

BILLET DE BLOG 6 janvier 2021

2021, année géopolitique cruciale pour le Pacte vert européen

Auteur

Sébastien Treyer

Directeur général

 Temps de lecture: 10 min

La fin de l'année 2020 semble avoir clos un cycle de turbulences politiques entamée dès 2016 par le référendum sur le Brexit et l'élection de Donald Trump à la présidence des États Unis. L'Union européenne, qui aurait pu sortir très affaiblie de cette période, est plutôt consolidée, dotée d'un projet clair à long terme pour les sociétés européennes et pour la place de l'Europe dans le monde : le Pacte vert. Si la crise sanitaire de la Covid-19 a bousculé les anticipations et les attentes placées dans l'année 2020, qui devait être une année d'impulsion majeure pour le multilatéralisme environnemental, l'année qui débute concentre les opportunités pour l'ambition de transition écologique et de rénovation de la mondialisation dont est porteur ce Pacte vert, mais aussi les défis géopolitiques. En bonne entente avec les présidences portugaise et slovène de l'UE en 2021, et en coordination avec l'Allemagne dont la présidence vient de s'achever, la France, qui exercera la présidence début 2022, devra contribuer à une résolution diplomatique de plusieurs de ces questions clés, notamment en matière commerciale où elle a cherché à faire bouger les lignes.

Pour une coopération multilatérale dirigée vers une relance durable : les pays européens en responsabilité

Même si d'autres grandes économies ont également affirmé fin 2020 l'objectif de neutralité carbone (Chine, Japon, Corée du Sud), l'Union européenne et le Royaume Uni ont cette année des atouts et des responsabilités à jouer pour mener la discussion sur l'alignement de la relance économique sur les objectifs d'une transition écologique ambitieuse. L'Italie et le Royaume Uni présideront le G20 et le G7 en 2021, et coopèrent pour l'organisation de la COP 26 sur le climat (l'Italie organisant une pré-COP). En amont de la COP 15 sur la biodiversité qui se tiendra en Chine, la France mobilise les acteurs publics et privés pour l'ambition en matière de biodiversité, avec le One Planet Summit du 11 janvier concentré sur ce sujet, et la tenue du Congrès mondial de la Nature de l'UICN déjà deux fois reporté, mais prévu pour septembre.

Le financement de la reconstruction post-Covid-19 sur le continent africain sera un autre grand enjeu dans l'année qui s'ouvre : grâce à la conclusion de deux ans de négociations politiques sur les relations ACP (Afrique-Caraïbes, Pacifique)/UE en décembre dernier, la voie semble ouverte pour que l'UE et l'Union africaine mettent en place un nouveau partenariat lors du Sommet UE/Afrique qui devrait se tenir cette année, précédé par un sommet sur le financement des économies africaines à Paris au printemps.

En matière de normes de durabilité pour la finance publique et privée, 2021 sera une année déterminante au cours de laquelle les acteurs européens ont tout intérêt à confirmer, rendre crédible puis faire valoir la haute qualité environnementale de l'action publique (plans de relance alignés sur l'ambition de transition écologique du Pacte vert) et privée (taxonomie sur la finance durable, normes volontaires au sein du secteur financier). Pour cela, il faut que les pays de l'UE, et le Royaume Uni, soient non seulement exemplaires dans les principales décisions économiques des prochains mois, mais qu'ils réussissent même à prendre une longueur d'avance. Alors que les impacts économiques de la crise sont plus forts en Europe qu'en Chine, il est cependant essentiel que les arbitrages politiques internes continuent de faire le pari d'une transformation écologique profonde de l'économie européenne, au risque sinon que les grandes économies asiatiques ou les acteurs financiers américains ne prennent la main. C'est d'ailleurs aussi un enjeu en matière de financement par l'Europe du développement durable en Afrique, où pourrait utilement s'engager une concurrence vertueuse avec les acteurs financiers asiatiques opérant sur le continent. Les résistances et les timidités qui ont pu entourer les récentes discussions sur la taxonomie européenne en matière de finance durable sont donc un mauvais calcul, alors qu'on s'approche de la mi-mandat de la présente Commission européenne, et si on veut donner au vice-président Timmermans les moyens d'une diplomatie climatique ambitieuse, au service d'un positionnement pionnier de l'UE dans la mondialisation.

Rénover les règles de la mondialisation : quelle stratégie diplomatique pour l'Europe ?

L'un des ressorts de la dynamique internationale en faveur d'une action climatique ambitieuse est la course à l'innovation (Green Race) et à la transformation vers la neutralité carbone. Le coup d'accélérateur donné à l'automne 2020 par les annonces successives de la Chine, du Japon et de la Corée du Sud confirme que les grandes économies avancées de la planète, et parmi elles l'Europe, vont entrer dans une dynamique de coopération, mais aussi de compétition, pour gagner l'avantage du précurseur (« *first mover's advantage* »). Cette dynamique doit reposer à la fois sur le respect de règles multilatérales en matière de commerce, l'accroissement collectif de l'ambition des normes matière environnementale et sociale, mais aussi sur des stratégies audacieuses de chaque grand bloc : l'Union européenne, qui mise la viabilité économique future de son modèle de développement sur la

transition écologique, ne pourra s'y positionner qu'en faisant évoluer sa doctrine en matière commerciale.

La Commission européenne présidée par Ursula Von der Leyen s'est affirmée très tôt comme « géopolitique » : de nouveaux concepts doivent en conséquence venir compléter l'engagement de l'Union européenne pour le respect de règles commerciales au bénéfice de tous. Autonomie stratégique, souveraineté économique, mise du commerce au service du développement durable : tous ces concepts ont commencé à irriguer les réflexions des décideurs européens¹, et l'année 2020, à la faveur de l'accord avec le Mercosur, a vu des évolutions notables dans certains États membres, plus particulièrement le parlement néerlandais, vers une meilleure prise en compte du développement durable dans les accords commerciaux.

La position de la nouvelle administration Biden en la matière sera également fondamentale, et elle croisera nécessairement retour à davantage de multilatéralisme et méfiance structurelle vis-à-vis des concurrents chinois, mais peut-être également vis-à-vis de l'Europe. Le dialogue transatlantique sera déterminant pour éviter de ne se retrouver que dans un face-à-face entre Bruxelles et Beijing. L'accord bilatéral annoncé entre Chine et UE sur les investissements est bien censé contenir une forte ambition environnementale et sociale². Mais ce n'est qu'une étape dans une négociation extrêmement tendue, d'autant plus critique que les aides d'État massives mobilisées de manière exceptionnelle pour sortir de la crise devront aussi trouver prochainement une forme d'accord sur leur régulation.

L'UE est également attendue sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, annoncé dès 2019 et qui devrait faire l'objet d'une proposition de la Commission avant juin 2021. Bien négocié, notamment avec les pays comme la Chine ou les États Unis où des marchés carbone sont déjà en place, et qui sont donc potentiellement intéressés par des mesures similaires, et l'UE pourra en faire un outil au service de son ambition écologique intérieure, évitant à la fois délocalisations et fuites de carbone, et donnant une impulsion collective à l'échelle mondiale. Mal négocié et mal conçu, donnant prise aux critiques légitimes des pays les plus pauvres qui pourraient y percevoir une entrave non tarifaire à leurs exportations vers l'UE, et utilisé par de grands pays émergents pour reprocher à l'UE que son ambition environnementale n'est possible qu'au prix d'un retour du protectionnisme, un tel mécanisme pourrait aussi risquer de protéger en interne des secteurs insuffisamment ambitieux. Les diplomaties climatique et commerciale de l'Union devront donc jouer ensemble une partie complexe, donnant le « la » de possibles formes d'arrangements coopératifs innovants au service du climat.

Sécurité globale : un concept inévitable et ambigu

Même en prenant leurs responsabilités pour la coopération multilatérale pour les biens communs et pour rénover les règles collectives de la mondialisation, l'UE et ses États membres doivent donc jouer une stratégie géopolitique qui serve aussi les intérêts propres de l'Union. Cela suppose aussi, comme l'a souligné le président français à l'Assemblée générale des Nations unies et lors du Forum de Paris pour la Paix, que l'Europe soit l'artisan d'une relance conceptuelle faisant le lien entre la demande légitime de sécurité et de protection des populations soumises à des crises aiguës et à de profonds changements structurels de long terme, et l'ambition de transformation indispensable pour ne pas dépasser les limites de la planète.

L'Allemagne milite depuis plusieurs années pour faire entrer la question climatique au sein du Conseil de sécurité des Nations unies. Des propositions conceptuelles sont formulées faisant le lien entre sécurité sanitaire, alimentaire, écologique, sécurité politique et économique, et qui impose de considérer la sécurité non plus seulement comme un enjeu d'échelle nationale, mais aussi d'échelle planétaire, faisant droit à une question de « sécurité globale »³. La lentille analytique de la sécurité pourra être extrêmement fertile pour anticiper les positionnements stratégiques des autres régions du monde face au Pacte vert. En témoignent les transformations des relations des États membres entre eux et avec les autres principales régions en matière de sécurité énergétique dans un monde où les énergies

renouvelables domineront⁴ : moindre dépendance aux producteurs de pétrole, nouvelles zones de ressources rares pour la production des équipements clés, enjeux de sécurité des réseaux et des données pour la gestion d'une économie électrifiée, alors que l'Union a choisi une voie spécifique en matière de sécurité numérique avec le RGPD. Mais il faudra aussi que ce nouveau concept de sécurité ne soit pas simplement rabattu sur les frontières nationales et permette réellement une nouvelle réflexion sur les interdépendances, les indispensables coopérations mais aussi les formes de sécurisation dont ont besoin les citoyens de l'Union et de la planète pour assurer leur prospérité, tout en gardant le cap de valeurs d'inclusion et d'ouverture dont le continent s'est fait à juste titre le chantre. Comme ces raisons sont régulièrement battues en brèche au profit d'enjeux de sécurité nationale, cette bataille conceptuelle où les biens communs mondiaux ont toute leur part est donc un enjeu clé au sein de l'Union comme à l'échelle de la communauté internationale. Les *think tanks* européens devront activement structurer ce débat au sein et entre États membres, et avec les autres acteurs mondiaux, parce qu'il configurera à la fois la pensée stratégique des dirigeants, les réactions des opinions publiques et les institutions internationales.

¹ Le rapport commun d'ECFR et de Bruegel sur ce sujet (Redefining Europe's Economic Sovereignty, Bruegel-ECFR, juin 2019) témoigne d'une telle évolution progressive des écoles de pensée sur la mondialisation, même si ses conclusions restent encore peu décisives.

² La Commission signale un certain nombre d'avancées : « Pour la première fois, la Chine prévoit de mettre en œuvre de manière effective l'accord de Paris sur le changement climatique ainsi que les conventions de l'OIT qu'elle a ratifiées. Les questions de développement durable feront l'objet d'un mécanisme d'exécution rigoureux permettant le contrôle du respect des règles par un groupe d'experts indépendants, comme dans nos autres accords commerciaux. Cela implique une procédure transparente de résolution des désaccords avec la participation de la société civile », <https://www.aefinfo.fr/depeche/642744>

³ Voir par exemple Badie, B. (2020). Inter-socialités – Le monde n'est plus géopolitique, CNRS Éditions

⁴ <https://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>

PACTE VERT EUROPÉEN

GOVERNANCE

CLIMATE

UE

EUROPE

GREEN DEAL