoir sur ces perspectives ?

La guerre en Ukraine est très complexe et délicate, mais d'après les discussions que j'ai eues avec des partenaires comme la France, il y a un intérêt pour aller de l'avant. Le Brésil est un pays de paix. Nous faisons partie d'un ensemble de quinze pays qui maintiennent des relations avec tous les autres pays du monde.

Je crois vraiment que le Brésil et l'Union européenne doivent se concerter. Bien sûr, la guerre a changé nos perspectives, mais je suis convaincue que, malgré la guerre et, plus généralement, la situation inhabituelle d'un conflit de haute intensité en Europe au XXIe siècle, nous serons en mesure de trouver un accord. Nous devons également prendre en compte les impacts de la guerre sur la sécurité alimentaire, climatique et énergétique, ainsi que la diversité des arrangements géopolitiques.

Je suis certaine que la relation bilatérale entre le Brésil et l'UE est suffisamment solide pour gérer ces différentes questions. D'après les discussions que j'ai eues, les deux parties souhaitent avancer de concert. Plus largement, nous devons trouver des solutions aux conséquences de la guerre dans les pays en développement : ce qui se passe en Afrique est inacceptable.

La guerre en Ukraine n'est pas le seul point de tension possible. Comment le gouvernement de Lula va-t-il se positionner par rapport à la discussion sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ?

Je ne sais pas quelle sera la position du nouveau gouvernement. Cependant, nous croyons aux accords bilatéraux et non pas aux décisions unilatérales, car le degré de transparence et de crédibilité que nous devons construire au niveau mondial est impossible sans confiance. Je crois que la société brésilienne veut remettre le climat au cœur des priorités. Nous allons aborder les questions de déforestation. Il est dans notre intérêt d'avoir, par exemple, une production de viande bovine sans déforestation.

D'autre part, il est très important que la communauté internationale soit consciente de ce qui se passe au Brésil, de la façon dont les chaînes d'approvisionnement sont liées. Nous devons avoir des réponses plus coordonnées : le commerce international ne doit pas permettre ou accélérer la déforestation illégale. Il est absolument inacceptable que quelqu'un puisse acheter des produits qui proviennent de procédures illégales. Nous devons avoir un processus, pour découpler les activités, et pas seulement pour les commissions internationales mais aussi pour nos consommateurs nationaux. Nous avons les technologies, nous avons les engagements du secteur privé, maintenant nous avons besoin de traçabilité comme nous l'avons fait dans le passé, par exemple avec le contrôle des sols.

J'espère que le gouvernement Lula en fera l'une de ses principales priorités.

Comment le Brésil et, plus généralement, l'Amérique latine peuvent-ils dépasser la tension entre la lutte contre le changement climatique et des situations socio-économiques difficiles qui peuvent nécessiter de s'appuyer, au moins à court terme, sur des combustibles fossiles?

L'Amérique latine présente une variété de situations et de réalités. L'Amérique centrale est absolument différente de l'Amérique du Sud.

L'Amérique du Sud a deux grands défis à relever. Premièrement, la protection de l'Amazonie. Le président élu Lula a raison de souligner l'importance de la cohésion autour de la question de l'Amazonie. Nous avons déjà l'Organisation du traité de coopération amazonienne, ce qui signifie que le cadre institutionnel existe. Un pas en avant serait d'aborder la coopération au niveau présidentiel, et pas seulement au niveau des ministères des affaires étrangères. Nous devons faire évoluer politiquement les processus institutionnels existants.

Ensuite, vous avez raison de le souligner, nous devons diminuer les émissions tout en gérant les aspects à court terme. Pour y parvenir, nous devons nous rassembler politiquement et comprendre où nous en sommes. L'année prochaine, nous discuterons de la question de la réforme des institutions de Bretton Woods et il est très important pour nous de comprendre le nouveau rôle des banques multilatérales de développement. Au Brésil, nous avons une puissante banque nationale de développement.

#### Qu'est-ce que cela signifie exactement?

Nous devons connecter les différents points, nous n'avons pas beaucoup de temps à perdre. Les actions communes et la solidarité en termes de climat, de sécurité alimentaire et d'éducation peuvent être au centre de ce processus. Il est inacceptable que dans un pays comme le Brésil, nous ayons des problèmes de sécurité alimentaire, alors que nous sommes l'un des plus importants exportateurs de produits alimentaires au monde. C'est également le cas du Chili.

Nous avons en Amérique du Sud, et particulièrement au Brésil, en termes de ressources naturelles et de biodiversité, des alternatives pour faire face à cette multitude de crises. Il y a de fortes chances que l'année prochaine soit encore plus difficile. Nous devons donc nous unir et, considérant nos préoccupations environnementales et la crise qui s'annonce, dialoguer et nous assurer que nous sommes alignés. C'est mon espoir : que les pays d'Amérique latine prennent en compte cette diversité de réalités et se rassemblent pour promouvoir un développement durable qui pourrait également renforcer nos démocraties.

Mais comment mobiliser une vision politique commune ? Trouver des partenariats innovants est l'une des plus grandes tâches politiques des années à venir.

### Est-ce que la coopération environnementale est une opportunité pour catalyser plus de synergies Sud-Sud?

Lorsque nous concluons une alliance, il est très important de comprendre comment cette décision va nous permettre d'avancer dans la transition écologique, sur des sujets aussi précis que le financement climatique par exemple. Dans ce contexte, la coopération Sud-Sud est particulièrement importante, car nous devons inscrire cette volonté politique dans un cadre institutionnel. Nous pouvons développer des outils pour traduire nos points de vue politiques et obtenir des gains rapides pour les populations locales. Il est donc très important de disposer de pistes communes pour se réunir et envisager différentes réalités sur la base des engagements que nous avons pris.

Nous devons également comprendre les impacts des différentes réalités et comment les mettre en pratique. Pour changer nos réalités, nous avons besoin de flexibilité. Cela signifie que nous devons promouvoir les conditions institutionnelles, non seulement dans le secteur public, mais aussi pour rapprocher le secteur privé et la société civile de notre engagement en matière de vision à long terme. Ainsi, lorsque vous vous rendez dans la région amazonienne du Brésil, nous avons un grand défi à relever : comment discuter des infrastructures si nous voulons promouvoir l'inclusion et le bien-être de notre société. Comment parler du manque d'infrastructures numériques ?

Tout est interconnecté : les taux les plus bas de l'indice de développement humain au Brésil se trouvent en Amazonie. Il est donc très intéressant de voir comment nous pouvons combiner nos défis en matière d'éducation et de santé publique avec la protection de l'Amazonie. Nous devons aller au cœur des problèmes des sociétés pour promouvoir la sécurité et le développement.

Selon les critères internationaux, ces pays sont tous des pays à revenu intermédiaire. Mais lorsque vous entrez dans la région amazonienne, les taux et les indices montrent que nous ne sommes que des pays à faible revenu. La communauté internationale ne le voit pas parce que nous avons des critères fixes. Nous devons donc mettre en avant ces réalités dans les forums internationaux, afin de débloquer certaines procédures qui amèneront les financements privés. Ce n'est pas à petite échelle que nous allons résoudre ces défis.



**Avinash Persaud** • Envoyé spécial de la Première ministre de la Barbade pour le financement de l'action climatique

# Sortir de l'impasse sur le climat : l'Initiative Bridgetown

« Soyons honnêtes avec nous-mêmes », a lancé le chef de délégation d'un pays développé lors d'une réunion préalable à la COP qui portait sur la façon de mobiliser 4 000 milliards de dollars par an pour la lutte contre le changement climatique. "Le financement n'est pas le problème; si chaque pays disposait de tous les financements dont il aurait besoin, ce ne serait pas la réponse à l'atténuation du réchauffement climatique". À ce moment-là, j'ai réalisé que nous vivions côte à côte, partageons la même Terre et ses émissions de gaz à effet de serre, mais que nous vivions aussi dans des mondes différents. Comment dire que la finance n'était pas la partie la plus importante du problème ? Il était assis en face de moi, et à côté de lui se trouvait le chef de la délégation d'un important pays en développement, qui le regardait avec la même perplexité. J'ai rapidement comparé le coût des emprunts dans les deux pays qu'ils représentaient. Le gouvernement du pays riche emprunte sur dix ans à un taux de 1,4 % par an, tandis que le pays en développement emprunte à 11 %. Certains de ses voisins empruntent à 20 %. Les taux d'emprunt du secteur privé sont le taux du gouvernement plus une prime, donc le coût du capital d'un projet d'énergie renouvelable financé par le secteur privé dans le pays riche aurait été proche de 4 %. Dans les pays en développement, il est de 15 %. À 4 %, le financement n'est pas le problème. Le régime réglementaire et fiscal est peut-être plus important. À 15 %, le régime réglementaire et fiscal n'a pas d'importance. Il y a peu ou pas de projets rentables. Le financement est de loin le plus grand défi.

Aujourd'hui, les pays en développement sont responsables de plus de 60 % des émissions de gaz à effet de serre. Ils affirment, en désaccord avec la reconnaissance par l'Accord de Paris de responsabilités communes mais différenciées, qu'il n'y a pas de solution à la lutte contre le changement climatique qui n'implique pas que les pays en

développement fassent plus, et plus rapidement.

Dans les capitales des pays développés, on parle avec enthousiasme de l'utilisation des nouvelles technologies et du financement privé pour permettre aux pays en développement d'abandonner le charbon, le pétrole et le gaz. Mais le coût différentiel du capital signifie qu'arriver à les convaincre de s'engager à atteindre rapidement la neutralité carbone n'a pas de sens, car la plupart prendraient des engagements non provisionnés. Les responsables politiques risqueraient leur poste.

Les populations des pays où le coût du capital est faible hochent la tête lorsqu'on évoque le sujet. On insiste sur le devoir de réduire les risques. Il s'agit d'une manière prétentieuse de dire que la responsabilité incombe aux pays à haut risque – presque tous plus pauvres et souvent plus petits – qui doivent faire plus d'efforts. Des subventions et des prêts sont mis à leur disposition pour payer des professionnels, souvent issus de pays riches, afin qu'ils fournissent une assistance technique sur l'importance de la certitude et de la transparence des politiques, de la discipline fiscale, du renforcement des institutions et d'une série d'autres facteurs évidents qui permettraient une réduction des risques. « Le renard connaît beaucoup de choses, mais le hérisson connaît une seule grande chose ». Les États-Unis, l'Italie, la Grèce et le Japon ont l'un des primes de risque et l'un des taux d'intérêt à long terme les plus bas du monde, mais leurs niveaux d'endettement sont parmi les plus élevés. Leur politique n'est pas, disons, ordinaire1. Ce qui détermine si un pays a un faible coût du capital, c'est si sa monnaie est acceptée comme un actif sûr au niveau international - et non la myriade de choses qui peuvent être atténuées. Les principales monnaies internationales sûres sont le dollar, l'euro, le yen et la livre. Le rôle de l'histoire et des normes dans la création d'un actif sûr mondial est, bien sûr, un autre sujet<sup>2</sup>. Le point essentiel, c'est que l'atténuation des risques est presque toujours une bonne chose, mais aucun effort ne suffira à réduire suffisamment l'écart de taux. Toute solution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre doit impliquer une meilleure orientation et une meilleure utilisation des actifs sûrs internationaux.

### Un Fonds mondial pour la lutte contre le changement climatique

Pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le financement de l'action pour le climat, nous proposons la création d'un Fonds mondial d'atténuation des effets du changement climatique doté de 500 milliards de dollars et financé par les droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI.

- Avoir des niveaux d'endettement aussi élevés et des taux d'intérêt aussi bas est un exploit en matière d'indiscipline fiscale, car les autres pays ayant des niveaux d'endettement élevés y sont arrivés en partie par l'accumulation de taux d'intérêt élevés.
- Voir, Anna Gelpern and Erik F. Gerding, Inside Safe Assets, 33 Yale J. on Reg. 363, 2016.

Les DTS constituent le droit d'un membre du FMI d'emprunter un montant déterminé de réserves de banques centrales d'un tiers, à des taux d'intérêt au jour le jour avantageux, actuellement de 2,4 %. Ces réserves s'élèvent collectivement à 12,7 mille milliards de dollars. Il existe déjà deux fonds fiduciaires du FMI financés par des DTS, le Fonds pour la réduction de la pauvreté et la croissance et le Fonds pour la résilience et la durabilité, récemment créé. La valeur des DTS s'élève à près de 1 000 milliards de dollars. La grande majorité est détenue par des pays qui n'en ont pas besoin<sup>3</sup>.

Si elles constituent le moyen le plus efficace d'alimenter ce nouveau fonds, ce n'est pas le seul. Ceux qui ne sont pas prêts à réorienter leurs DTS inutilisés pourraient à la place offrir des pré-engagements de la part des agences de financement du développement, des garanties ou même du capital versé. Le fonds pourrait utiliser 500 milliards de dollars de DTS et d'instruments similaires comme garantie pour emprunter à court terme au moins 500 milliards de dollars, répartis entre les monnaies constitutives des DTS afin de réduire le risque de change, et reconduire l'emprunt<sup>4</sup>. Il pourrait ensuite partager les 500 milliards de dollars en tranches de différentes tailles qui seraient prêtées à des projets admissibles approuvés par le Fonds sur la base de l'ampleur et de la rapidité de leur contribution à la réduction des émissions, par rapport à chaque dollar investi. Le fonds pourrait prêter directement aux projets et non aux gouvernements, ce qui constitue une différence essentielle avec les autres fonds fiduciaires du FMI. Ces prêts deviendraient ainsi un actif du Fonds et un passif du projet, ce qui supprimerait l'atténuation du réchauffement climatique de bilans des gouvernements.

Les projets pourraient être présélectionnés à partir de technologies et de processus proposés, en priorisant celles déjà éprouvées et en prenant en compte des normes environnementales, sociales et de gouvernance élevées, comme celles intégrées dans les Partenariats pour une transition énergétique juste (JETP)5. Le Fonds pourrait pallier les déficits de financement criants qui ressortent des processus de planification et de consultation du JETP. Par exemple, un projet qui convertit une centrale électrique au charbon en installation solaire et qui présente un déficit de financement de 25 milliards de dollars, y compris les coûts de l'impact social, pourrait soumettre une offre de 25 milliards de dollars, soit près de 2,4 %, en fonction de l'impact sur le climat. Cela inciterait l'épargne privée à identifier les bonnes technologies et les meilleures méthodologies en termes d'impact social.

- Les DTS sont alloués proportionnellement aux quotes-parts du FMI qui sont liées au PIB, de sorte que les plus grandes économies ont la plus grande quote-part.
- Les monnaies constitutives du DTS sont les mêmes valeurs sûres, plus le yen chinois. En raison de sa diversité, le panier offre une couverture de change raisonnable.
- Voir Commission européenne, France, Germany, UK, US and EU launch ground-breaking International Just Energy Transition Partnership with South Africa 2 novembre 2021

Cela nous permettrait également de sortir d'une querelle entre pays et inciterait à la combinaison la plus efficace d'ajustement économique, d'impact climatique, de développement technologique et de mobilisation de l'épargne privée, en multipliant par cinq ou dix l'impact de chaque dollar du secteur public.

Ce Fonds de 500 milliards de dollars à un taux de 2,4% pour des projets d'atténuation du réchauffement climatique, pourrait attirer 2,5 à 5 trillions de dollars d'épargne privée. C'est ainsi que l'on passe de milliards à des milliers de milliards sans alourdir la dette des gouvernements. Il n'existe aucun autre plan de cette ampleur.

Pour une augmentation des financements concessionnels pour les pays vulnérables aux changements climatiques afin de renforcer la résilience

Bien que ce ne soit pas toujours le cas, une grande partie de l'atténuation du changement climatique, et en particulier la transition énergétique, le transport et l'agriculture, génèrent des revenus. Avec l'aide de ce nouveau Fonds mondial, la lutte contre le changement climatique peut donc être financée principalement par le secteur privé.

En revanche, une grande partie de la capacité d'adaptation au changement climatique ne génère pas de revenus et ne peut être financée que par le secteur public. Compte tenu de la faible marge de manœuvre budgétaire dont disposent les gouvernements des pays en développement, nous voudrions que le secteur privé s'occupe aussi de l'adaptation. Ce fait suscite beaucoup de résistance de la part de ceux qui croient en la toute-puissance du capital privé. Je ne compte plus le nombre de fois où des personnes vivant dans des pays riches m'ont dit que le projet "Resilient Seeds" prouvait que j'avais tort. La réalité est que les principaux postes de dépenses en matière de résilience et adaptation sont les dispositifs de protection contre l'élévation du niveau de la mer, les intrusions salées et les inondations, les infrastructures routières, les ponts et la conservation de l'eau. La plupart des coûts ne peuvent être transférés au secteur privé ou à des tiers. Ils reposent sur les bilans des gouvernements, alors que leur marge de manœuvre est limitée, que le coût du capital est élevé. Par conséquent, trop peu d'adaptations sont réalisées. Les pertes et les dommages augmentent donc de manière exponentielle.

La solution pourrait être que les banques multilatérales de développement (BMD) octroient des financements concessionnels aux gouvernements. Un financement concessionnel implique un financement à de meilleures conditions que celles disponibles sur le marché. Pour les pays en développement, l'écart le plus important se situe

entre le taux auquel le gouvernement d'un pays en développement peut emprunter et le taux auquel un État dont la monnaie est une valeur refuge, comme les États-Unis ou la zone euro, peut emprunter. Les agences de notation attribuent à ces émetteurs de monnaie de réserve une note de crédit AAA, car ils ont beaucoup d'autres options que la défaillance et bénéficient donc des taux d'emprunt les plus bas. Pour les pays en développement, le financement concessionnel pourrait signifier emprunter au taux d'emprunt au jour le jour pour les emprunteurs AAA avec un remboursement à très long terme et un écart minimum pour les coûts administratifs. Même dans ce cas, il n'aurait pas de gratuité, et la mesure dans laquelle les pays peuvent profiter des faibles taux d'emprunt des émetteurs de monnaie de réserve n'est pas illimitée. Aujourd'hui, les banques multilatérales de développement n'offrent des fonds très favorables qu'aux pays les plus pauvres, ceux dont le PIB par habitant est inférieur à 1 253 dollars par an, où vivent 900 millions de personnes, soit 12 % de la population mondiale. Il s'agit d'une limite grossière. 62 % des personnes les plus pauvres du monde vivent dans des pays à revenu intermédiaire, où résident environ 5 milliards de personnes<sup>6</sup>.

Lors de la pandémie de Covid-19, certains pays à revenu intermédiaire particulièrement touchés, comme la Barbade et les Bahamas, ont bénéficié d'un accès temporaire à des emprunts concessionnels pour financer les coûts liés à la gestion de la crise sanitaire. Les principaux actionnaires des banques multilatérales de développement ont déjà déclaré qu'ils pourraient répéter la démarche à la suite d'une catastrophe climatique. Mais cela n'a pas de sens du point de vue économique. Des études empiriques démontrent que chaque dollar dépensé pour l'adaptation permet d'économiser quatre à sept dollars en cas de catastrophe climatique. Mieux vaut accorder maintenant un accès limité, et non temporaire, à des emprunts concessionnels aux les pays les vulnérables au changement climatique.

Une admissibilité élargie aux financements concessionnels ne doit pas se traduire par une lutte pour des ressources entre les plus vulnérables. Le gâteau doit être élargi. Les banques multilatérales de développement peuvent emprunter 1 000 milliards de dollars supplémentaires à des taux AAA pour les prêter aux pays en développement sans que personne n'ait à faire de chèque, à condition que trois choses se produisent :

- Elles augmentent leur goût pour le risque comme cela a été recommandé par le Independent Review of Capital Adequacy Framework of the Multilateral Development Banks du G20<sup>8</sup>.
- 6. Voir, Banque mondiale, Middle Income Countries.
- Voir Banque mondiale, \$4.2 Trillion Can Be Saved by Investing in More Resilient Infrastructure, New World Bank Report Finds juin 2019.
- Voir le rapport du G20, "Report of the Independent Review of MDBs' Capital Adequacy Frameworks: Boosting MDBs' investing capacity", juillet 2022.

- Elles incluent les près de 1 000 milliards de dollars de capital mobilisable (capital promis en cas de problème mais non versé) dans leurs dispositifs de risque pour déterminer leur marge de manœuvre en matière d'emprunt.
- Elles sont autorisées à détenir des droits de tirage spéciaux (DTS) réorientés, afin de disposer des liquidités nécessaires pour accroître leurs emprunts.

Un excellent point de départ pour ce programme de prêts supplémentaires en trois volets serait que cinq pays ou plus travaillent avec le FMI pour transférer leurs droits de tirage spéciaux à la Banque africaine de développement afin d'accroître sa capacité de prêts. Mais qui seront ces cinq premiers ?

### Deux changements critiques dans l'architecture financière internationale

Si nous faisons en sorte que l'atténuation des effets du changement climatique ne soit plus inscrite au bilan des gouvernements, et que nous réduisons le coût de l'adaptation au changement climatique en augmentant les prêts des banques multilatérales de développement et en élargissant les possibilités de financement concessionnel, nous obtiendrons de bons résultats. Mais les pays vulnérables connaîtront quand même une crise de la dette avant qu'ils ne puissent s'adapter et que le reste du monde ne s'adapte. Pour éviter cela, nous avons absolument besoin de deux autres éléments dans l'architecture du financement climatique.

Même si une grande partie de la nouvelle dette est concessionnelle et que l'épargne privée se présente sous forme de capitaux propres, les États continueront d'augmenter leur dette publique et privée pour financer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Le monde entier commence ce périple endetté en affichant des niveaux d'endettement excessifs à la suite de la pandémie de Covid-19. De plus, les niveaux d'endettement ne représentent que la moitié du problème. L'autre moitié est le niveau des taux d'intérêt, qui augmentent rapidement à mesure que les économies développées durcissent leur politique monétaire face à la pression inflationniste. Même si la lutte contre l'inflation est gagnée, nous assistons à une normalisation des taux d'intérêt qui fera qu'au cours de la prochaine décennie – décisive pour le climat - ils seront nettement plus élevés qu'au cours de la précédente<sup>9</sup>. À ce contexte financier dégradé, il faut ajouter la fréquence et l'ampleur accrues des catastrophes climatiques. En quelques heures, une catastrophe climatique peut anéantir 200 % du PIB de petits États, comme c'était

 Pour en savoir plus, voir "The Great Demographic Reversal: Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival" par Charles Goodhart et Manoj Pradhan le cas de la République dominicaine en 2017, ou 10 % de celui de grands États comme cela a été le cas du Pakistan en 2022. Les catastrophes de cette ampleur obligent les gouvernements à consacrer d'importantes ressources aux secours et au redressement. Il existe une solution à ce problème, mais ce n'est pas par le biais de dettes encore plus importantes contractées en cas d'urgence lorsque les remboursements sont compromis. Ce n'est pas non plus par le biais d'instruments de type assurance tels que les obligations catastrophes, l'assurance paramétrique ou le «bouclier mondial contre les risques climatiques», récemment proposé. La vérité est que le changement climatique est un phénomène non assurable.

L'assurance entreprise fonctionne par la mise en commun et la répartition des pertes. Elle est efficace lorsque l'incidence de la perte est incertaine et que les personnes qui se considèrent comme vulnérables mais qui ne subissent pas de perte souhaitent néanmoins faire partie du groupement ; lorsque les pertes ne sont pas corrélées à d'autres pertes ; lorsque le risque de perte est raisonnablement stable dans le temps, de sorte que l'assureur peut répartir le risque dans le temps ; et lorsque les personnes à l'origine du risque paient davantage que celles qui en sont victimes, ce qui incite à réduire le risque. Le changement climatique ne correspond à rien de tout cela. L'incidence des pertes et des dommages liés à la crise climatique est de plus en plus connue, et beaucoup choisiront donc de ne pas faire partie de ces groupements de risques. Au fur et à mesure que nous franchissons les points de non-retour, entraînant une augmentation de la température en cascade, les pertes liées au changement climatique augmentent de manière exponentielle en taille et en corrélation avec des pertes précédemment non corrélées. Ceux qui proposent une assurance contre le changement climatique abandonneront ou feront faillite. Ceux qui l'achètent devront faire face à des primes d'assurance intolérables et croissantes jusqu'à ce que l'assureur fasse faillite ou se retire au moment où ils en ont besoin le plus. Et comme ceux qui contribuent le plus aux émissions de gaz à effet de serre n'assument pas les pertes les plus importantes, les victimes innocentes du changement climatique devront payer pour les pertes et les dommages causés par d'autres : c'est la victime qui paie, mais en plusieurs versements.

(i) Clauses relatives aux catastrophes naturelles et aux pandémies

La première partie de la solution consiste à inclure des clauses « catastrophe naturelle » et « pandémie » – comme la Barbade l'a fait – dans tous les instruments de la dette, qu'ils soient détenus par des agences multilatérales ou officielles, par des créanciers privés ou même par des entreprises d'État chinoises<sup>10</sup>. Il ne s'agit pas d'instruments

 Les développeurs de ces instruments sont Sebastian Espinosa et David Nagoski de White Oak. d'assurance ; le prêteur n'est pas défavorisé en cas de catastrophe naturelle. Selon la terminologie, ils sont neutres en termes de valeur actuelle nette. La clause suspend le service de la dette pendant deux ans lorsqu'une agence indépendante déclare qu'une catastrophe naturelle d'un certain seuil a eu lieu et prolonge la maturité de l'instrument pendant deux ans au taux d'intérêt initial. Cela permet de fournir automatiquement d'énormes liquidités au moment où les gouvernements en ont le plus besoin, sans devoir payer le coût des liquidités de crise, à négocier des accords conditionnels et à augmenter les niveaux d'endettement. Si tous les pays en développement avaient disposé de ces instruments dans leurs dettes souveraines pendant la pandémie, cela aurait libéré mille milliards de dollars de liquidités" qu'ils auraient pu consacrer à tout ce dont ils avaient besoin, allant des soins de santé aux programmes de protection de l'emploi. En 2020, à part la Chine, les pays en développement ne pouvaient dépenser que la moitié de cette somme. Dans le cas de la Barbade, le plus grand émetteur actuel de ces instruments, le pays libère des liquidités représentant environ 17 % du PIB en cas de crise. Aucun autre instrument ne s'en approche. Les lignes de crédit conditionnelles des banques multilatérales de développement, souvent limitées en termes d'éligibilité et de dépenses, sont généralement plafonnées à 2,0 % du PIB et constituent une dette supplémentaire.

Une question se pose : si tout le monde en possède, cela va-t-il créer un risque systémique pour les créanciers ? C'est là que la valeur actuelle nette de l'instrument est essentielle. Un détenteur de ces instruments pourrait à tout moment échanger ou retirer la clause avec un assureur-vie qui pourrait annuler l'effet de la clause à un coût administratif seulement, car il renoncerait à des liquidités dont il n'a pas besoin, en échange d'un revenu à long terme dont il a besoin.

### (ii) Subventions pour la reconstruction

La liquidité offerte par les clauses relatives aux catastrophes naturelles aidera les pays en développement à répondre de manière appropriée au moment voulu. Néanmoins, il existe un coût sous-jacent de la reconstruction de ce qui a été perdu lors d'une catastrophe, qu'il s'agisse de maisons, d'infrastructures, de moyens de subsistance, d'institutions, de communautés ou de biens incorporels. L'instrument manquant dans notre architecture du financement climatique mondial est le financement des pertes et des dommages. Le moment d'une énorme catastrophe n'est pas propice à l'augmentation de la dette. Plus de 50 % de l'augmentation de la dette de nombreux pays vulnérables au changement climatique est due aux pertes et dommages associés aux catastrophes naturelles<sup>12</sup>. Si ce

- Cette estimation est basée sur les données présentées dans "Born Out of Necessity: A Debt Standstill for Covid-19", Center for Economic Policy Research; Policy Insight No. 103 (2020), par Bolton, P., et al.
- 12. Voir, Munevar, D (2018), "Climate change and debt sustainability in the Caribbean: Trouble in paradise?", 7-9 November, Geneva: UNCTAD.

problème n'est pas résolu, il les fera sombrer avant qu'ils ne puissent s'adapter. Les pays vulnérables insistent sur le fait que les pays riches n'ont pas honoré la promesse de financement des pertes et dommages qu'ils avaient faite pour obtenir leur soutien à l'accord de Paris. Le mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages reste vide, neuf ans plus tard. Beaucoup se sentent lésés par l'offre concernant la mise en place du "Réseau de Santiago" pour proposer de l'assistance technique aux pays qui pourraient, de fait, apprendre au monde une ou deux choses sur la gestion des catastrophes. Un retrait précipité des négociations sur le climat des pays vulnérables est probable s'il n'y a pas de progrès en matière de pertes et de dommages.

Les subventions sont encore plus rares que les financements concessionnels. Néanmoins, au sein de l'architecture du financement climatique mondial proposée, si nous nous concentrons sur les pertes les plus importantes dans les pays les plus vulnérables, nous pouvons définir les pertes et les dommages de manière suffisamment précise pour qu'ils soient financés par des subventions.

Nous proposons que lorsqu'une agence indépendante constate qu'un événement de nature climatique a eu lieu et que les pertes et dommages sont supérieurs à 5 % du PIB, un paiement automatique soit effectué au gouvernement pour payer la reconstruction. Les budgets ont peu de place pour les transferts fiscaux et il y a peu de possibilités aujourd'hui d'augmenter le coût de la vie. Nous proposons donc un mécanisme de financement présentant des similitudes avec le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures géré par l'Organisation maritime internationale<sup>13</sup>.

Les producteurs de combustibles fossiles paieraient une taxe liée à la quantité de carbone des carburants, qui serait nulle au départ. Cette taxe augmenterait automatiquement au fur et à mesure que la crise énergétique se résorbe. Pour chaque baisse de dix points de pourcentage des prix du pétrole et du gaz, le prélèvement augmentera d'un point de pourcentage. Si les prix du pétrole et du gaz reviennent à leur niveau d'avant Covid, cela générera plus de 200 milliards de dollars par an. Les marchés s'attendent à ce que les prix du pétrole et du gaz baissent, notamment en raison du recours croissant aux énergies renouvelables et de la baisse de l'intensité énergétique des économies. Et si le marché est sujet à des manipulations et des événements à court terme, ceux-ci se dénouent.

#### Conclusion

Nous nous dirigeons vers un réchauffement climatique de 1,5 degré. Une atténuation inadéquate nécessite une adaptation accrue. Or une adaptation insuffisante entraîne des pertes et des dommages considérables. Nous sommes à une croisée des chemins critique. Il n'y a plus de place pour les atermoiements.

Mais l'action ne passera pas par la trappe de l'histoire. Nous devons la concrétiser. L'ampleur des investissements nécessaires pour atténuer le réchauffement de la planète dépasse les capacités des gouvernements riches, et encore plus celles des pays en développement. Le secteur privé devra jouer un rôle majeur – peut-être les trois quarts du financement du climat doivent être assurés par l'épargne privée. Le principal obstacle, notamment dans les pays en développement où se trouvent certaines des opportunités d'atténuation les plus importantes, est le coût du capital. Cela a empêché tout progrès et a transformé les efforts multilatéraux en une dangereuse dispute pour savoir qui devait faire plus. Le Fonds mondial pour l'atténuation des effets du changement climatique, doté de 500 milliards de dollars et soutenu par les DTS, permet d'éviter cette querelle. En offrant un financement à un taux de 2,4 % à tout projet, où qu'il soit, à condition qu'il réduise fortement et rapidement les émissions de gaz à effet de serre nous incitons l'épargne privée à mobiliser les meilleures technologies dans les zones où l'atténuation peut être la plus forte et la plus rapide. Le fonds de 500 milliards de dollars devrait mobiliser 2,5 à 5 milliards de dollars d'épargne privée, principalement dans les pays en développement où le coût actuel du capital est un fort ratio de ce financement et hors des bilans des gouvernements.

Le manque d'atténuation du changement climatique a entraîné un réchauffement de la planète de 1,2 degré et a créé d'énormes besoins d'adaptation entre les tropiques du Cancer et du Capricorne. C'est là que les températures atteindront les niveaux les plus intolérables et que le niveau des eaux augmentera le plus en raison de l'expansion thermique et de la rotation de la Terre. Les pertes et dommages liés au changement climatique dans cette zone autour de l'équateur sont trois ou quatre fois plus importants qu'ailleurs<sup>14</sup>. En raison de l'absence de sources de revenus, la plupart des mesures d'adaptation doivent être financées par les gouvernements. Les pays vulnérables doivent bénéficier de prêts concessionnels pour investir dans la résilience. Pour s'assurer que cela n'entrave pas les prêts aux pays les plus pauvres et la poursuite d'autres objectifs de développement durable, les banques multilatérales de développement doivent augmenter leurs prêts globaux d'au moins 1 000 milliards de dollars. Elles peuvent y parvenir sans que personne n'ait à signer un énorme chèque, grâce à trois éléments : une plus grande appétence pour le risque, la reconnaissance du capital exigible existant dans les cadres de risque et l'utilisation des DTS pour soutenir des emprunts supplémentaires sur les marchés des capitaux. La reconstitution

Voir The International Oil Pollution Compensation Funds (IOPC Funds) au lien: https://iopcfunds.org.

Voir, Baarsch, F., Granadillos, J. R., Hare, W., Knaus, M., Krapp, M., Schaeffer, M., & Lotze-Campen, H. (2020). The impact of climate change on incomes and convergence in Africa. World Development, 126.

du capital de la Banque africaine de développement est l'occasion idéale d'accroître le capital et les prêts en réorientant les droits de tirage spéciaux inutilisés.

Sans ces changements en matière de conditions d'éligibilité et de prêts dans les banques multilatérales de développement, les mesures d'adaptation ont été rares, de sorte que les pertes et les dommages ont augmenté de manière exponentielle. Au cours de la prochaine décennie, les pays vulnérables auront besoin d'un mécanisme de subventions directes et rapides en cas de catastrophe climatique. L'atténuation des effets du changement climatique étant financée par un nouveau Fonds et l'adaptation par l'expansion des prêts des banques multilatérales de développement, ces subventions pourront être consacrées aux coûts de reconstruction. Un prélèvement inversé, qui augmente de 1 % pour chaque baisse de 10 % des prix des combustibles fossiles, pourrait financer plus de 200 milliards de dollars par an15 de subventions sans augmenter le coût de la vie.

Il est devenu impossible d'annoncer des profits de plus en plus importants dans les sièges sociaux rutilants des entreprises alors que les pertes et les dommages s'accumulent dans les pays vulnérables qui consomment le moins de combustibles fossiles. Depuis trop longtemps, les États les plus exposés au changement climatique attendent un mécanisme permettant de faire face aux pertes et aux dommages causés par le réchauffement climatique. Sans cela, il y aura une crise de la dette, qui entraînera inévitablement une réduction des dépenses en matière de santé publique, de logement, d'éducation et de bien-être, ce qui engendrera rapidement une crise du développement, augmentant les pressions en matière de conflits régionaux et internationaux et de migration.

Et cette ligne de front arrivera jusqu'à vous, si ce n'est déjà fait. Nous vivons dans des mondes séparés, mais aussi côte à côte.

<sup>15.</sup> Estimation de l'auteur basée sur les prix moyens récents et la production de pétrole, de gaz et de charbon. Pour les données sous-jacentes voir, U.S. Energy Information Administration, Global Oil Markets.



# Atterrir en Europe

Une conversation avec Bruno Latour (1947-2022). In memoriam.

L'usage de l'éco-pâturage au-dessus de marais salants du Mès, aux abords de Guérande.



**Bruno Latour •** Sociologue, anthropologue et philosophe

### "Je m'intéresse à l'Europe en tant que problème écologique."

#### Qu'est-ce que l'Europe pour vous ?1

Je ne suis pas spécialiste de l'Europe, mais je cherche à faire la différence entre l'Europe-Bruxelles, c'est-à-dire l'appareillage d'après-guerre de liaison des États européens, et qui représente selon moi dans la presse et les opinions 98 % de ce qu'on rapporte sur l'Europe, et l'Europe qui m'intéresse. Cette autre Europe pourrait être l'Europe de Renan pour la France ou encore l'Europe Heimat<sup>2</sup> pour l'Allemagne, dans le bon sens du terme. J'entends par là une Europe comme métaphysique, anthropologie, espace commun, comme culture commune. Cette distinction, je ne l'aurais probablement pas faite il y a dix ans. Mais aujourd'hui, à cause de la situation géopolitique actuelle, avec une Europe environnée d'ennemis, il est d'autant plus important d'être critique de l'Europe-Bruxelles et d'avoir une passion (pas forcément de l'amour, mais une passion), pour l'Europe Heimat.

Dans la dernière partie de votre récent ouvrage Où atterrir ? vous faites une conclusion proche d'un panégyrique de l'Europe, où vous dites notamment qu'elle est parvenue grâce à « un assemblage incroyable » à faire le lien, « l'overlap », entre les intérêts nationaux. À ce moment-là vous parlez bien de l'Union européenne en tant qu'institution ?

Oui, parce que je m'intéresse à l'Europe en tant que problème écologique. Car les questions que l'on se pose sont des questions qui débordent évidemment les frontières, les échelles, et qu'il s'agit de se demander dans quel cadre nous pouvons les aborder. Il se trouve que

- Cet entretien, réalisé par Louise Eymard et Tristan Dupuy en juin 2018, a été publié pour la première fois par le Grand Continent le 30 janvier 2019.
- 2. Le mot allemand *Heimat*, intraduisible comme tel, fait référence au sentiment d'appartenance, à la patrie, à l'endroit où l'on se sent chez soi.

seule l'Europe, cette fois-ci l'Europe-Union européenne, est parvenue à des dispositifs (évidemment bricolés et bancals), mais très importants, de superposition des intérêts anciennement nationaux.

# Selon vous l'Union européenne serait parvenue à surmonter cette contradiction que vous évoquez dans votre livre, entre le local et le global ?

Non, absolument pas. J'avais notamment écrit un long article dans une revue de géopolitique à ce sujet³. Évidemment, l'Europe a inventé la notion de global. Il y a un global chinois et il y a eu autant de globaux qu'il y a d'histoires de conquêtes. Mais l'élément intéressant dans le cas de l'Europe, c'est qu'elle a inventé un modèle de global qui s'est en quelque sorte retourné contre elle, sur le mode des guerres mondiales, de la décolonisation, puis de la pensée décoloniale et de la provincialisation de l'Europe, et qui revient évidemment aujourd'hui avec la question de l'immigration.

Donc s'il y a un endroit où tous les problèmes, où la confusion de toutes les échelles, locales et globales, se posent, c'est en Europe. C'est sa responsabilité historique d'avoir inventé cet élément étrange, une perception qu'elle prétendait imposer à tout le monde, et à présent de « désinventer », de trouver d'autres formules pour sortir de cette forme d'Imperium mundi qui n'existe pas mais dont elle est elle-même à l'origine. Peter Sloterdijk a écrit un très joli livre à ce sujet, Si l'Europe s'éveille, sur cette question de « que peut-on bien faire de l'Europe à présent ? ». L'Europe ne peut pas être petite, c'est bien le problème. On l'a provincialisée mais elle ne peut être petite car elle a le problème d'avoir inventé ce dispositif du globe, qui est à présent bouleversé par la crise écologique. Il y a donc un vrai problème philosophique de re-comprendre non pas une mission européenne, ce qui n'aurait aucun sens, mais une responsabilité européenne.

# La question européenne aujourd'hui est presque indissociable de la question des frontières. Êtesvous pour la disparition des frontières?

Non, je suis pour la multiplication des frontières. Penser une Europe qui serait supérieure aux nations est une illusion. Ce n'est pas qu'il n'y a pas de frontières, c'est qu'il y a, en plus des frontières nationales, des superpositions dues à l'immigration, à la crise écologique et on voit bien que la question de la frontière comme identité n'est pas la même chose que la frontière comme *attachement*. Il faut faire la différence entre l'identité, ce qui revient à mettre des barrières en supposant pouvoir s'en sortir tout seul, autrement dit ce qui se passe en Italie en ce moment, l'invention d'un monde dont on sait pertinemment qu'il n'existe pas, et la question des attachements : si l'Italie

 Bruno Latour, Onus Orbis Terrarum: About a Possible Shift in the Definition of Sovereignty, Millennium: Journal of International Studies 2016, Vol. 44(3). devait décrire ses attachements, ils ne tiendraient évidemment jamais dans les limites de l'Italie. Cela ne veut pas dire qu'on dépasse les frontières, mais qu'on se pense comme attachés, comme entrelacés, ce qui n'est pas du tout la même chose.

Ainsi, le problème c'est que l'Europe-machine, l'Europe-Union européenne, a été saisie par les politistes qui ont imaginé qu'il y avait soit des États-nations, soit une structure supérieure, soit le modèle de l'Empire. Mais il y a une toute autre définition d'avoir des frontières : c'est d'avoir des attachements. Ce sont des choses auxquelles vous tenez. Et ces choses auxquelles vous tenez ne définissent pas un isolat avec des murs autour. Il y a mille tensions et entrelacements entre ces différents enjeux. C'est là tout le défi de ce virage : passer de cet espace d'invention européenne, à l'espace concret que j'appelle « terrain de vie. »

Pourtant, l'enfermement de ces enjeux entrelacés dans des catégories strictes de pensée et de représentation peut sembler nécessaire à toute forme de gouvernance...

Ma question n'est pas celle de l'organisation idéale pour l'Europe-Union européenne, mon intérêt penche pour la définition d'une appartenance existentielle, style Heimat, Patrie. Ce qui ne donne aucune consigne sur l'organisation pratique des institutions. Il n'y a pas de solution à ce problème pour le moment car nous sommes en pleine révolution conservatrice. Ce n'est pas un problème d'appareil, le problème est existentiel. L'Europe est menacée d'un point de vue existentiel, de l'extérieur et de l'intérieur. Face à une menace existentielle, il faut penser aux choses prioritaires: que signifie faire exister pour chacun d'entre nous la compréhension de l'Europe comme terre ? Ce qui me surprend beaucoup sur les questions à propos de l'Europe, c'est que quand on parle de l'Europe il ne s'agit que de Bruxelles. Et pourtant nous vivons dans une Europe qui a une autre matérialité.

Mais l'Union européenne peut-elle vraiment coexister avec cette « Europe Heimat » de l'appartenance ? Est-ce que l'espace européen au sens où vous l'entendez n'est pas menacé par Bruxelles et son modèle de gouvernance ?

Ce que je cherche à faire, c'est seulement à mettre le gouvernement de Bruxelles au sein d'un ensemble plus grand, qui lui est existentiel. La critique de l'Europe de Bruxelles mène à une réflexion sur des réformes institutionnelles qui sont incompréhensibles pour le grand public. Indépendamment des questions liées au réformes de l'Union, il y a une Europe existentielle qui est attaquée par les États-Unis, quittée par le Brexit et lâchée de l'intérieur par les pays qui eux-mêmes s'inventent des États-nations qui n'ont jamais existé, des États-nations réinventés.

Ce qui explique la brutalisation de la vie publique c'est que les gens savent que cela n'existe pas. Qu'est-ce que l'Italie toute seule, séparée de l'Union européenne ? Cela n'a pas d'existence. Et de toute façon, en situation de crise écologique, aucun État-nation n'a d'existence. Pourtant, nous avons besoin de sa protection : c'est là l'immense contradiction. Il faut faire ressortir - et c'est la fin de mon livre - ces formes d'appartenance qui sont fondées non pas sur l'identité mais sur les attachements. C'est à dire sur ce qui nous permet de subsister.

Que pourriez-vous nous dire au sujet des méthodes de mobilisation à mettre en place pour dévier vers ce troisième « attracteur » dont vous parlez dans votre livre, cette voie qui offre un nouvel axe de représentation libéré du schéma droite/gauche, conservateur/progressiste, lequel n'est plus adapté selon vous pour faire face à la crise écologique ?

Je suis un peu démuni, comme tout le monde, sur la question du mécanisme. C'est très compliqué d'avoir des positions politiques car les intérêts sont impossibles à définir, car les gens ne votent plus pour leurs intérêts, puisqu'ils ne savent pas quels sont leurs intérêts. Pour qu'il y ait des intérêts, il faut qu'il y ait un monde qui soit descriptible de manière un peu matérielle. Il ne peut pas y avoir d'intérêts s'il n'y a pas de monde, et à cause de la crise écologique et de la mondialisation, nos intérêts sont flottants. Il y a des subventions du Brexit mais vous votez contre l'Europe : vos opinions circulent de manière horssol en quelque sorte. Je ne suis pas politiste, j'aborde cette question en amateur éclairé, mais le problème principal est selon moi l'abstraction de la description qu'on a des conditions de vie, parce qu'on a oublié la crise écologique qui redéfinit la totalité des appartenances et la question de combien on est, où, avec qui et avec quels moyens de subsistance? Ce sont des questions absolument fondamentales, qui sont des questions de géopolitique de base, sur lesquelles on re-projette les deux seuls modèles qu'on ait : soit la mondialisation qui dit que nous n'avons plus de frontières ou à l'inverse l'idée qu'il faut revenir à des États nationaux qui n'existaient pas auparavant. L'Empire d'Orbán est une invention nouvelle, qui n'a en fait jamais existé, ce n'est pas la « Hongrie éternelle. » On a donc deux fictions complètes : soit des peuples sans terre qui en cherchent une, soit des terres qui n'ont pas de peuple.

La question écologique devrait-elle être dépolitisée ? Devrait-elle devenir un enjeu épistémologique ou un enjeu éthique et moral ?

Il faut se débarrasser de l'écologie, on a fait de l'écologie un morceau de la politique et cela n'a rien donné. Il faut parler de politique, point. Dans la politique il y a des êtres vivants qui sont entrelacés, qui ont des intérêts convergents ou divergents, mais c'est cela qu'il faut dé-

crire, c'est la politique des vivants. Nous pourrions avoir des partis si nous arrivions de manière extraordinaire à re-décrire les intérêts et les positions des individus. À ce moment-là nous aurions agrégé les doléances pour avoir des partis avec des programmes et des plateformes, comme on avait avant. Si nous en avions avant c'est parce que nous partagions, à quelques questions de répartition près, l'idée de la modernisation. À partir du moment où il n'y a plus de monde commun, les partis n'existent plus. Ils se re-composeront le jour où nous reviendrons à un degré de pixellisation des enjeux politiques, presque à l'échelle de chaque individu.

### Sur ce sujet, vous reprenez dans votre livre l'exemple des cahiers de doléance de la Révolution française.

C'est une situation qui m'intéresse beaucoup, parce qu'elle a été créatrice du peuple français qui s'est compris lui-même en décrivant ses attachements et ses injustices. Et c'est ce qui m'intéresse dans la question de la deuxième Europe : si on décrit l'Europe des attachements il n'y a pas une seule tête de pipe en France qui ne soit pas européenne, qui serait sans attache. C'est évident que nous ne sommes pas globalisés, mais mondialisés. Chacun a une description de ses attachements en réseau et ceux-ci débordent clairement les frontières. Mais nous avons également besoin, et la notion d'attachement le dit en quelque sorte, de sécurité et de protection. Pourtant, les frontières n'apportent pas la sécurité et la protection. Les frontières, c'est comme la grande muraille de Chine : elle n'a jamais empêché quiconque de la pénétrer. Pour qu'il y ait des partis, il faut qu'il y ait des doléances, pour qu'il y ait des doléances il faut qu'il y ait des intérêts et pour qu'il y ait des intérêts il faut un monde descriptible.

Le programme de la gauche anticapitaliste semble impensable à une époque où autant de personnes votent conservateur ou extrême droite. Si on est incapable de dire à ceux qui votent Front National : « Oui vous avez raison de vouloir la sécurité, la protection, et oui vous avez raison de vouloir des attachements, des appartenances mais alors décrivez vos attachements et vos appartenances, regardons donc à quoi cela ressemble », alors tous les partis sont anti-européens. Et tous inventent des nations, comme la Hongrie de Orbán, qui n'existent pas non plus économiquement, sans moyens de subsistance. C'est le drame actuel : c'est la brutalisation de la politique aujourd'hui qui fait que les gens savent que les modèles qu'on leur propose sont impossibles, en même temps qu'ils sentent que la globalisation touche à sa fin.

#### Le global rend-il le monde impossible à décrire?

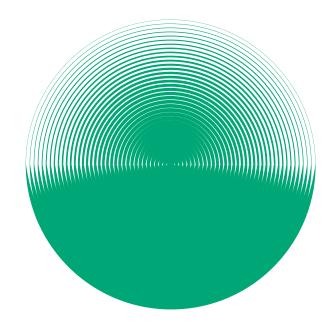
Le global nous égare. Dès qu'on passe au global on est perdu, puisqu'il agrège tout et qu'on ne voit plus aucune manière d'y mettre la main. La politique consiste justement à y mettre la main, mais pour ça il faut que vous puissiez décrire les choses de façon pratique. Dès que vous demandez aux gens de décrire les situations, les possibilités s'ouvrent pour agir et redéfinir les liens : c'est ça la politique. Mais si on est dans l'abstraction du retour à l'État national qui n'existe pas et du global qui n'existe pas non plus, faire parler les gens c'est les désespérer. Quand la gauche dit aux gens qu'il faut être anticapitaliste : que peuvent-il faire de ça ? C'est le déni de la situation climatique qui organise toute cette situation politique. Aujourd'hui on dit aux gens de manière simultanée que l'horizon de la globalisation est devenu impossible à cause de la crise écologique, et qu'il faut donc revenir à l'intérieur de l'État-nation, tout en sachant pertinemment que c'est impossible.

Ma question est : que peut-on dire aujourd'hui aux gens qui demandent, et pour de bonnes raisons, la protection d'un État national alors que cet État n'existe pas du point de vue de leurs intérêts et de leurs attachements réels ? Peut-on leur dire autre chose que « vous êtes des populistes, vous êtes des néofascistes qui voulez revenir en arrière, et tout ce que vous pouvez espérer c'est que le développement économique se poursuive » ?

### Pourriez-vous préciser en quoi consiste ce « troisième attracteur » dont vous parlez ?

Le troisième attracteur, si je parvenais à bien le décrire, attirerait beaucoup. Il a été beaucoup parcouru par les écologistes. Il est fait de formes de vie. Ce n'est pas simplement un espace au sens géographique, il est saisi par les nouveaux dispositifs juridiques, de gens qui travaillent sur les communs, sur les alternatives au droit de propriété, il est parcouru par tous les activistes possible et imaginable. Il est très peuplé mais n'a pas d'orientation politique. En somme, tout le monde est conscient que nous nous dirigeons vers un autre mode d'appartenance.





### Géopolitique interne du Pacte vert

Céline Charveriat, Frans Timmermans, Olivier De Schutter, Laurence Tubiana

### Refoulement multiscalaire : les échelles de la justice climatique

Paul Magnette, Fanny Lacroix, Marta Torre-Schaub, Mary Kaldor, Vanessa Nakate, Laurence Tubiana

# Recompositions planétaires : concevoir la paix climatique dans l'explosion géopolitique

Berenice Lee, Laurence Tubiana, Sébastien Treyer, Pierre Charbonnier, Pascal Lamy, Izabella Teixeira, Avinash Persaud

### Atterrir en Europe

Bruno Latour

