

DIPLOMATIE CLIMATIQUE EUROPÉENNE

Enjeux et contraintes

Alexis WILLEMOT

*Sous la direction de
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | FÉV 20
Développement durable



COMPRENDRE POUR AGIR

DIPLOMATIE CLIMATIQUE EUROPÉENNE
Enjeux et contraintes

Alexis WILLEMOT
Sous la direction de Denis STOKKINK

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	4
I. État des lieux du régime climatique mondial	5
1. Un régime climatique mondial ?	5
2. Historique	5
II. La diplomatie climatique européenne	7
1. Définition	7
2. Évolution du leadership européen	7
3. Enjeux et contraintes	10
III. Prospectives	12
1. Du leadership américain à un jeu d'alliances ?	12
2. Le Green Deal européen	12
3. Lier l'environnement et le commerce	13
3.1. Une politique commerciale au service du Green Deal	13
3.2. Taxe carbone	16
IV. Recommandations	18
CONCLUSION	19
BIBLIOGRAPHIE	20

AVANT-PROPOS

L'Union européenne a profité de la COP25 pour dévoiler son initiative phare : le Green Deal. Au travers de ce dernier, l'Union européenne souhaite se présenter en tant que leader climatique, notamment après le désengagement américain de l'Accord de Paris. L'annonce le 1^{er} juin 2017 du retrait des États-Unis par le Président Trump a créé un déficit de leadership climatique. À la lumière de ce désengagement, allons-nous retrouver un leadership climatique européen tel que celui qui sauva l'accord de Kyoto ? Cette note d'analyse examine les enjeux et les opportunités de cette décision sur la diplomatie climatique de l'Union européenne.

Si l'Europe a par le passé assuré un leadership en matière de climat, elle a aussi vacillé. Tant les États-Unis que la Chine — qui représentent collectivement près de la moitié des émissions mondiales — sont toujours réticents à l'approche européenne, qui favorise un multilatéralisme climatique fort. Comme l'a déclaré le ministre allemand de l'Environnement Norbert Röttgen après Copenhague : l'Amérique veut, mais ne peut pas ; la Chine peut, mais ne veut pas. L'Europe est à la fois désireuse et capable¹. Il est maintenant temps de passer des paroles aux actes et de démontrer concrètement cette volonté. Le Green Deal représente une parfaite opportunité.

3

Ce Green Deal tant attendu permettrait à l'Union européenne de passer des paroles aux actes et combler le vide laissé par le retrait des États-Unis. La nouvelle Commission a commencé à agir dans ce but. Ursula von der Leyen, nouvelle présidente de la Commission européenne a fait de sa politique climatique la signature de son mandat. Mais la Commission n'est pas la seule à considérer le réchauffement climatique comme une menace existentielle. Le Parlement européen a voté en novembre une résolution qui déclarait « l'urgence climatique » en Europe². Lors d'un sommet en décembre, les chefs d'État ont d'ailleurs approuvé le Green Deal, malgré les réserves de la Pologne sur l'objectif européen d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Cependant après les déclarations, la nouvelle Commission se doit d'assurer maintenant la mise en œuvre du Green deal. Le fera-t-elle ?

Solidairement vôtres,

Denis Stokkink

¹ Nigel Purvis et Andrew Stevenson (2010), *Rethinking Climate Diplomacy: New ideas for transatlantic cooperation post-Copenhagen*, The German Marshall Fund of the United States, consulté sur: <https://bit.ly/36jh7UA>.

² Frédéric Simon (2019), *European Parliament declares climate emergency*, euractiv, consulté sur: <https://bit.ly/2ZWF6GR>.

INTRODUCTION

Le président des États-Unis, récemment élu, se tient debout sur le podium de la Maison-Blanche. Il y déclare publiquement l'abandon d'un important traité international sur le changement climatique : « *Pour les États-Unis, le respect de ce mandat aurait un impact économique négatif.* » Le président républicain, dont la politique étrangère a été qualifiée d'unilatéraliste, ignore les appels des dirigeants du monde entier, en particulier européens, à rester dans le régime climatique mondial³. Nous sommes en 2001, le président est George W. Bush et le traité est le protocole de Kyoto. Près de 16 ans plus tard, c'est au même endroit que Donald J. Trump, 45^e président des États-Unis, annonce le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris. Employant un raisonnement similaire à son prédécesseur Bush, il insiste sur la nécessité de protéger les travailleurs américains et fait valoir que l'Accord de Paris désavantagerait les États-Unis, notamment par rapport à la Chine.

Ce double désengagement des États-Unis a fait émerger un déficit de leadership. L'Union européenne, en raison de son image de leader environnemental et de son poids économique et politique, a été perçue comme capable de combler ce vide. Cependant au début des années 2000, il y avait une urgence pour agir⁴. À l'époque, l'UE, dont le nombre de membres était considérablement plus limité, s'est ralliée derrière la présidence suédoise. Barroso, alors président de la Commission, avait utilisé la situation pour favoriser l'intégration européenne⁵.

Cependant, les résultats décevants de la COP25 ont révélé qu'en l'absence des États-Unis, il subsiste un vide diplomatique qui doit être comblé. Krista Mikkonen, ministre finlandaise de l'Environnement et du Changement climatique, et l'une des chefs de la délégation européenne, a déclaré : « De nombreuses parties se sentent déçues [par le résultat des négociations]. Il semble que l'UE doit maintenant être le leader — et nous voulons l'être et nous allons l'être... »⁶. Ce rôle, la Commission a voulu le marquer en annonçant son initiative phare durant la deuxième semaine de négociation de la COP25: le Green Deal.

Cependant, de nombreux obstacles se profilent à l'horizon 2020, le premier étant la COP26, prévu le 9 novembre 2020. D'ici à l'ouverture de cette dernière, on espère que l'Union européenne présentera au moins un message unifié quant à son objectif climatique accru pour 2030. En l'absence d'un leadership américain, tous les yeux sont tournés vers l'Europe et sur sa capacité à faire adhérer le plus grand émetteur mondial — la Chine — à ce processus. En cas de succès, le prochain sommet UE-Chine pourrait devenir le point d'inflexion du calendrier climatique de l'année prochaine : il ouvrira la voie à la COP26 à Glasgow.

³ Voir 1.1 pour la définition du « régime climatique mondial ».

⁴ Lié au destin incertain du protocole de Kyoto et au positionnement européen en tant que force la plus progressiste pour l'action climatique

⁵ Christian Kvorning Lassen (2017), *Can EU Leadership on Climate Change Unite the Fragmented Union?*, Policy Paper, EUROPEUM, consulté sur: <https://bit.ly/2JkAMcj>.

⁶ Zack Colman et Kalina Oroschakoff (2019), *UN climate talks fall short thanks to US vacuum*, Politico, consulté sur: <https://politi.co/39DLTt4>.

I. ÉTAT DES LIEUX DU RÉGIME CLIMATIQUE MONDIAL

1. UN RÉGIME CLIMATIQUE MONDIAL ?

Face au changement climatique, la communauté internationale a assuré le développement d'un régime mondial. Celui-ci correspond à un « set explicite ou implicite de principes, normes, règles et procédures de prise de décision autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine précis des relations internationales »⁷.

Plus particulièrement dans le cadre du changement climatique — à la fois objet de science, problème politique, voire problème de civilisation — ceci a engendré l'établissement de formes stables de gouvernance mondiale. Une gouvernance qui est plus particulièrement centrée autour de la construction d'un système complexe d'arènes (les COP, les MOP etc.) et d'institutions (le GIEC, etc.). Ces dernières réunissent des acteurs et des partenaires de plus en plus nombreux (scientifiques, ONG, think tanks, entreprises) et mettent en concurrence des intérêts économiques et politiques. C'est ce système qui a établi des relations aussi spécifiques que nouvelles entre sciences, politique et marché, que nous appelons le régime climatique⁸.

2. HISTORIQUE

Depuis le premier Sommet de la Terre qui s'est déroulé à Rio (1992), un processus multilatéral s'est mis en place pour répondre au changement climatique. C'est un problème sur lequel les scientifiques lançaient l'alerte depuis plusieurs années. C'est lors de ce même sommet que fut lancé le processus de ratification de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Depuis 1995, se tient chaque année, dans la première quinzaine de décembre, une Conférence des Parties à la Convention (192 pays à ce jour). En 1997, le Protocole de Kyoto a été soumis à la ratification, avant d'entrer en vigueur en 2005, lorsque 175 pays l'eurent ratifié. Depuis ce moment, lors des conférences climatiques, deux assemblées d'États se réunissent, l'une formée par les Parties à la Convention, l'autre par les Parties au Protocole de Kyoto⁹.

Jusqu'à la conférence de Paris sur le climat (décembre 2015), le Protocole de Kyoto était le seul accord au monde juridiquement contraignant visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Adopté en 1997 lors de la troisième conférence des Parties (COP3), ce protocole prévoit que les pays industrialisés participants s'engagent à réduire leurs émissions totales de 5 % en moyenne au cours de la première période d'engagement (2008-2012) par rapport aux niveaux de 1990.

L'Accord de Paris adopté lors de la COP21 tente de coordonner les efforts internationaux contre le changement climatique. Cet accord est le fruit de six ans d'intenses négociations depuis l'échec de la conférence de Copenhague en 2009. Il établit un objectif de réchauffement planétaire en-dessous de 2 °C, tout en essayant de le maintenir à 1,5 °C au-dessus des moyennes pré-1990. Pour atteindre ces objectifs, les Parties doivent atteindre la neutralité carbone au cours de la seconde moitié du siècle. Pour la première fois, tous les pays élaborent et communiquent des plans sur leur contribution à l'atténuation

⁷ Gupta, J., & Grubb, M. (2000). *Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p.340.

⁸ Dahan, A. (2014). L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité. *Critique internationale*, 62(1), p. 21. doi:10.3917/cii.062.0021.

⁹ *Ibidem*.

du changement climatique à l'échelle nationale. Cet accord impose aux pays de formuler progressivement des objectifs plus ambitieux¹⁰.

En décembre 2018, lors de la COP24 à Katowice, les Parties ont convenu d'un règlement commun pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Ce dernier comprend, entre autres, un système de rapport et d'examen qui prend en compte les impacts et les conséquences sur le climat (pertes et dommages) et les mécanismes de renforcement des capacités à destination des pays qui disposent de ressources gouvernementales limitées¹¹.

Le changement climatique est aussi traité dans d'autres instances, en parallèle ou en complément à la Convention des Nations unies. Ces instances reprennent des accords multilatéraux, des arrangements internationaux (tels que les accords produits au sein du G7 ou du G20), des réseaux transnationaux de régions, de villes, d'entreprises ou d'organisations non gouvernementales. Cette multitude d'initiatives tend dès lors à voir se construire une approche polycentrique de la gouvernance climatique globale. Néanmoins, la Convention des Parties dirigée par l'ONU demeure « la constitution »¹² de ce régime climatique et le cadre central pour les négociations multilatérales internationales concernant le changement climatique¹³. Elle occupe le rôle de plaque tournante de la gouvernance climatique et de centre de liaison pour le développement des politiques¹⁴.

¹⁰ Dahan, A. (2009). Entre Poznan et Copenhague : le régime climatique au milieu du gué. *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17(3), p.271. consulté sur : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2009-3-page-271.htm>.

¹¹ Georgios Amanatidis (2019), *European policies on climate and energy towards 2020, 2030 and 2050*, Parlement européen, consulté sur : <https://bit.ly/2W2or1o>.

¹² Bodansky D. et Rajamani L. (2016), *The Evolution and Governance Architecture of the United Nations Climate Change Regime*, p.1, dans Sprinz D. et Luterbacher U. (ed.), *International Relations and Global Climate Change: New Perspectives*, MIT Press, p.343.

¹³ Jane Dee M. (2013), *Challenging Expectations: A study of European Union performance in multilateral negotiations*, Thèse, Université de Glasgow, p. 82.

¹⁴ Hermwille L. et al. (2015), *UNFCCC before and after Paris : what's necessary for an effective climate change regime?*, *Climate policy*, vol. 17, n°2, p.152.

II. LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE EUROPÉENNE

1. DÉFINITION

La diplomatie climatique de l'UE s'exprime par le recours à de multiples instruments de politique étrangère (notamment les dialogues politiques, les négociations internationales et les instruments financiers). Ceci avec pour objectif de faire progresser l'agenda du développement durable et du changement climatique et promouvoir sa mise en œuvre dans les pays tiers. Assurer le maintien de la dynamique positive découlant de l'Accord de Paris est l'un des objectifs principaux et nécessite une mobilisation politique et diplomatique soutenue au niveau mondial. En 2016, le Conseil de l'Union européenne a défini trois axes pour la diplomatie climatique après la COP21¹⁵ :

- défendre le changement climatique en tant que priorité stratégique dans les dialogues diplomatiques, la diplomatie publique et les instruments de politique extérieure ;
- soutenir la mise en œuvre de l'Accord de Paris, dans le contexte d'un développement à faibles émissions et résilient au climat ;
- l'intensification des efforts pour traiter le lien entre climat, ressources naturelles, prospérité, stabilité et migration. La diplomatie doit jouer un rôle actif dans ces efforts et utiliser toute la panoplie des outils à sa disposition¹⁶.

2. ÉVOLUTION DU LEADERSHIP EUROPÉEN

Le changement climatique a joué un rôle central dans la politique étrangère européenne. Elle a pris des mesures marquantes sur le plan interne. Ses principaux moteurs économiques — l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni — ont de meilleurs résultats que la plupart des autres pays développés en matière d'atténuation des émissions, d'efficacité énergétique et d'énergie à faible teneur en carbone. Sur le plan international, l'Europe a maintenu le Protocole de Kyoto en vie après son rejet par les États-Unis. Aujourd'hui, l'Europe est de plus en plus divisée sur le plan intérieur en ce qui concerne les changements climatiques. Alors que le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède continuent de faire pression pour prendre la tête du mouvement, l'Europe doit également faire face aux demandes des pays à forte dépendance au charbon, comme la Pologne¹⁷.

Le rôle de leader de l'UE depuis le début des années 90 a considérablement varié au cours des trois décennies de la gouvernance mondiale du climat¹⁸. Notre analyse se concentre sur trois conférences des Parties : COP 3 (Kyoto, 1997), COP15 (Copenhague, 2009) et COP21 (Paris, 2015). Ces négociations représentent des moments clés tant pour le régime climatique international que pour la diplomatie climatique européenne.

Le climat apparaît à l'agenda européen dès la fin des années 1980. L'influence de mouvements environnementaux nationaux (citoyens ou politiques) s'est déplacée au niveau européen. Les États les plus verts, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark, ont considéré l'Europe comme un forum au sein desquels ils pouvaient exporter leurs standards environnementaux rigoureux aux États membres

¹⁵ Conseil européen (2016), Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil : «Diplomatie climatique européenne après la COP21 », 6061/16, 2016, Bruxelles.

¹⁶ Commission européenne (2015), *Historic climate deal in Paris: speech by Commissioner Miguel Arias Cañete at the press conference on the results of COP21 climate conference in Paris*.

¹⁷ Nigel Purvis et Andrew Stevenson (2010), *Rethinking Climate Diplomacy: New ideas for transatlantic cooperation post-Copenhagen*, The German Marshall Fund of the United States, consulté sur: <https://bit.ly/36jh7UA>.

¹⁸ Charles F. Parker et Christer Karlsson (2018), *EU climate leadership in Katowice helped deliver the deal on the Paris Agreement rulebook*, LSE's European Institute, consulté sur: <https://bit.ly/2KlkQVt>.

retardataires. En parallèle se développait la capacité européenne à agir sur la scène internationale et sa reconnaissance au sein des forums multilatéraux¹⁹.

Dans ce cadre, les négociations de **Kyoto** sont considérées comme un point majeur pour le leadership européen. L'UE a réussi à conclure un traité international sur le climat comportant des engagements internationaux contraignants, qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés. Pourtant, c'est surtout dans les années qui ont suivi la signature du protocole de Kyoto que le leadership de l'UE a prospéré²⁰. Bien que les États-Unis aient assumé, lors des deux décennies antérieures (1970-1980), un leadership environnemental, les années 1990 sont marquées par leur retrait progressif. Ceci va représenter une opportunité que l'Union européenne va exploiter pour se présenter en tant que leader climatique. L'identité européenne s'est développée en contraste par rapport aux États-Unis. Ce fut l'occasion pour l'Europe de promouvoir son image de sauveur du protocole de Kyoto, et de mettre en avant la solidarité et le multilatéralisme européen face à l'unilatéralisme américain. Afin de préserver le Protocole de Kyoto, l'UE est parvenue à un accord avec la Russie. En échange de la ratification russe de l'accord, l'UE a soutenu la candidature russe auprès de l'Organisation mondiale du Commerce²¹. Margot Wallström, alors Commissaire pour l'environnement, déclarait : « *the EU has taken a leading role in international negotiations on climate change for a number of years now, and this role only increased after the US decision not to be part of the Kyoto Protocol. Together with other nations around the world, we saved the Kyoto Protocol after this decision in 2001* ». Le leadership européen repose sur une volonté de montrer l'exemple. Le leadership européen va exercer par le biais de la diplomatie, de la persuasion et de l'argumentation²². L'Union européenne va tenter de démontrer qu'il est possible de combiner croissance économique, durabilité et réductions drastiques d'émissions de gaz à effet de serre.

Malheureusement, ce nouveau leadership ne portera pas ses fruits lors des négociations liées à la **COP15** à Copenhague. L'UE n'a en effet pas réussi à finaliser sa position de négociation avant la conférence. Dès lors, les négociateurs européens devaient mener des négociations sur un double front. En plus des négociations avec les tierces parties, ils devaient mener des réunions de coordination *ad hoc* à Bruxelles. Ceci a limité les possibilités d'action, d'autant plus que la position européenne est parfois contournée par les États membres. La Suède, qui présidait alors le Conseil, a défendu des propositions divergentes sur la question de la gestion forestière, mettant en avant son propre intérêt économique.

Alors que les résultats de Copenhague ne reflétaient pas du tout la préférence de l'UE pour un successeur juridiquement contraignant au protocole de Kyoto, l'UE fut exclue de la dernière phase des négociations. Cette dernière a été dominée par les économies émergentes et les États-Unis²³. Ce fut un choc pour les aspirations de leadership européen. L'Union est venue à Copenhague avec un agenda normatif fort, des attentes irréalistes, une mauvaise analyse du contexte géopolitique. Elle n'a pas réussi à forger des coalitions pour construire des ponts. Les Européens ont ressenti l'impact tardif de l'élargissement à l'est de l'UE sur la politique climatique européenne et les conséquences à court terme de la crise économique²⁴.

Cependant, si la conférence de Copenhague est un revers pour l'image européenne de leader climatique, elle ne marque pas la fin de ses ambitions. Dans son discours sur l'État de l'Union de 2012, José Manuel Durão Barroso, alors Président de la Commission européenne, affirmait que « **le monde a besoin d'une Union européenne** qui demeure en première ligne en matière de développement et d'aide humanitaire, qui défende les économies ouvertes et combatte le protectionnisme, **qui soit à la pointe de**

¹⁹ Kelemen, R.. (2009). Globalizing European Union Environmental Policy, *Journal of European Public Policy*, vol.17, n°3, p.340.

²⁰ Tom Delreux et Frauke Ohler (2019), *Climate Policy in European Union Politics*, Oxford research encyclopedia, consulté sur : <https://bit.ly/2NFScnB>.

²¹ *Ibidem*.

²² Sebastian Oberthür et Claire Roche Kelly (2008), *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, p.40, consulté sur : <https://bit.ly/2NiexZS>

²³ *Ibidem*.

²⁴ Severin Fischer & Oliver Geden (2015) *The Changing Role of International Negotiations in EU Climate Policy*, *The International Spectator*, 50:1, p.3, consulté sur : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2015.998440?scroll=top&needAccess=true>

la lutte contre le changement climatique »²⁵. Les négociations pour un régime post-Kyoto ont repris lors des Conférences de Cancún (2010) et de Durban (2011). C'est lors de cette dernière qu'apparaissent les premières indications d'un retour du leadership européen. L'UE a tiré les leçons de son échec et a réussi à se rétablir en tant qu'acteur dans les négociations mondiales sur le climat. Dans les années qui ont suivi Copenhague, l'Union européenne a de nouveau retrouvé un rôle d'influence majeur et a réussi à devenir un moteur du processus qui a conduit à l'accord à Paris en 2015²⁶.

Depuis Durban (2011, Afrique du Sud), la stratégie européenne a pris une nouvelle orientation et a développé un leadership qualifié d'instrumental. Selon Parker et Karlsson, ceci « réfère à la capacité d'un acteur à promouvoir la formation de coalitions, à résoudre des différends de négociation ainsi qu'à endosser le rôle d'intermédiaire (*bridge builder*) afin de conclure des ententes ». L'UE a adopté une approche plus réaliste et pragmatique dans ses ambitions. De plus, la stratégie européenne entre 2010 et 2015 a été marquée par des efforts diplomatiques renouvelés afin de construire une coalition d'États tiers, développés ou en voie de développement²⁷, ceci afin d'accentuer la pression sur les plus grands émetteurs et d'œuvrer pour le plus haut niveau d'ambitions²⁸. Ces efforts ont abouti à la création d'une coalition connue sous le nom de **High Ambition Coalition (HAC)**. L'UE s'est alliée à de petits États insulaires et à des pays en voie de développement dans l'optique de parvenir à un accord fort et juridiquement contraignant, qui contiendrait des règles communes à tous et mettrait en place un mécanisme plus ambitieux en matière d'objectifs de réduction d'émissions²⁹. L'élaboration de cette coalition est considérée comme: « *game changer through a remarkable snowball effect in Paris instrumental in keeping the more ambitious options on the table in the final round of negotiations.* »³⁰

C'est en référence à ce changement de posture que l'Union européenne est souvent décrite comme un *lead actor*, soit un acteur endossant le rôle de leader, mais également de médiateur. Selon Oberthür et Groen: « *this lead actor role came about as the reinvention of EU leadership in the transition from a world in which the EU was a climate "superpower" to a more multipolar world of international climate politics, as evidenced by the Copenhagen Conference of 2009.* »³¹

La position européenne en vue de la COP 21 pouvait être résumée en **quatre objectifs**.

1. L'Union souhaitait conclure un traité qui devait être à la fois légalement contraignant et applicable à toutes les Parties.
2. Ce traité devait contenir des engagements d'atténuation équitables, ambitieux et quantifiables par toutes les Parties. Ceci mettait en avant l'adoption d'une approche nationalisée.
3. L'Union souhaitait l'introduction d'un mécanisme visant à obliger les Parties à régulièrement soumettre des engagements afin d'augmenter le niveau d'ambition au fil des années. L'objectif final est de limiter le réchauffement global à 2 °C au-dessus des niveaux préindustriels.
4. L'Union européenne désirait fixer un objectif et une vision à long terme pour la mise en œuvre des transformations nécessaires au passage à une économie bas carbone durant ce siècle.

Ce rôle de premier plan de l'UE après Copenhague a abouti à l'adoption de l'Accord de Paris en décembre 2015, considéré comme un succès diplomatique pour l'UE. Les principales réalisations de l'UE sont la forme juridique de l'accord (un traité à l'échelle de l'ONU), un cycle d'examen quinquennal, des engagements en matière d'atténuation pour tous les pays et un système fondé sur des règles³².

La COP 25 s'est déroulée en l'absence d'une position américaine forte. Au cours de ces négociations, la délégation européenne a tenté de réunir la coalition des pays en développement et des petites nations,

²⁵ Commission européenne (2012), « *State of the Union 2012 Address* », SPEECH 12/596, consulté sur: <https://bit.ly/37TeJVn>.

²⁶ Parker, C., Karlsson, C., et Hjerpe, M. (2017). *Assessing the European Union's global climate change leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement*. Journal of European Integration, p.246.

²⁷ *Ibid.*, p. 242.

²⁸ Commission européenne (2015), *Historic climate deal in Paris: speech by Commissioner Miguel Arias Cañete at the press conference on the results of COP21 climate conference in Paris*, consulté sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_15_6320

²⁹ Outi Honkatukia (2019), *En montrant l'exemple et en restant fiable, l'UE peut devenir leader en matière de climat*, EU2019.fi, consulté sur: <https://bit.ly/2NFGGeuf>.

³⁰ Brun A. (2016), *Conference diplomacy: the making of the Paris Agreement*, Politics and governance, vol.4, n°3, p.120.

³¹ Oberthür, S. et Groen, L. (2017), *The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander?*. WIREs Clim Change, vol.8, n°1, p.450, doi:[10.1002/wcc.445](https://doi.org/10.1002/wcc.445)

³² Delreux T. et Ohler F. (2019), *Climate Policy in European Union Politics*, Oxford research encyclopedia, consulté sur: <https://bit.ly/2NFSnB>.

les plus vulnérables au changement climatique. Une coalition qui avait déjà joué un rôle crucial lors de la COP21.

L'Europe a aussi marqué l'agenda climatique par le biais de deux actions majeures. Nous avons premièrement la déclaration de l'urgence climatique et environnementale en Europe et dans le monde avant la COP 25 par le Parlement européen. De son côté, la Commission européenne a profité de l'occasion pour dévoiler son initiative phare : le **Green Deal** européen. Malheureusement, ces efforts ont été insuffisants pour inspirer et mobiliser suffisamment de soutien pour un résultat plus ambitieux³³. La COP25 s'est conclu sur un double échec : celui des négociations sur l'encadrement du marché de carbone (dernier élément de l'Accord de Paris sans mécanisme de mise en œuvre) et l'absence d'un message politique fort sur le niveau d'ambition. Cette incapacité à agir est en décalage avec les appels répétés de la communauté scientifique à agir face à l'urgence climatique.

3. ENJEUX ET CONTRAINTES

L'UE s'est efforcée de faire preuve de leadership en faisant pression pour la conclusion d'accords internationaux juridiquement contraignants visant à lutter contre le changement climatique. Cette ambition externe ne se distingue pas des discussions et négociations en interne. Les avancées de la diplomatie internationale en matière de climat ont souvent entraîné l'adoption d'objectifs internes et de politiques climatiques plus ambitieuses³⁴.

Si la **nature unique de l'UE** en tant que projet supranational permet son activité diplomatique, elle est également contraignante. En tant qu'union d'États membres souverains, l'UE peut manquer de l'agilité de négociation ou de la rapidité de prise de décision des gouvernements individuels³⁵. En effet, bien que l'UE parle désormais d'une seule voix, les États membres doivent toutefois se mettre d'accord avant d'entrer en négociation. L'Union européenne adopte son mandat de négociation au travers des conclusions du Conseil, adoptées par les ministres de l'Environnement. Un compromis est évidemment nécessaire pour concilier les opinions divergentes de 28 États. Une partie des États membres souhaitent voir des conclusions du Conseil plus ambitieuses qui soulignent le rôle de l'UE en tant que leader climatique, les autres préfèrent mettre en avant les actions mondiales et la compétitivité. La réponse n'est pas « l'un ou l'autre », mais plutôt « l'un et l'autre ».

Ces conclusions du Conseil annonce publiquement les objectifs de négociations européen et ce qu'elle est prête à accepter. L'ouverture et la transparence sont des valeurs importantes, mais le fait de révéler d'avance sa stratégie de négociations est-il vraiment le meilleur moyen d'atteindre ses objectifs ? Les ministres de l'UE ne deviennent-ils pas de simples figurants lors des sommets climatiques de l'ONU, lorsque les positions sont déjà gravées dans le marbre sans aucune marge de négociation ?

Pour réellement retrouver son rôle de leader, l'UE doit tout d'abord réformer les procédures par lesquelles elle s'engage dans les négociations climatiques. Si la question des compétences partagées a posé des difficultés législatives internes, elle est encore plus problématique pour les relations extérieures. Il en résulte l'existence de trois différents types d'acteurs susceptibles de représenter la position de l'Union. En fonction des compétences respectives, ces acteurs comprennent la Commission, la présidence tournante du Conseil et les États membres. Cette « troïka » pose de nombreux problèmes à l'Europe lorsqu'il s'agit de **parler d'une seule voix sur la scène mondiale**. En effet, des négociations internes précèdent toujours les négociations internationales et les deux sont régulièrement menées

³³ Bernard Energy (2019), *COP25: Takeaways after a bitter end to the largest climate conference*, consulté sur: <https://bit.ly/2QISdhB>.

³⁴ Delreux T. et Ohler F. (2019), *Climate Policy in European Union Politics*, Oxford research encyclopedia, consulté sur: <https://bit.ly/2NFScnB>.

³⁵ Stephen Minas (2016), *The future of EU climate change technology & sustainable energy diplomacy*, FEPS studies, FEPS, consulté sur: <https://bit.ly/35I9GLI>.

simultanément, ce qui bloque souvent l'Union³⁶. Parler d'une seule voix est fondamental si l'UE veut retrouver un rôle de premier plan au sein du régime climatique mondial. La diplomatie climatique européenne souffre d'une marge de manœuvre limitée de l'UE en interne, en raison des divisions suivantes³⁷:

- **Manque de concertation et incapacité à parler d'une seule voix lors des rencontres internationales.** Ceci a été manifeste à Copenhague, où le président français est allé à l'encontre d'une position européenne moins tranchée en ce qui concerne l'amélioration du système de comptage et le stockage des émissions. Cette division a décrédibilisé la position de l'UE.
- **Choix énergétiques et climatiques divergents :** l'Union est divisée entre les pays qui dépendent du charbon et ceux qui profitent du développement de l'économie verte. D'un côté, les pays de l'Europe de l'Est, très dépendants du charbon pour leur production d'électricité, ont œuvré pour un affaiblissement du système européen d'échange de quotas d'émission. De l'autre côté, les pays moins dépendants, comme la Suède, ont unilatéralement augmenté leurs objectifs relatifs à la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique en 2020, tels que fixés dans le paquet climat énergie de l'UE.
- **Intégration insuffisante des sujets énergétiques et de la fiscalité climatique ou énergétique** dans le droit communautaire pour stimuler une politique commune en 2020 : ceci affaiblit l'influence européenne par la lenteur accompagnant chaque changement de positionnement interne³⁸.

³⁶ Arnault Barichella (2017), *Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique*, Fondation Robert Schuman, consulté sur: <https://bit.ly/2j4Lf27>.

³⁷ Broughton, E., Créach, M., et Fink, M. (2011). *Climat : une Union européenne affaiblie dans une politique fragmentée ?*, dans Clouet, L., et Marchetti, A. (Eds.), *L'Europe et le monde en 2020 : Essai de prospective franco-allemande*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

³⁸ *Ibidem*.

III. PROSPECTIVES

1. DU LEADERSHIP AMÉRICAIN À UN JEU D'ALLIANCES ?

La part de l'UE dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) diminue progressivement. Ceci est lié en partie au succès de sa législation environnementale, mais surtout en raison de la croissance économique des pays en développement, en particulier des BRICS. Cette situation atténue son influence dans le régime climatique mondial et limite sa capacité à exercer seule le leadership. En effet, l'UE (y compris le Royaume-Uni) est devenue un contributeur mineur au changement climatique de nos jours. La part combinée des États membres dans les émissions mondiales de CO₂ est passée de 99 % il y a deux siècles à moins de 10 % aujourd'hui (en termes annuels et non cumulés). Et ce chiffre pourrait tomber à 5 % d'ici 2030 si l'UE atteint l'objectif d'Ursula von der Leyen en matière d'émissions³⁹.

En conséquence, il est essentiel que l'UE établisse une collaboration étroite avec d'autres acteurs et notamment la Chine, afin qu'elle joue un rôle constructif en termes de climat. Un élément crucial afin de transformer cette nouvelle coalition d'États en la **nouvelle colonne vertébrale** de l'Accord de Paris. L'UE et la Chine (respectivement troisième et premier émetteurs mondiaux de GES) devraient être en mesure de contrer le désengagement des États-Unis⁴⁰.

Ce partenariat peut être amplement renforcé dans le cadre du régime climatique. Durant les dernières COP, la Chine et l'UE ont travaillé en étroite collaboration et ont publié une déclaration commune en soutien de l'Accord de Paris après l'annonce du retrait des États-Unis. Depuis 2005, nous avons notamment un partenariat sur le changement climatique, un dialogue sur la politique environnementale à haut niveau et depuis 2016 la feuille de route sur la coopération énergétique UE-Chine. Cependant, bien qu'elles soient très importantes, ces différentes plateformes se sont concentrées avant tout sur le dialogue et le partage d'informations plutôt que sur des questions de politiques concrètes. Il serait utile de réformer ces mécanismes de coopération pour qu'ils produisent des résultats concrets liés au processus des COP⁴¹.

Ce double leadership, bien qu'indispensable, ne suffira pas à lui seul. L'UE doit s'appuyer sur son expérience de médiateur pour créer des liens entre les pays développés et ceux en voie de développement afin de construire un réseau solide de partenariats internationaux sur le climat et d'assurer une adhésion mondiale vis-à-vis de l'Accord de Paris⁴².

2. LE GREEN DEAL EUROPÉEN

La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a annoncé un programme climatique très ambitieux, avec le Green Deal européen et une proposition qui engagerait l'Union européenne à devenir neutre en carbone d'ici 2050. Sa priorité immédiate sera d'intensifier les efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE, avec le nouvel objectif ambitieux d'ici 2030 de

³⁹ Jean Pisani-Ferry (2019), *The Coming Clash Between Climate and Trade*, Bruegel, consulté sur : <https://bit.ly/36ppNss>

⁴⁰ Arnault Barichella (2017), *Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique*, Fondation Robert Schuman, consulté sur: <https://bit.ly/2j4Lf27>.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

les réduire de moitié (par rapport à leurs niveaux de 1990). La question est maintenant de savoir comment rendre cette énorme transition politiquement et économiquement durable⁴³.

Les objectifs ambitieux du Green Deal ne seront pas atteints **si l'UE ne parvient pas à mobiliser tous les outils politiques à sa disposition**, y compris sa politique commerciale. Au-delà de la réduction des émissions, ce Green Deal doit représenter une nouvelle stratégie de croissance, permettant ainsi de créer des emplois, d'investir dans la recherche et l'innovation de pointe et de devenir un leader mondial des produits et technologies propres. Le niveau des transformations nécessaires pour parvenir à la neutralité climatique indique clairement la nécessité d'une réponse à l'échelle systémique. En tant que telle, la politique commerciale de l'UE doit être modernisée pour devenir la dimension extérieure du Green Deal européen. Grâce à son influence considérable dans le domaine du commerce, l'UE peut efficacement pousser et attirer les acteurs mondiaux qui savent actuellement les efforts déployés au niveau mondial pour lutter contre la crise climatique⁴⁴.

Afin d'assurer la concrétisation du Green Deal, l'UE devra inclure la notion de **durabilité dans le commerce de l'UE** — même si c'est par crainte légitime que les accords commerciaux ne puissent pas tout inclure —. L'application efficace de la durabilité dans la politique commerciale de l'UE est une **question décisive pour la compétitivité de l'Europe**. Le Green Deal exigera des entreprises européennes qu'elles investissent et se transforment — et ce, à un coût important. Si l'UE se permet de commercer avec des concurrents qui ne respectent pas les mêmes principes de durabilité, la nouvelle initiative phare de l'UE ne fera qu'entraîner un désavantage concurrentiel pour l'industrie européenne⁴⁵.

3. LIER L'ENVIRONNEMENT ET LE COMMERCE

L'UE devrait assumer un rôle plus assertif dans la promotion de l'agenda du développement durable. Pour ce faire, l'Europe devrait d'une part prévenir les possibles fuites de carbone, ceci par le biais d'un ajustement aux frontières, probablement un premier pas dans la bonne direction. Au-delà de ce premier pas, la concrétisation du Green Deal nécessite de la part de l'Europe la subordination de la conclusion d'accords de libre-échange à la ratification et à la mise en œuvre de l'Accord de Paris par les pays partenaires. Une condition qui devrait s'appliquer à tous les partenaires de l'UE de manière égale, y compris aux poids lourds comme les États-Unis et la Chine. Si cela signifie des accords de libre-échange moins nombreux, mais de meilleure qualité, l'Europe devrait être prête à en payer le prix⁴⁶.

3.1. UNE POLITIQUE COMMERCIALE AU SERVICE DU GREEN DEAL

La politique commerciale et celle en matière de climat sont fortement liées. Le climat doit être pris en compte dans toutes les politiques européennes. Les derniers accords de libre-échange signés par l'UE (CETA en octobre 2016, accord avec le Japon en juillet 2017) contiennent plusieurs clauses sur le commerce et l'investissement dans le domaine des biens et services environnementaux. Néanmoins, plusieurs analystes ont critiqué ces clauses environnementales qui ne s'accompagnent pas de mécanismes efficaces pour leur mise en œuvre⁴⁷. Le climat constitue d'ailleurs le principal manquement dans l'accord sur l'investissement et le commerce entre l'UE et le Canada. Telle est la conclusion du rapport officiel du comité d'experts que les autorités françaises ont mandaté pour évaluer les impacts sanitaires et environnementaux de cet accord de libre-échange⁴⁸.

⁴³Jean Pisani-Ferry (2019), *The Coming Clash Between Climate and Trade*, Bruegel, consulté sur: <https://bit.ly/36ppNss>.

⁴⁴Johan Bjerkem, (2019) *EU trade policy: Global enforcer for the European Green Deal*, EPC, consulté sur: <https://bit.ly/2MO1gWc>.

⁴⁵*Ibidem*.

⁴⁶*Ibidem*.

⁴⁷ Mathilde Dupré et Samuel Leré (2018), *Trade and climate: How the EU can protect the Paris Agreement*, euractiv, consulté sur: <https://bit.ly/2Uj0sep>.

⁴⁸ *Ibidem*.

Les récents accords de libre-échange signés entre l'UE et le Canada, la Corée du Sud, la Colombie et le Pérou sont des exemples clairs de ce manquement. Les chapitres environnementaux y sont relégués à un niveau inférieur par rapport à d'autres domaines, et les engagements sont pratiquement inoffensifs. Même dans le cadre de l'accord de libre-échange UE-Corée du Sud, où la promotion du développement durable est un objectif explicite, le chapitre sur le développement durable n'a toujours pas droit à la même représentation juridique que les autres⁴⁹.

L'UE et les pays du Mercosur ont signé le 28 juin 2019 un accord de libre-échange qui était en négociation depuis 20 ans. Mais ce projet est incompatible avec les objectifs climatiques et le développement durable. En signant cet accord, l'UE, qui a toujours affirmé vouloir recourir aux accords commerciaux comme leviers pour promouvoir le développement durable se rend complice des politiques néfastes du gouvernement Bolsonaro. Il est crucial de se demander pourquoi l'UE, qui met en place un arsenal de normes environnementales signe ensuite des accords commerciaux avec des pays qui ne respectent pas ces mêmes mesures⁵⁰.

Suite aux incendies en Amazonie, Emmanuel Macron a menacé de se retirer de l'accord Mercosur⁵¹. Il a rappelé qu'il soumettrait ce texte à une expertise juridique pour vérifier qu'il ne contrevient pas aux engagements écologiques et sanitaires d'autres traités.⁵² Or, le Mercosur ne prévoit strictement aucune sanction commerciale en cas de non-respect des objectifs dans la lutte contre le réchauffement climatique. En dépit des vides de l'accord, Macron souhaiterait obtenir un compromis diplomatique. Mais la France n'est pas le seul État membre qui remet en cause cet accord. D'autres pays ont annoncé qu'ils ne voteraient pas ce dernier, comme l'Irlande (si le Brésil ne protège pas l'Amazonie) et le Luxembourg souhaiteraient geler sa signature⁵³. De même, la région wallonne a manifesté sa méfiance vis-à-vis de cet accord, notamment en raison de son impact négatif pour les agriculteurs et l'environnement⁵⁴. Est-ce que le Mercosur représente le début d'un réveil climatique européen dans le cadre de sa politique commerciale, ceci reste à voir.

Au niveau européen, le consensus est acquis sur la nécessité de lutter contre le dumping environnemental. Mais les outils pour y parvenir font débat. Les appels sont de plus en plus nombreux pour que l'UE intègre aux accords commerciaux des clauses environnementales.⁵⁵ Un appel partiellement entendu par Jean-Claude Juncker dans son discours sur l'état de l'Union au Parlement européen en septembre 2018 : « **Le commerce, c'est l'exportation de nos normes sociales et environnementales, et de nos normes en matière de protection des données ou de sécurité alimentaire.** »⁵⁶

En mai, les ministres du Commerce belge, finlandais, luxembourgeois, suédois et néerlandais ont envoyé une lettre à la commissaire européenne Cecilia Malmström pour demander « d'améliorer la mise en œuvre des clauses sur le développement durable » dans la politique commerciale européenne⁵⁷. Dans la pratique, cela veut dire intégrer des critères environnementaux comme les émissions de gaz à effet de serre, l'utilisation des terres, la qualité de l'eau et de l'air dans les enquêtes de l'UE pour l'imposition de droits antidumping. Il faudrait s'assurer que les nouveaux partenaires commerciaux de l'UE appliquent les accords mondiaux sur l'environnement comme l'Accord de Paris sur le climat⁵⁸.

L'intégration de ces éléments dans le cadre de la lutte contre le dumping environnemental a déjà avancé au travers du document de discussion de la Commission européenne. Ce dernier, publié en juillet 2017, aborde la mise en œuvre des chapitres sur le développement durable dans les accords commerciaux de l'UE. Le premier chapitre sur le commerce et le développement durable avait été adopté dans le cadre

⁴⁹ Transport & Environment (2017), Trade and Sustainable Development: A chance for innovative thinking, consulté sur : <https://bit.ly/348OpVP>.

⁵⁰ Stéphane Compère (2019), *UE-Mercosur : un projet d'accord déjà controversé*, CNCD 11.11.11, consulté sur : <https://bit.ly/2IZz1tb>.

⁵¹ Laurie Fachaux (2019), *Mercosur – Union européenne : "Si la France se retire, l'accord est caduc"*, TV5MONDE consulté sur : <https://bit.ly/2jZ9Ypv>.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Aubry Touriel (2020), *L'accord EU-Mercosur: nouvelle source de tensions politiques entre les régions?*, RTBF, consulté sur : <https://bit.ly/2TUVVkm>.

⁵⁵ Frédéric Simon (2017), *L'intégration de « clauses vertes » dans les accords commerciaux agite l'UE*, euractiv, consulté sur : <https://bit.ly/2ZA2PyM>.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Lettre des ministres du Commerce belge, finlandais, luxembourgeois, suédois et néerlandais à la commissaire européenne Cecilia Malström, 2017, consulté sur : <https://politi.co/2PsrKjQ>.

⁵⁸ Frédéric Simon (2017), *L'intégration de « clauses vertes » dans les accords commerciaux agite l'UE*, euractiv, consulté sur : <https://bit.ly/2ZA2PyM>.

de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud en 2011. Cependant, le véritable enjeu est la mise en œuvre de ces clauses. Dans ce cadre-là se pose la question de savoir jusqu'où ira l'Europe à l'encontre des pays qui enfreindraient les règles ? Sera-t-elle prête à imposer des sanctions à l'encontre de ces derniers ?

Afin que les clauses environnementales, reprises dans les accords commerciaux, puissent être prises au sérieux, il est crucial que le non-respect des conditions environnementales et de développement durable entraîne des conséquences. Toute violation des dispositions environnementales dans les accords commerciaux devrait être sujette au même règlement des différends qui encadre les violations des clauses commerciales. Cependant, les nouveaux accords commerciaux continuent d'exclure le recours à ce dernier dans le cadre des chapitres sur le développement durable.

Cette opportunité, si elle est saisie, ne démontrera pas seulement la volonté de l'UE de mettre en œuvre ses engagements pour le développement durable sur un pied d'égalité avec ses intérêts commerciaux, mais il renforcera et améliorera la politique environnementale externe de l'UE. Ce n'est qu'en disposant de moyens réels et efficaces d'application que les ambitions européennes de promotion du développement durable peuvent faire des progrès significatifs.

Dans ce cadre, il est important de souligner l'avis de la Cour européenne de Justice rendu en 2017 dans le cadre de l'accord de libre-échange UE-Singapour. Dans le cadre de ce dernier, la Cour européenne de Justice a en effet stipulé qu'il pouvait être suspendu en cas de non-respect par l'une des parties des engagements relatifs au développement durable.

Cependant, intégrer des clauses climatiques dans le cadre des accords multilatéraux de libre-échange ne serait pas suffisant. Ceci a déjà été utilisé pour promouvoir et contrôler le respect des droits de l'homme et est loin d'être adéquat et suffisant pour entraîner une réelle différence. D'autant plus que les critères de conformité restent flous. Un **processus en deux étapes** rendrait possible une intégration concrète de l'Accord de Paris⁵⁹:

- Premièrement, de **nouvelles dispositions** pourraient être insérées dans les accords commerciaux afin de permettre leurs suspensions (ou du moins d'une partie de ses clauses) si une Partie ne respecte pas ses engagements en matière d'émissions de GES et de financement de la lutte contre le changement climatique ou ne les améliore pas régulièrement. Cette disposition constituerait une première mesure très concrète pour lier le droit commercial et le droit de l'environnement.
- Deuxièmement, pour **rendre cette disposition opérationnelle et contraignante**, les accords commerciaux devraient prévoir la création d'un comité ad hoc constitué de scientifiques et de représentants d'ONG afin d'évaluer dans quelle mesure les pays ont respecté leurs engagements (sur la base des informations fournies par ces pays à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) et proposer les sanctions commerciales appropriées si nécessaire.

Ceci renforcerait d'une part la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat et empêcherait d'autre part tout recul des engagements nationaux en matière de climat⁶⁰. L'Union européenne dispose d'une importante capacité d'influence en raison de son importance commerciale. Ceci devrait lui permettre de promouvoir des normes environnementales élevées dans le cadre d'accords multilatéraux et bilatéraux de commerce et d'investissement. Selon Bas Eickhout, chef de la délégation du Parlement européen à la COP25, « le grand écart entre les politiques climatiques insuffisantes dans le monde et les objectifs de l'Accord de Paris ne s'est pas réduit, ce qui doit avoir **des conséquences sur les négociations commerciales** que l'UE mène actuellement avec les plus grands obstruteurs »⁶¹.

⁵⁹ Mathilde Dupré and Samuel Leré (2018), op.cit..

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Bernard Energy (2019), *COP25 – Takeaways after a bitter end to the largest climate conference*, consulté sur: <https://bit.ly/2QISdhB>.

3.2. TAXE CARBONE

Un tarif d'importation du carbone est un complément utile à un plafond d'émissions national, comme le prévoit le système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Un tarif d'importation améliorerait le bien-être mondial, car il transférerait, au moins partiellement, via les flux commerciaux, la tarification du carbone même dans les parties du monde où les gouvernements se sont jusqu'à présent abstenus d'imposer des mesures nationales de quelque ampleur que ce soit⁶².

En d'autres termes, il crée un mécanisme qui impose la répercussion des coûts du carbone à travers le monde, faisant ainsi payer aux consommateurs nationaux le coût total du carbone. Un effet clé d'un tel tarif est qu'il réduirait toujours les émissions mondiales. Il s'agit d'un résultat très général, qui ne dépend pas du modèle spécifique que l'on a à l'esprit, puisqu'un tarif sur les importations de carbone réduirait les importations de l'UE de biens à forte intensité énergétique, réduisant ainsi les émissions à l'étranger⁶³.

Étant donné que le système d'échange de quotas d'émission de l'UE prévoit un plafond pour les émissions en Europe, il s'ensuit immédiatement qu'un tarif d'importation du carbone entraînera une baisse des émissions mondiales. En revanche, un système d'échange de quotas d'émission de l'UE « autonome » risque d'être inefficace, car il entraînera une production accrue de biens à forte intensité énergétique et donc des émissions plus importantes dans les pays qui n'ont pas de prix du carbone (ce qui entraînera ce que l'on appelle une « fuite de carbone »). Les données disponibles sur l'importance de la fuite de carbone sont sommaires. Les études portant sur le nombre limité d'industries à forte intensité énergétique ont généralement mis en évidence un faible potentiel de fuite de carbone, mais cela est dû à l'importance des secteurs dont la production ne fait pas l'objet d'échanges intensifs, tel que l'électricité et le ciment⁶⁴.

Toutefois, le potentiel de fuite de carbone augmente considérablement si l'on tient compte du fait que tous les produits des secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE sont des intrants importants dans l'ensemble de l'économie (c'est-à-dire si l'on tient compte du carbone incorporé). Les études qui prennent en compte ces canaux indirects de fuite de carbone aboutissent à des estimations beaucoup plus élevées. Le potentiel de fuite de carbone est une question empirique essentielle non résolue, car, comme indiqué ci-dessous, il est possible qu'un système d'échange de quotas d'émission de l'UE « autonome » soit non seulement inefficace, mais qu'il entraîne en fait des émissions mondiales plus élevées si la production à l'étranger est plus intensive en carbone que dans l'UE⁶⁵.

Le résultat qui précède est une condition essentielle pour rendre les mesures aux frontières compatibles avec les règles de base de l'Organisation mondiale du commerce. En général, les règles de l'OMC sont très restrictives pour toute mesure à la frontière, mais l'article XX (g) prévoit une exemption générale pour les mesures « relatives à la conservation des ressources naturelles épuisables si ces mesures sont rendues effectives en conjonction avec des restrictions à la production intérieure ». Dans le cas spécifique d'une taxe à la frontière sur la teneur en CO₂ d'un bien importé, l'UE peut faire valoir que cela est bénéfique pour l'atmosphère et que l'UE a déjà des restrictions internes sur la production intérieure. Cette double exigence ne peut bien sûr pas être invoquée par d'autres pays qui n'ont pas de prix intérieur du carbone et ne doit donc pas constituer un danger de déclenchement d'une guerre commerciale généralisée. Les autres conditions de compatibilité avec l'OMC sont les suivantes⁶⁶:

⁶² Daniel Gros et Christian Egenhofer (2010), *Climate change and trade taxing carbon at the border?*, CEPS, consulté sur : <https://bit.ly/39CWLYb>.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Daniel Gros et Christian Egenhofer (2010), *Climate change and trade taxing carbon at the border?*, CEPS, Bruxelles, consulté sur : <https://bit.ly/39CWLYb>.

- Le taux des droits de douane sur un produit ne doit pas être supérieur à sa teneur en carbone multipliée par la différence entre le prix du carbone dans l'UE et à l'étranger. Les produits en provenance des États-Unis ne seraient donc pas taxés si les États-Unis introduisaient leur propre système de plafonnement et d'échange avec un objectif similaire — conduisant à un prix du carbone similaire — à celui adopté en Europe⁶⁷.
- La taxe sur le carbone devrait être neutre du point de vue des recettes : les recettes tirées de la taxe sur le carbone devraient être utilisées pour créer un fonds destiné à financer la transition des industries à forte intensité énergétique et à investir dans les nouvelles technologies de lutte contre le changement climatique, non seulement dans l'UE, mais aussi dans le monde entier, et être réparties selon les critères de « responsabilité » et de « capacité » de la CCNUCC⁶⁸.

⁶⁷ Daniel Gros et Christian Egenhofer (2010), *Climate change and trade taxing carbon at the border?*, CEPS, Bruxelles, consulté sur : <https://bit.ly/39CWLYb>.

⁶⁸ *Ibidem*.

IV. RECOMMANDATIONS

Face aux défis croissants de l'action mondiale pour le climat, la diplomatie climatique européenne doit devenir plus cohérente et mieux coordonnée. Compte tenu du système de gouvernance multicouche complexe de l'Union, toutes les institutions européennes devraient, conjointement avec les États membres, participer au processus de développement et de mise en avant de la diplomatie climatique européenne.

La diplomatie climatique européenne se doit de tirer les leçons de la coordination de ses capacités diplomatiques avant la COP21 de Paris et élaborer une **approche plus stratégique**. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères devrait, conjointement avec la Commission, coordonner des efforts communs à l'échelle de l'Union en vue d'élaborer une stratégie européenne en matière de diplomatie climatique. Pour se faire, il devrait identifier les priorités, les principaux acteurs auxquels s'adresser et les principaux événements à mettre en place pour prendre des mesures de lutte contre le changement climatique.

Le climat doit non seulement devenir un aspect plus présent des affaires étrangères, mais aussi des politiques commerciales et des politiques d'investissements. Ces dernières doivent être cohérentes avec les objectifs de l'Accord de Paris et les ODD⁶⁹. Cependant, l'UE ne peut tirer parti de ces atouts que lorsque les États membres lui donnent le mandat d'agir de manière ambitieuse et à l'unisson. L'efficacité de la diplomatie climatique de l'UE dépend également de la **crédibilité de l'action climatique interne** de l'UE, de sorte que nous puissions continuer à donner l'exemple. L'UE doit ajuster sa stratégie diplomatique et installer un leadership global pour lutter contre le changement climatique. Ceci implique d'investir dans les coopérations bilatérales (UE-Chine, etc.), de lier les accords de libre-échange à la mise en place d'engagements climatiques ambitieux ou à défaut, d'évaluer la pertinence d'une taxe carbone aux frontières de l'UE⁷⁰.

Alors **quelle stratégie l'Europe pourrait-elle adopter** ? Une option est de parier sur le fait de montrer l'exemple. En construisant un modèle de développement respectueux de l'environnement, l'Europe et les autres pionniers du climat montreraient la voie aux autres. Et des accords internationaux non contraignants, comme l'Accord de Paris sur le climat de 2015, permettraient de suivre les progrès accomplis, poussant ainsi les gouvernements à la traîne à agir⁷¹.

L'Europe pourrait également tirer parti de son avantage de pionnier pour développer un avantage concurrentiel dans les nouvelles technologies, les nouveaux produits et les nouveaux services verts. L'innovation peut aider à exploiter le potentiel de ces technologies et à commencer à changer la direction du développement économique. Malheureusement, cependant, l'Europe n'a pas réussi à convertir l'action climatique en leadership industriel. La plupart des panneaux solaires et des batteries électriques sont produits en Chine, et les États-Unis sont son seul concurrent sérieux⁷².

La carte qui reste à l'Europe est la taille de son marché, qui représente encore quelque 25 % de la consommation mondiale. Parce qu'aucune entreprise mondiale ne peut se permettre de l'ignorer, l'UE est un pouvoir réglementaire majeur dans des domaines tels que la sécurité des consommateurs et la protection de la vie privée. En outre, les normes européennes sont souvent plus répandues, car les fabricants et les prestataires de services qui se sont adaptés aux exigences de l'UE ont tendance à les respecter sur d'autres marchés également⁷³.

⁶⁹ Objectif de développement durable

⁷⁰ Arnault Barichella (2017), *Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique*, Fondation Robert Schuman, consulté sur : <https://bit.ly/2j4Lf27>.

⁷¹ Jean Pisani-Ferry (2019), *The Coming Clash Between Climate and Trade*, Bruegel, <https://bit.ly/36ppNss>.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

CONCLUSION

L'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique. À la suite du désengagement américain, il y a un vide dans le régime climatique mondial qui doit être comblé. L'Union européenne a la capacité d'exercer un leadership en montrant l'exemple. Cependant, il faudra aborder les problèmes de coordination entre les États membres et les institutions européennes relevant des compétences partagées. Il lui faudra **s'attaquer aux contradictions** éventuelles entre les politiques climatiques et de sécurité énergétique. L'UE a commencé à se positionner au cœur du régime climatique mondial en tissant un **vaste réseau de partenariats internationaux** avec des pays développés et en développement. Néanmoins, il sera nécessaire que l'Europe **renforce sa cohésion interne** lors des négociations climatiques afin de parler d'une seule voix sur la scène internationale⁷⁴.

Parallèlement, le régime climatique a aussi besoin de l'Europe, car sinon, à la suite du désengagement américain, la Chine risque de combler le vide et d'assumer seule le leadership mondial. Si un gouvernement autoritaire venait à dominer le régime climatique, cela impacterait sa légitimité à long terme. Le leadership européen est nécessaire pour équilibrer le pouvoir de la Chine et défendre les valeurs démocratiques au sein du régime climatique. L'Europe, en raison de sa nature même, est idéalement positionnée. En tant que puissance normative, l'UE peut s'appuyer avec succès sur des outils tels que la diplomatie multilatérale afin d'influer sur l'agenda climatique international et devenir le gardien de l'Accord de Paris.⁷⁵ Une position qui lui permettrait de rendre l'énorme transition demandée par le **Green Deal durable**, tant politiquement qu'économiquement.

Tant que l'Europe ne fera pas plus pour prouver le bien-fondé économique de son action, il est probable que son leadership ne sera pas récompensé au niveau international. Cette constatation ne doit pas être interprétée comme une raison pour que l'Europe abandonne son leadership en matière de climat. Au contraire, l'Europe a plusieurs raisons de rester à l'avant-garde en matière de politique climatique. Les réglementations et initiatives européennes internes en matière de climat contribueront à créer des emplois pérennes, à transformer son secteur énergétique, à promouvoir la croissance économique, à améliorer la sécurité énergétique et à consolider la place de l'Europe en tant que leader économique mondial tout au long du 21^e siècle. De plus, si l'Europe recule sur son leadership interne, le monde s'orientera vers un réchauffement dangereux et l'Europe elle-même sera parmi les plus grands perdants. Non seulement, pour son propre bien et pour le bien de la planète, l'Europe doit continuer à jouer un rôle de premier plan dans le domaine du changement climatique⁷⁶.

⁷⁴ Arnault Barichella (2017), *Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique*, Fondation Robert Schuman, consulté sur : <https://bit.ly/2j4Lf27>.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS INSTITUTIONNELS

- Commission européenne (2012), *State of the Union 2012 Address*, SPEECH 12/596, consulté sur : <https://bit.ly/37TeJVn>.
- Commission européenne (2015), *Historic climate deal in Paris: speech by Commissioner Miguel Arias Cañete at the press conference on the results of COP21 climate conference in Paris*, consulté sur <https://bit.ly/2RZ4hGh>.
- Georgios Amanatidis (2019), *European policies on climate and energy towards 2020, 2030 and 2050*, Parlement européen, consulté sur : <https://bit.ly/2W2or1o>.
- Lettre des ministres du Commerce belge, finlandais, luxembourgeois, suédois et néerlandais à la commissaire européenne Cecilia Malström, 2017, consulté sur : <https://politi.co/2PsrKjQ>.
- Conseil européen (2016), *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil : «Diplomatie climatique européenne après la COP21»*.

PUBLICATIONS

- Bodansky D. et Rajamani L. (2016), *The Evolution and Governance Architecture of the United Nations Climate Change Regime*, p.1, dans Sprinz D. et Luterbacher U. (ed.), *International Relations and Global Climate Change: New Perspectives*, MIT Press, p.343.
- Broughton, E., Créach, M., et Fink, M. (2011). *Climat : une Union européenne affaiblie dans une politique fragmentée ?*, dans Clouet, L., et Marchetti, A. (Eds.), *L'Europe et le monde en 2020 : Essai de prospective franco-allemande*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- Brun A. (2016), *Conference diplomacy: the making of the Paris Agreement*, *Politics and governance*, vol.4, n°3, p.120.
- Christian Kvorning Lassen (2017), *Can EU Leadership on Climate Change Unite the Fragmented Union?*, Policy Paper, EUROPEUM, consulté sur : <https://bit.ly/2JkAMcj>.
- Dahan, A. (2009). *Entre Poznan et Copenhague : le régime climatique au milieu du gué*. *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17(3), p.271. consulté sur : <https://bit.ly/2SiTGoD>.
- Dahan, A. (2014). *L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité*. *Critique internationale*, 62(1), p. 21. doi:10.3917/cii.062.0021.
- Daniel Gros et Christian Egenhofer (2010), *Climate change and trade taxing carbon at the border?*, CEPS, consulté sur : <https://bit.ly/39CWLYb>.
- Hermwille L. et al. (2015), *UNFCCC before and after Paris : what's necessary for an effective climate change regime?*, *Climate policy*, vol. 17, n°2, p. 152.
- Jane Dee M.(2013), *Challenging Expectations: A study of European Union performance in multilateral negotiations*, Thèse, Université de Glasgow, p. 82.
- Gupta, J., & Grubb, M. (2000). *Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kelemen, R.. (2009). *Globalizing European Union Environmental Policy*, *Journal of European Public Policy*, vol.17, n°3, p.340.
- Nigel Purvis et Andrew Stevenson (2010), *Rethinking Climate Diplomacy: New ideas for transatlantic cooperation post-Copenhagen*, The German Marshall Fund of the United States, consulté sur : <https://bit.ly/36jh7UA>.

- Oberthür, S. et Groen, L. (2017), The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander?. WIREs Clim Change, vol.8, n°1, p.450, doi:[10.1002/wcc.445](https://doi.org/10.1002/wcc.445).
- Parker, C., Karlsson, C., et Hjerpe, M. (2017). *Assessing the European Union's global climate change leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement*. Journal of European Integration, p.246.
- Sebastian Oberthür et Claire Roche Kelly (2008), *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, p.40, consulté sur: <https://bit.ly/2NiexZS>.
- Severin Fischer & Oliver Geden (2015) *The Changing Role of International Negotiations in EU Climate Policy*, The International Spectator, 50:1, p.3, consulté sur: <https://bit.ly/37Y1Byg>.
- Stephen Minas (2016), *The future of EU climate change technology & sustainable energy diplomacy*, FEPS studies, FEPS, consulté sur: <https://bit.ly/35I9GLJ>.
- Tom Delreux et Frauke Ohler (2019), *Climate Policy in European Union Politics*, Oxford research encyclopedia, consulté sur : <https://bit.ly/2NFScnB>.
- Transport & Environment (2017), Trade and Sustainable Development: A chance for innovative thinking, consulté sur : <https://bit.ly/348OpVP>.

ARTICLES DE PRESSE ET SITES INTERNET

- Arnault Barichella (2017), *Comment l'Europe peut et doit devenir le gardien de l'Accord de Paris sur le changement climatique*, Fondation Robert Schuman, consulté sur : <https://bit.ly/2j4Lf27>.
- Jean Pisani-Ferry (2019), *The Coming Clash Between Climate and Trade*, Bruegel, consulté sur : <https://bit.ly/36ppNss>.
- Johan Bjerkem, (2019), *EU trade policy: Global enforcer for the European Green Deal*, EPC, consulté sur: <https://bit.ly/2MO1qWc>.
- Aubry Touriel (2020), *L'accord EU-Mercosur: nouvelle source de tensions politiques entre les régions?*, RTBF, consulté sur : <https://bit.ly/2TUVVkm>.
- Bernard Energy (2019), *COP25: Takeaways after a bitter end to the largest climate conference*, consulté sur: <https://bit.ly/2QISdhB>.
- Charles F. Parker et Christer Karlsson (2018), *EU climate leadership in Katowice helped deliver the deal on the Paris Agreement rulebook*, LSE's European Institute <https://bit.ly/2KIkQVt>.
- Frédéric Simon (2017), *L'intégration de «clauses vertes» dans les accords commerciaux agite l'UE*, euractiv, consulté sur: <https://bit.ly/2ZA2PyM>.
- Frédéric Simon (2019), *European Parliament declares climate emergency*, euractiv, consulté sur: <https://bit.ly/2ZWF6GR>.
- Laurie Fachaux (2019), *Mercosur – Union européenne : "Si la France se retire, l'accord est caduc"*, TV5MONDE, consulté sur: <https://bit.ly/2jZ9Ypv>.
- Mathilde Dupré et Samuel Leré (2018), *Trade and climate: How the EU can protect the Paris Agreement*, euractiv, consulté sur : <https://bit.ly/2Uj0sep>.
- Outi Honkatukia (2019), *En montrant l'exemple et en restant fiable, l'UE peut devenir leader en matière de climat*, EU2019.fi, consulté sur : <https://bit.ly/2NFGGeuf>.
- Stephane Compère (2019), *UE-Mercosur : un projet d'accord déjà controversé*, CNCD 11.11.11, consulté sur: <https://bit.ly/2lZz1tb>.
- Zack Colman et Kalina Oroschakoff (2019), *UN climate talks fall short thanks to US vacuum*, Politico, consulté sur: <https://politi.co/39DLTt4>.

POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.

POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.

ACTIVITÉS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

Mène des travaux de recherche et d'analyse de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur www.pourlasolidarite.eu et disponibles en version papier.

2

Conseille, forme et accompagne sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

Conçoit et réalise des projets transnationaux en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

Organise des conférences qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

THÉMATIQUES

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



OBSERVATOIRES EUROPÉENS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

- www.ess-europe.eu
- www.transition-europe.eu
- www.diversite-europe.eu
- www.participation-citoyenne.eu

COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

- *Les données personnelles : le nouvel or noir aux multiples enjeux*, Clara SERVEL et Alexis WILLEMOT, janvier 2020.
- *L'inclusion des « Roms » dans l'UE : 2 Notes d'analyse*, Safia FALEK, août 2019.
- *Le développement durable dans l'agenda politique européen*, Camille JOSEPH, juillet 2019.
- *Mobilité durable : 3 Notes d'analyse*, Marion PIGNEL, juillet 2019.
- *La relation Union européenne – Chine : De la naïveté au réalisme*, Alexis WILLEMOT, juillet 2019.
- *Réfugié.e.s LGBTQ+ : les enjeux de la protection internationale*, Safia FALEK, juin 2019.
- *Politique migratoire européenne : de l'asile à l'expulsion ?* Anaïs LUNEAU, juin 2019.
- *La technologie blockchain : une opportunité pour l'économie sociale ?* Marion PIGNEL, juin 2019.
- *Le rôle du Parlement européen dans la conduite des relations extérieures*, Safia FALEK, mai 2019.
- *Du Plan Juncker à InvestEU : les enjeux pour l'économie sociale*, Hadrien BARANGER, mai 2019.
- *L'UE et ses valeurs : mariage de convenance ou divorce en perspective ?* Lorelei DEBAISIEUX, mai 2019.
- *Un programme mondial pour le développement durable*, Camille JOSEPH, mai 2019.
- *Déficit démocratique : un défi pour l'Europe !* Anaïs LUNEAU, avril 2019.
- *L'Europe sociale : un enjeu de responsabilité collective !* Anaïs LUNEAU, février 2019.

CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

- *Vers une économie circulaire en Europe*. Anna-Lena REBAUD, septembre 2017.
- *Face aux nouvelles formes d'emploi, quelles réponses au plan européen ?* PLS & SMart, n°36, juin 2017.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France*. PLS & SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie*. PLS & SMart, n°34, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes*. Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie*. Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.

ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

- *Économie circulaire et ressources humaines: Une étonnante corrélation*, Mathilde MOSSE, décembre 2019.
- *Les travailleurs autonomes en Europe : action collective et représentation d'intérêts*, Pascale CHARHON, juin 2019.
- *Enseignement et formation professionnelle en alternance : Vers une filière d'excellence*, Marie SCHULLER, décembre 2018.
- *Politiques de prévention à Bruxelles : Historique et besoins en formation*, Marie SCHULLER, septembre 2018.
- *Les Régions ultrapériphériques : défis et perspectives*, Paul HAMMOUD, Antoine MASQUELIN, Tristan THOMAS, février 2018.
- *Finance et bien-être, une réflexion participative*. Marie Leprêtre, décembre 2016.
- *Pour l'intégration en apprentissage des jeunes vulnérables*. Sanjin Plakalo, décembre 2016.
- *La participation des travailleurs au sein des entreprises*. Denis Stokkink, novembre 2016.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur www.pourlasolidarite.eu

Développement durable

Le développement durable constitue un mode de développement équilibré des activités humaines qui met en relation efficacité économique, préservation de l'environnement et équité sociale. Son objectif global est de répondre aux besoins du présent sans compromettre l'avenir des générations futures. À travers ce principe, et en se focalisant plus particulièrement sur les concepts d'économie circulaire, de COP 21, COP 22 et de réchauffement climatique, POUR LA SOLIDARITÉ – PLS entend démontrer l'importance d'engager la société dans une transition écologique et sociale. Devant l'urgence climatique et l'aggravation des détresses humaines, PLS est convaincu que cette mise en action des préceptes du développement durable permettra de bâtir une société plus équilibrée et inclusive.

Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink

www.pourlasolidarite.eu

Avec le soutien de

