

# Pacte vert: vers une « pause réglementaire européenne » ?



© Bryan Rousseau

ÉNERGIE & CLIMAT

DÉCRYPTAGE  
JANVIER 2024

#pactevert  
#pauseréglementaire  
#FitFor55

## • Résumé exécutif :

L'appel d'Emmanuel Macron à la « *pause réglementaire européenne* » sur les normes environnementales est symptomatique d'un tâtonnement idéologique sur la question écologique et témoigne d'une certaine indétermination doctrinale quant aux réponses à apporter à la rhétorique d'une partie de la droite et de l'extrême-droite européenne. Or, l'emploi d'une telle expression n'est pas neutre et risque d'être instrumentalisé afin de légitimer le discours et les attaques populistes qui consistent à déplacer le curseur du débat électoral sur le degré d'ambition du Pacte vert européen plutôt que sur sa mise en œuvre effective et la suite à lui donner.

Une clarification est donc nécessaire.

Premièrement, il convient de souligner que l'appel du Président à une « *pause* »

participe à un raisonnement qui souhaite avant tout mettre l'accent sur le **volet relatif au financement de la transition**. À six mois des élections européennes, la question du financement de la transition énergétique doit être portée au débat public. En se dotant d'une **stratégie de financement légitimée électoralement**, les vingt-sept impulseraient une **dynamique concrète de changement donnant corps aux objectifs définis dans le Pacte vert** via des investissements dans la mobilité, le bâtiment, l'agriculture, l'énergie ou encore l'industrie. À contrario, en ne se donnant pas les moyens d'escalader le mur d'investissement, l'Union mettrait en péril son ambition climatique, ce qui pourrait la conduire à détricoter, ou mettre sur « *pause* » les objectifs qu'elle a méticuleusement définis jusqu'alors.

En parallèle, la **France doit s'engager, au travers d'un appel clair et non-équivoque à soutenir et appliquer, avec**

**Phuc-Vinh Nguyen**,  
Chercheur politique  
française et  
européenne de  
l'énergie

*L'auteur remercie  
Nicolai Coulombes,  
Thomas Pellerin-  
Carlin (IACE) ainsi  
que ses collègues  
Alicia Barbas,  
Thierry Chopin,  
Camille Defard,  
Lara Martelli,  
Sylvie Matelly et  
Karin Thalberg pour  
leurs précieuses  
remarques.*

*Par le présent travail,  
l'auteur souhaite  
rendre hommage  
à Jacques Delors.*

diligence, les objectifs votés dans le cadre du paquet législatif *FitFor55*, étant entendu que ces objectifs pourraient être revus à la baisse sous la prochaine mandature. Cela impliquera de joindre la parole aux actes car jusqu'à présent, la France fait preuve d'ambivalence, tantôt ambitieuse au niveau européen, tantôt à essayer de se soustraire au degré d'ambition pourtant défendu, à l'image des récentes discussions entourant la directive énergies renouvelables. En revenant sur des accords antérieurs obtenus en trilogue afin d'aménager des concessions de dernières minutes ou en cherchant à se soustraire unilatéralement aux objectifs conjointement définis, la France engage sa crédibilité. Pire, elle menace l'unité européenne en risquant d'ouvrir un précédent dans lequel d'autres États membres pourraient s'engouffrer: celui de ne pas

respecter ses objectifs en lien avec la transition écologique pour ensuite tenter d'entrer en négociation avec la Commission européenne.

Enfin, la France pourrait également appeler à disposer de normes mieux rédigées (et donc moins sujettes à modification) notamment par le biais de la réalisation systématique d'études d'impact intégrant – entre autres – un volet évaluant l'incidence des normes climatiques sur la compétitivité industrielle. **À mesure que les connaissances scientifiques évoluent et que les progrès technologiques s'opèrent, la réglementation se doit d'accompagner ce mouvement** et aller de pair avec une meilleure transposition (dans les délais impartis et de manière conforme) des règles européennes.<sup>1</sup>

## • Introduction

Le 11 mai 2023, à l'occasion d'un discours prononcé devant un parterre réunissant acteurs de l'industrie française, dirigeants d'entreprises, élus, représentants de collectivités et associations, le Président Emmanuel Macron, évoquant le sujet des normes environnementales, appelait de ses vœux une « **pause réglementaire européenne** ». <sup>2</sup> Reprise à son compte par le Premier Ministre libéral Belge Alexander de Croo<sup>3</sup>, cette expression interpelle autant qu'elle interroge.

D'une part puisqu'elle vient s'inscrire dans la lignée de certains propos aussi ambivalents<sup>4</sup> que polémiques tenus par le chef de l'État sur la question écologique, à l'image

de son récent questionnement sur le fait de savoir « *qui aurait pu prédire (...) la crise climatique aux effets spectaculaires* ». <sup>5</sup> D'autre part, puisqu'une telle formulation n'est pas sans rappeler la demande introduite en septembre 2022 par la droite conservatrice européenne du Parlement européen (PPE) relative à un « *moratoire* »<sup>6</sup> sur la réglementation environnementale. Ainsi, en filigrane, c'est l'épineuse – mais non moins légitime – question de savoir **quelle articulation opérer entre politiques européennes industrielle et écologique** qui est ici mise au débat au travers des déclarations du Président de la République.

Erigé en tant que « *nouvelle stratégie de croissance* »<sup>7</sup> par Ursula von der Leyen, le

1 Pour prendre connaissance de l'ensemble des recommandations, se reporter directement à la page 15.

2 Macron E. 2023. « Discours du Président de la République à l'occasion de la réception Accélérer notre reconquête industrielle », 11 mai.

3 Le Monde. 2023. « Environnement: le premier ministre belge, Alexander De Croo, favorable, comme Emmanuel Macron, à une « pause » réglementaire européenne », 24 mai.

4 Pour aller plus loin sur la question de « l'ambivalence » voir, Chopin T. 2023. « L'idée d'Europe chez le Président Macron: une ambivalence française », Commentaire N°181.

5 Macron E. 2023 « Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur les réformes engagées en 2022, la solidarité avec l'Ukraine, l'ouverture des frontières de la Chine, et les priorités de la politique gouvernementale pour 2023, notamment la réforme des retraites », Paris, 31 décembre.

6 EPP, 2022. « How to tackle skyrocketing energy prices? », Parlement européen, 19 septembre.

7 Von der Leyen U. 2019. « Le pacte vert pour l'Europe définit la marche à suivre pour faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici à 2050, tout en stimulant l'économie, en améliorant la santé et la qualité de vie des citoyens, en préservant la nature et en ne laissant personne de côté », Bruxelles 11 décembre.

**Pacte vert européen** (*European Green Deal*) désigne l'ensemble des initiatives politico-législatives devant permettre d'atteindre la neutralité climatique à l'échelle du continent à l'horizon 2050. Alors que la plupart des réglementations climatiques et énergétiques devraient avoir été adoptées d'ici la fin de la mandature, la finalisation de certaines réglementations environnementales s'avère compromise.<sup>8</sup> Derniers exemples en date, la difficile adoption au Parlement européen<sup>9</sup> de la loi sur la restauration de la nature survenue mi-juillet ou encore le récent rejet de la réglementation sur l'usage durable des pesticides. Devenu, au travers de ses propositions environnementales, catalyseur de critiques démagogiques<sup>10</sup>, le **Pacte vert européen est confronté à son premier vrai test politique.**

Alors que la Commission européenne devrait présenter **début février 2024** une nouvelle communication détaillant le niveau européen de réduction de gaz à effet de serre pour 2040, il appartiendra aux États membres – France en tête – de soutenir ou non cette initiative. Dans ce contexte marqué par une intensification des impacts du changement climatique<sup>11</sup>, une dépendance aux énergies fossiles toujours plus coûteuse sur le plan économique<sup>12</sup> comme géopolitique<sup>13</sup>, et une course effrénée vers les technologies vertes sur fond de protectionnisme<sup>14</sup>, **se pose ainsi la question de la suite à accorder au Pacte vert européen en plus de sa mise en œuvre effective.**

Moteur dans la promotion de l'objectif européen de réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) ainsi que des mesures législatives (*FitFor55*) pour y parvenir, **la France se doit de clarifier sa doctrine écologique et lever toute forme d'ambiguïté si elle souhaite**

**éviter une instrumentalisation politique à l'approche des élections européennes (I).** Il en va de sa crédibilité, que ce soit auprès de ses partenaires européens, mais également au niveau domestique alors que se déploie en France une « *planification écologique* », dont les objectifs sectoriels de réduction d'émissions découlent directement des cibles établies au niveau européen. **L'entrée en campagne électorale représente ainsi l'occasion idoine pour que la France, de par un volontarisme retrouvé et une exemplarité à parfaire, s'affirme en véritable chef de file de la transition écologique européenne (II).**

## I • Une doctrine écologique à clarifier sous peine d'être instrumentalisée

La « *pause réglementaire européenne* », convoquée par Emmanuel Macron s'avère être un concept volontairement ambigu dont la portée juridique pratique, que ce soit sur les réglementations adoptées, en cours d'élaboration ou à venir, demande à être précisée (1). A défaut, un tel propos s'expose à une instrumentalisation, que ce soit dans le cadre des négociations en cours sur le Pacte vert ou durant la campagne électorale européenne (2).

### I 1. UNE EXPRESSION AMBIGUË À GÉOMÉTRIE VARIABLE : CE QUE L'ON CONÇOIT BIEN S'ÉNONCE CLAIREMENT

Avant de s'attarder sur le caractère opérationnel et les potentielles implications sur les dossiers législatifs du concept de « *pause réglementaire européenne* », il conviendra de préalablement recontextualiser les propos tenus par le chef de l'État.

8 Foucart S. 2023. « Pour la première fois, toute l'Union européenne a enclenché la marche arrière sur l'environnement », *Le Monde*, 26 novembre.

9 336 voix pour, 300 voix contre, 13 abstentions.

10 Bounds A. 2023. « Climate regulation is driving support for populism, says EU parliament chief », *Financial Times*, 7 septembre.

11 Storrow B. 2023 « World on pace to blow past Paris climate targets, UN says », *Politico*, 20 novembre.

12 Nguyen P-V., Pellerin-Carlin T. 2021 « Flambée des prix de l'énergie en Europe. Comment surmonter cette crise des énergies fossiles? » Institut Jacques Delors. *Policy Brief*. 6 Octobre.

13 Nguyen P-V., Defard C. & Breucker F. 2023. « La sécurité d'approvisionnement gazière en Europe », *Policy paper*, Paris. Institut Jacques Delors, 30 juin.

14 Fabry, E. 2023. « Comment l'Europe répond à la rivalité sino-américaine », Institut Jacques Delors, *Policy paper*, 8 février.

- Mieux légiférer plutôt que d'arrêter de légiférer

Afin d'étayer son appel à une « *pause réglementaire européenne* », Emmanuel Macron souligne le fait que l'Union européenne (UE) soit « *devant, [ses concurrents internationaux] en termes réglementaires* » et ce, par le biais des « *objectifs 2050 2030 pour décarboner, réduire les phytos, etc.* ». En conséquence, le Président exprime le souhait « *qu'on exécute, [car] il ne faut pas qu'on fasse de nouveaux changements de règles parce qu'on va perdre tous les acteurs* », soulignant un « *besoin de stabilité* » couplé au fait « *d'accélérer sur les financements européens* », au risque « *d'être les mieux disant en terme de réglementation et les moins disant en termes de financement* ». Un tel raisonnement appelle à plusieurs observations, en commençant par souligner les limites inhérentes au concept de « *pause* ».

**D'un point de vue juridique, une « pause réglementaire » apparaît autant irréalisable que contreproductive.** En effet, l'UE, que ce soit via des [actes d'exécution ou des actes délégués](#) venant préciser des textes législatifs, doit pouvoir produire des décisions publiques, indispensables pour permettre aux acteurs économiques de continuer leurs activités. À défaut, certains actes législatifs se retrouveraient sans règles détaillées<sup>15</sup>, condition pourtant *sine qua non* pour permettre la bonne application de la réglementation en vigueur. Sans garantie de mise en œuvre effective et harmonisée de la réglementation dans l'ensemble de l'UE, le secteur privé se retrouverait alors inévitablement exposé à un risque de fragmentation accru du marché unique. Dès lors, une « *pause* » *stricto sensu* pourrait avoir des effets pervers. À contrario, **un appel franc à une meilleure transposi-**

**tion (dans les délais impartis et de manière conforme) des règles<sup>16</sup>, au même titre que des normes mieux rédigées (et donc moins sujettes à modification) aurait été plus à propos** dans l'optique de garantir un marché unique plus intégré au sein d'un environnement européen alors rendu plus compétitif.

Concernant la qualité des normes rédigées, le sujet est d'autant plus prégnant puisque vient d'être actée la pérennisation des règles d'urgence adoptés en 2022<sup>17</sup> suite à la guerre en Ukraine. En outre, si la prolongation du [règlement sur l'accélération des procédures de permis pour les énergies renouvelables](#) apparaît<sup>18</sup>, en l'espèce, pertinente compte tenu des limites géopolitiques, économiques et environnementales entourant les approvisionnements en gaz<sup>19</sup>, **la reconduction de mesures de crise devrait systématiquement s'accompagner d'une étude d'impact préalable afin d'objectiver au mieux une telle nécessité.** Les mécanismes de réponse à la crise venant souvent déroger ou aménager des exceptions temporaires au droit existant, il convient de s'assurer que la plus-value apportée par le dispositif d'urgence supplante effectivement l'instabilité juridique découlant de sa mise en œuvre. De manière plus générale, la **réalisation systématique d'étude d'impact permettant d'évaluer les coûts-bénéfices de l'adoption de nouvelles réglementations climatiques** est nécessaire. L'impact positif d'une législation sur la compétitivité mais aussi les questions environnementales et sociales<sup>20</sup> se doit d'être démontré afin d'éviter d'éventuels effets de bord. De telles études étant chronophages, elles permettront de réduire le risque de sur-réglementation tout en apportant des garanties aux industries quant au maintien de leur équilibre compétitif.

15 À titre d'exemple des actes délégués peuvent concerner le domaine phytosanitaire là où des actes d'exécution peuvent traiter des règles sur les prix agricoles.

16 Selon le [Single Market Scoreboard](#), sur la période allant de décembre 2021 à décembre 2022, le déficit de transposition moyen au niveau européen est de 1,1%, étant entendu que l'objectif fixé par le Conseil européen en mars 2007 était de 1%.

17 Fabrégat S. 2023. « [Energie: vers une prolongation des mesures d'urgence européennes](#) », *Actu Environnement*, 20 décembre.

18 Council of the European Union, 2023. « [Report from the Commission to the Council on the review of the Council Regulation \(EU\) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy](#) », 29 novembre.

19 Nguyen P.-V., Defard C. & Breucker F. 2023. « [La sécurité d'approvisionnement gazière en Europe](#) », *Policy paper*, Paris. Institut Jacques Delors, 30 juin.

20 Mack S., Lindner J. 2023. « [Europe must improve the quality of its regulation](#) », *Policy Position*, Jacques Delors Centre, 21 décembre.

Enfin, il convient de souligner que l'appel à une « pause » participe à un raisonnement qui souhaite avant tout mettre l'accent sur le volet relatif au financement de la transition. Jusqu'à présent, l'Union, en sa qualité de puissance normative, a acquis le statut de figure de proue en matière écologique en étant la première économie mondiale à se positionner concrètement afin d'atteindre la neutralité climatique<sup>21</sup> puis en déployant les mesures réglementaires afférentes avec son Pacte vert européen. Selon la Commission européenne, 620 Mds d'€ d'investissements supplémentaires annuels sont nécessaires<sup>22</sup> pour atteindre les objectifs du Pacte vert, du plan *REPowerEU*, plan qui doit « permettre de réduire la dépendance de l'UE aux combustibles fossiles russes bien avant 2030 » et du *Net Zero Industry Act (NZIA)* destiné à accélérer le déploiement des technologies vertes en Europe. Pourtant centrale, la question relative à la manière de mobiliser investissements public et privé reste, pour le moment, non résolue.<sup>23</sup> De son côté, l'*Inflation Reduction Act (IRA)* américain promulgué en août 2022 devrait permettre de mobiliser sur dix ans entre 369 Mds \$ et 1200 Mds \$<sup>24</sup> de subventions publiques pour le déploiement des technologies vertes. De même, la visibilité de long-terme, la simplicité et rapidité de l'IRA font de ce dernier une réponse économique, aux accents protectionnistes<sup>25</sup>, à la nécessité de préserver compétitivité et sécurité d'approvisionnement dans un monde bas carbone.

Désormais, si l'UE souhaite se donner les moyens de ses ambitions climatiques et rattraper son retard dans la courses aux technologies propres, notamment vis-à-vis de la Chine<sup>26</sup>, elle doit s'interroger sur la manière dont elle compte financer la transition climatique. Or, l'appel à la « pause réglementaire » a relégué cet aspect au second plan. Dès lors, les élections européennes font office de cadre privilégié afin de mettre en débat les différentes possibilités de mobiliser des financements privés, mais aussi publics (réforme du Pacte de stabilité et de croissance<sup>27</sup>, emprunt commun au niveau européen<sup>28</sup>, nouvelles ressources propres<sup>29</sup>) tout en chiffrant la part d'investissements nécessaire à réaliser par les différentes parties prenantes. En se dotant d'une stratégie de financement, les vingt-sept impulseraient une dynamique concrète de changement donnant corps aux objectifs définis dans le Pacte vert via des investissements dans la mobilité, le bâtiment, l'agriculture, l'énergie ou encore l'industrie. À contrario, en ne se donnant pas les moyens d'escalader le mur d'investissement, l'Union mettrait en péril son ambition climatique, ce qui pourrait la conduire à détricoter les objectifs qu'elle a méticuleusement définis.

L'expression de « pause » a éclipsé le débat relatif au financement,<sup>30</sup> à la mise en œuvre et surtout de l'accompagnement (des entreprises, ménages, collectivités...) de la transition. Elle n'en reste pas moins également dangereuse de par son ambiguïté et les implications qu'elle induit.

21 Delair M., Magdalinski E., Pellerin-Carlin T., Bergonnier M. 2020. « 5 ans après l'accord de Paris, les plus grandes économies s'engagent dans la course vers la neutralité climatique », Institut Jacques Delors, *Infographie*, 9 décembre.

22 European Commission, 2023. « Communication from the Commission to the European Parliament and Council, 2023 Strategic foresight report, sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy », 7 juillet.

23 Defard C. 2023. « Energy Union 2.0 to deliver the European Green Deal », Institut Jacques Delors, *Rapport*, 10 novembre.

24 Bristline, J., Mehrota, N. and Wolfram, C.: *Economic implications of the climate provisions of the Inflation Reduction Act*, Brookings, 29 March 2023.

25 Defard C. 2023. « Réveil de la politique industrielle américaine et réponse européenne », *La Revue de l'Énergie*, n°666 mai-juin.

26 N. Makaroff., Kalcher L. 2023, « Competing in the net zero-carbon industrial era », *Strategic Perspectives*, 6 septembre.

27 Eisl A. 2023 « Quel degré de rigueur, et pour qui, avec le nouveau Pacte de stabilité et de croissance ? », *Décryptage*, Paris : Institut Jacques Delors, 8 juin.

28 I4CE, IDDRI, Institut Jacques Delors, OFCE. 2021. « Climat : quels investissements pour le prochain quinquennat ? » Institut Jacques Delors, 14 décembre.

29 Rubio E. 2022. « Introduction de nouvelles ressources propres pour l'UE: où en sommes-nous ? » Institut Jacques Delors, *Euroquestions*, 8 juin.

30 Lequet B. 2023 « Environnement : une « pause réglementaire » nécessaire ? », *Les Échos*, 24 mai.

- Quelles implications concrètes pour la « pause » ?

Seconde limite notable, le fait que la « pause » ici mise en avant n'opère aucune distinction explicite tenant compte de la temporalité des différents dossiers législatifs. Dit autrement, une telle formulation ne laisse en rien présager si la « pause réglementaire » telle qu'imaginée s'appliquera uniquement vis-à-vis des réglementations récemment adoptées (dont les objectifs pourraient être rediscutés dans un futur proche) ou alors également concerner celles en cours de négociation et/ou celles qui doivent être présentées prochainement.<sup>31</sup> Preuve de l'ambiguïté inhérente à l'expression de « pause réglementaire », Emmanuel Macron fut contraint de préciser sa pensée le lendemain de son intervention en déclarant « *appliquons et allons au bout [du Pacte vert], mais n'en rajoutons pas plus* ». <sup>32</sup> Dès lors, il est schématiquement possible de distinguer différents scénarios pratiques concernant la mise en œuvre effective de la « pause », qui vont néanmoins de pair avec leur lot de questions non résolues:

- Scénario A) : concernant les lois déjà adoptées : un risque de détricotage

**Si le dossier a été conclu au cours de cette mandature, alors les propos du Président plaident pour ne pas le ré-ouvrir mais à mettre en œuvre les dispositions adoptées.** Un tel postulat apparaît légitime afin d'assurer une nécessaire « stabilité » juridique, qui permettra de donner de la visibilité aux entreprises pour qu'elles puissent arrêter leurs décisions d'investissement de long-terme.<sup>33</sup> Cependant, se pose la question de la durée

**de validité de ladite « pause ».** À mesure que les connaissances scientifiques évoluent et que les progrès technologiques s'opèrent, la réglementation se doit d'accompagner ce mouvement. Faute de quoi, l'UE encoure le risque de perdre l'avantage réglementaire compétitif (*first mover advantage*) qu'elle a acquis en étant la première puissance économique à se positionner concrètement afin d'atteindre la neutralité climatique.<sup>34</sup> Or, comme le soulignait Pierre Moscovici pour le Grand Continent, « *la puissance verte va donc de pair avec un pouvoir de régulation capable d'imposer des règles au commerce international au nom de principes environnementaux et de justice économique* ». <sup>35</sup> En ce sens, l'adoption d'un prix carbone en Chine<sup>36</sup> ainsi que l'entrée en vigueur pour 2027 d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières au Royaume-Uni<sup>37</sup> sont autant de réponses au dispositif du *FitFor55* de « *taxe carbone aux frontières* » qui illustrent la capacité de diffusion des standards normatifs européens à l'international. À mesure que les normes du *FitFor55* se déploieront, ce phénomène de diffusion aura vocation à s'accroître.

Pourtant, la plupart des dossiers votés dans le cadre du paquet législatif *FitFor55*, disposent de clauses de revoyure<sup>38</sup> qui entraîneront une réouverture potentielle des lois au cours de la prochaine mandature. Cela devrait permettre à la fois d'ajuster – si besoin est<sup>39</sup> – à la hausse comme à la baisse, les objectifs actuellement définis, mais également d'entamer les négociations relatives aux objectifs pour la période 2030-2040. Dès lors, le spectre de l'activation des clauses de revoyure doit conduire la France à lever l'ambiguïté née de l'appel à une « *pause réglementaire* ». Cela signifie qu'elle

<sup>31</sup> Cf. le programme de travail pour 2024 de la Commission européenne.

<sup>32</sup> Tonnelier A. 2023. « *A Dunkerque, Emmanuel Macron veut montrer une France qui va bien* », *Le Monde*, 13 mai.

<sup>33</sup> Kumar P., Vangenechten D., Pellerin-Carlin T., Nguyen P.-V., Besnainou J. 2022. « *Can a minimum price on carbon accelerate the adoption of clean technologies?* », Institut Jacques Delors, 5 juillet.

<sup>34</sup> Delair M., Magdalinski E., Pellerin-Carlin T., Bergonnier M. 2020. « *5 ans après l'accord de Paris, les plus grandes économies s'engagent dans la course vers la neutralité climatique* », Institut Jacques Delors, *Infographie*, 9 décembre.

<sup>35</sup> Moscovici P. 2021. « *Penser et construire l'Europe puissance* », Groupe d'études géopolitiques, décembre.

<sup>36</sup> *Le Monde*, 2021. « *La Chine lance officiellement son marché du carbone* », 16 juillet.

<sup>37</sup> Varriale L., Franke A. 2023 « *UK to launch carbon border adjustment mechanism from 2027* » S&P Global, 18 décembre.

<sup>38</sup> À l'instar du règlement actant la fin de vente du véhicule thermique neuf à l'horizon 2035 qui prévoit une évaluation par la Commission de l'opportunité de revenir ou non sur la date butoir fixée à 2035.

<sup>39</sup> À l'instar du plan *REPowerEU* qui avait, en réaction à l'invasion de l'Ukraine et afin de « *rendre l'Europe indépendante des combustibles fossiles russes bien avant 2030* », amendé les directives énergies renouvelables et efficacité énergétique alors en cours de négociation.

doit, sur le principe, s'engager à défendre le maintien du niveau d'ambition des objectifs sectoriels 2030 votés et à les mettre en œuvre à l'échelle nationale. Il s'agit ici d'éviter la survenance d'un phénomène de « détricotage » des objectifs fixés au sein du *FitFor55*. Actuellement impulsé par la droite conservatrice européenne via son appel à un moratoire réglementaire sur les lois environnementales européennes<sup>40</sup>, ce risque apparaît d'autant plus important à la lumière des premières projections du futur Parlement européen<sup>41</sup>, où la droite conservatrice et nationaliste (ECR et ID) gagnerait des sièges en capitalisant notamment sur un discours critiquant les normes environnementales européennes.<sup>42</sup>

- Scénario B) : concernant les lois en cours de négociation : un risque de diminution de l'ambition

Si les dossiers sont en cours de négociation alors les propos du Président « *ne les concernent pas* » selon les précisions apportées par l'Élysée.<sup>43</sup> Nonobstant, une telle doctrine n'est pas neutre sur le sort des discussions en cours dès lors que la logique de « *pause* » est mise en avant. En effet, si la France venait à obtenir gain de cause et qu'une suspension durant les prochaines années était actée, alors les textes actuellement négociés constituent la dernière opportunité pour que la France fasse valoir ses intérêts avant que la réglementation ne soit temporairement 'figée'. Cela pourrait pousser la France à peser de tout son poids afin de faire en sorte que le compromis final serve ses propres intérêts, conditionnant son accord de principe à l'obtention d'aménagements favorables (comme ce fut le cas avec la directive énergies renouvelables, cf. partie II) au risque de complexifier les négociations. De plus, l'étude de cas du projet de loi « Euro 7 » limitant les émissions de polluants et

gaz à effet de serre des moteurs thermique illustre, qu'en dépit des précisions apportées par la Présidence de la République, les agissements français semblent consacrer une forme de « *pause* » vis-à-vis de certaines réglementations en cours de négociation. Que ce soit les déclarations du ministre de l'économie, Bruno Le Maire qui *estimait en juin dernier* qu'il fallait « *peut-être oublier la norme Euro 7, qui va inutilement coûter de l'argent aux constructeurs automobiles* » ou la position soutenue par la France de ne pas rehausser le niveau d'ambition des émissions des moteurs thermique<sup>44</sup>, la France a *de facto* activement œuvré afin de ne pas « *rajouter de la régulation* ». <sup>45</sup> De même, alors que la France *avait voté contre la prolongation de cinq ans du glyphosate en 2017* et qu'Emmanuel Macron avait souhaité trouver des alternatives au plus tard « *dans trois ans* », la France *s'est abstenue* lors du vote de la proposition de la Commission européenne sur le renouvellement de l'autorisation du glyphosate pour dix ans en Europe. En ne se positionnant pas ouvertement contre la prolongation de l'herbicide, la France a opéré un soutien tacite à la reconduction décennale actant *de facto* une forme de « *pause* » dans l'ambition formulée jusqu'à présent. Dès lors que les faits contredisent les déclarations, une clarification apparaît nécessaire afin de savoir s'il s'agit ici d'actes circonstanciés ou de la matérialisation d'une esquisse de « *pause* ».

- Scénario C) : concernant les lois futures : un risque de contradiction

Si les dossiers concernent de nouvelles réglementations, alors l'appel présidentiel invite à ce que « *l'on aille au bout de notre programme législatif avec la Commission mais n'en rajoutons pas plus !* ». Pour autant, la portée du concept de « *pause* » apparaît être, là encore, à géométrie variable. En étant à

40 Simon F. 2022. « Un groupe d'entreprises européennes se dit favorable à un moratoire sur les lois environnementales », *Euractiv*, 11 juillet.

41 Politico, 2023. « Poll of polls », consulté le 7 janvier 2024. Il convient néanmoins de noter que les sondages ne préfigurent en rien du résultat final d'une élection et sont utilisés dans le cas d'espèce afin de dresser des hypothèses de travail vis-à-vis d'une tendance électorale qui se dessinerait.

42 Barber T. 2023 « Populists seek dividends from a climate change backlash », *Financial Times*, 25 novembre.

43 Carraud S., Lamy M., Hubert A. 2023. « Avec sa pause réglementaire, Macron se projette déjà après les européennes de 2024 » *Contexte*, 17 mai.

44 Malingre V. 2023 « Normes antipollution: les Européens cèdent aux arguments de l'industrie automobile », *Le Monde*, 25 septembre.

45 *Ibid.*

l'initiative d'un courrier adressé fin octobre à la Commission européenne<sup>46</sup>, la France, accompagnée d'onze autres États membres, a demandé à ce que la Commission soutienne le fait que les petits réacteurs nucléaires modulaires (SMR) puissent « *bénéficier de la législation européenne existante et future* ». <sup>47</sup> En substance, une telle alliance permettrait d'avancer sur la définition d'une réglementation européenne partagée. Non prévue initialement au sein du [programme de travail de la Commission](#), cette initiative nouvelle pourrait, entre autres, avoir à aborder la question des considérations relatives à l'impact environnemental des SMR<sup>48</sup> au sein d'une « *législation future* ». Ce faisant, la logique de « *pause* » serait de *facto* contredite, puisque « *rajoutant* » de la réglementation. Une nouvelle fois, **une clarification est requise afin d'explicitier la manière dont s'articulerait concrètement la « pause » vis-à-vis des réglementations futures.** La « *pause* » ne s'appliquerait-elle que pour les réglementations adoptées sous cette mandature dans le cadre du Pacte vert? Cela exclurait-il de son champ d'application les réglementations non appréhendées jusqu'alors par l'UE traitant de sujets doté d'un volet environnemental (tels que les SMR)? Concernerait-elle également les réglementations dont l'adoption a été repoussée à la prochaine mandature, faute de temps ou de majorité (à l'instar du [règlement REACH](#))? Enfin, quel positionnement vis-à-vis des mécanismes de gestion de crises qui, par définition, sont conçus pour répondre à une urgence en modifiant des normes en vigueur?

À défaut de clarification, de tels propos pourraient être instrumentalisés dans le cadre de la campagne électorale à venir en étant amalgamés au récent appel de la droite

européenne à un « *moratoire* » sur les normes environnementales.

## 2. UN RISQUE ACCRU D'INSTRUMENTALISATION POLITIQUE DU TERME DE « PAUSE » EN AMONT DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

L'appel à la « *pause réglementaire* » intervient dans un contexte politique européen qui voit le Pacte vert être fortement décrié sous l'impulsion de la droite européenne. En effet, dès septembre 2022, le groupe des conservateurs et démocrates-chrétiens du Parlement européen (PPE) réclamait un « *moratoire pour deux à trois ans afin de ne pas rajouter de charge supplémentaire pour l'industrie* ». <sup>49</sup> Dès lors, si l'Élysée s'est empressé de préciser que « *le Président n'a jamais parlé de moratoire ou d'abrogation des normes actuelles ou en cours de négociation* » <sup>50</sup>, le mal pourrait déjà avoir été fait.

En utilisant un vocable suffisamment ambigu pour être susceptible d'être interprété comme faisant écho aux revendications du PPE, **Emmanuel Macron a pris un risque. Celui de contribuer à légitimer<sup>51</sup> le discours et les attaques populistes d'une partie de la droite et de l'extrême droite européenne consistant à déplacer le curseur du débat électoral sur le degré d'ambition du Pacte vert plutôt que sur la suite à lui donner.** Pourtant partie prenante (aux côtés des sociaux-démocrates, des libéraux et des verts) de l'alliance ayant permis au Pacte vert européen de voir le jour, le PPE adopte désormais une posture extrêmement critique<sup>52</sup> vis-à-vis de ce dernier et ce, à l'approche des élections européennes.

<sup>46</sup> La Tribune, 2023. « [UE: les pays pro-nucléaires réclament une alliance pour le développement des petits réacteurs modulaires \(SMR\)](#) », 6 novembre.

<sup>47</sup> Contexte, 2023 : « [Joint letter from Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Finland, France, Hungary, Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, Sweden](#) ».

<sup>48</sup> IAEA, 2020. « [Considerations for environmental impact assessment for small modular reactors](#) ».

<sup>49</sup> EPP, 2022. « [How to tackle skyrocketing energy prices?](#) », Parlement européen, 19 septembre.

<sup>50</sup> Tonnelier A., Conesa E., Malingre V., 2023, « [Industrie: Macron appelle à une pause dans la réglementation environnementale européenne](#) », Le Monde, 12 mai.

<sup>51</sup> Weise Z. 2023. « [EU environment chief warns against 'legitimizing' the far right's Green Deal attack](#) », Politico, 10 décembre.

<sup>52</sup> Ehler C. 2023. « [Motion for a resolution on an EU strategy to boost industrial competitiveness, trade and quality jobs](#) », Parlement européen – au nom du PPE: « *taking into account the fact that the Green Deal Industrial Plan does not fully address the failure of the European Green Deal to create a business case for industrial transformation in Europe* », 8 février.

Ce revirement s'explique en partie par les récents succès électoraux en Italie, Suède ou aux Pays-Bas, qui ont vu la droite populiste virer en tête par le biais de discours opposant objectifs écologiques aux objectifs industriels<sup>53</sup>, agricoles<sup>54</sup> ou plus généralement au coût de la vie.<sup>55</sup> De fait, de tels résultats alimentent la perception d'une partie de la classe politique que les réglementations climatiques favoriseraient la montée des populismes<sup>56</sup>, rhétorique sur laquelle une partie du PPE et l'extrême droite souhaitent capitaliser<sup>57</sup> au cours de la campagne électorale à venir. Dans cette optique, le groupe conservateur a adopté en mai dernier une résolution<sup>58</sup> demandant le rejet de la loi sur la restauration de la nature ainsi que de la proposition sur l'utilisation durable des pesticides (SUR) affirmant que les deux textes présentaient des menaces à la sécurité alimentaire. En obtenant, début novembre, l'adoption d'une version largement édulcorée de la loi sur la restauration de la nature – puisque moins ambitieuse que la proposition initiale de la Commission européenne –, **le PPE a réussi à enrayer la dynamique du Pacte vert.** En obtenant, fin novembre, le rejet de la proposition relative au plan de réduction des pesticides dans l'UE, **le PPE pourrait avoir réussi à mettre à l'arrêt la dynamique du Pacte vert.** Pour ce faire, le PPE a notamment formé une alliance de circonstance avec l'extrême droite européenne (mais également certains sociaux-démocrates du Sud et de l'Est et libéraux du Nord), vidant le texte de sa substance, conduisant le Parlement européen à rejeter le texte amendé.<sup>59</sup>

Il ressort de ces études de cas une grande incertitude institutionnelle vis-à-vis de la prochaine mandature. D'une part, eu égard le caractère paradoxal d'une telle situation qui voit le PPE aller à l'encontre du Pacte vert européen, projet phare de la Présidente de la Commission qui est pourtant issue de ses rangs et bien placée pour être reconduite. Une telle situation étant d'autant plus permise de par l'absence d'outils (démocratiques, gouvernance et financier) qui permettrait un déploiement rapide du Pacte vert.<sup>60</sup> D'autre part, concernant le fait de savoir avec quelles forces politiques le PPE compte-t-il s'allier afin de former une majorité à l'avenir. Actuellement donné en tête des sondages<sup>61</sup>, le PPE pourrait être tenté de construire une coalition avec les conservateurs réformistes (ECR) ainsi que l'extrême droite nationaliste (ID), déplaçant le centre de gravité du Parlement européen à la droite de l'échiquier politique. Un tel virage conservateur aurait pour principale conséquence le « détricotage » du Pacte vert évoqué précédemment. Dès lors, **si elles souhaitent offrir une alternative à la survenance d'un tel scénario, les forces politiques ayant soutenu le Pacte vert se devront de déployer un contre-récit positif à son égard, sous peine de se voir imposer les termes du débat à venir.**

Or, pour prospérer, un tel discours ne peut souffrir d'aucune ambiguïté. Pourtant, même dans son camp, celui des libéraux, l'appel à la « pause » d'Emmanuel Macron a fait des émules. Emules qui pourraient néanmoins le desservir. Ainsi, le premier ministre belge, Alexander De Croo a pu déclarer ne pas vouloir ajouter « *des nouvelles normes de dioxyde*

53 Bressa R., Colucci G. 2023 « [Italy moves on green transition, but fossil ties remain tight](#) », *CLEW*, 8 décembre.

54 Tulis P. 2023. « [Nitrogen wars: the Dutch farmers' revolt that turned a nation upside-down](#) », *The Guardian*, 16 novembre.

55 Voir en ce sens, le policy paper à venir de l'Institut Jacques Delors intitulé « Quel futur pour le Pacte vert européen dans un contexte de montée du populisme d'extrême droite? » par Thalberg et al.

56 Bounds A. 2023. « [Climate regulation is driving support for populism, says EU parliament chief](#) », *Financial Times*, 7 septembre.

57 Guillot L., Brzezinski B. 2023 « [EPP pitches itself as farmer's party ahead of 2024 European election](#) », *Politico*, 4 mai.

58 Agence Europe, 2023. « [Le PPE rejette la proposition sur les pesticides et la loi sur la restauration de la nature](#) », 5 mai.

59 299 voix contre, 207 pour et 121 abstentions.

60 Defard C. 2023. « [Energy Union 2.0 to deliver the European Green Deal](#) », Institut Jacques Delors, *Rapport*, 10 novembre.

61 *Politico*, 2023. « [Poll of polls](#) », consulté le 7 janvier 2024. Il convient néanmoins de noter que les sondages ne préfigurent en rien du résultat final d'une élection et sont utilisés dans le cas d'espèce afin de dresser des hypothèses de travail vis-à-vis d'une tendance électorale qui se dessinerait.

d'azote, de nouvelles normes liées à la loi de restauration du milieu naturel, de nouvelles normes dans le domaine de la biodiversité». <sup>62</sup> Bien qu'il ait rétrogradé depuis <sup>63</sup>, le ministre libéral allemand Christian Lindner, a lui aussi emboîté le pas en appelant à une « pause de toute nouvelle législation européenne visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en cette période de stagnation économique ». <sup>64</sup> De son côté, la future tête de liste tchèque Klara Dostalova – dont le parti est affilié aux libéraux de Renew – est allée plus loin en soulignant le besoin de « rouvrir le Pacte vert ». <sup>65</sup> Au-delà de valider la multiplicité d'interprétation du concept de « pause » tel qu'évoqué précédemment, ces trois prises de parole illustrent une certaine indétermination doctrinale quant aux réponses à apporter à la rhétorique d'une partie de la droite et l'extrême droite européenne. Dès lors, une clarification des tenants et aboutissants du concept de « pause » est primordiale afin que ces propos ne soient pas instrumentalisés pour cautionner et servir de soutien implicite à la thèse soutenue par le PPE.

Pourtant, le Pacte vert, ne serait-ce qu'au travers du signal politique qu'il a envoyé en faveur de l'accélération de la décarbonation de l'économie a constitué un facteur de résilience pour faire face à la crise énergétique. La mise en œuvre opérationnelle des décisions prises ces dernières années devra donc aller de pair avec une mise en lumière des co-bénéfices (environnementaux, sociaux, sanitaires...) induits concrètement par le déploiement du Pacte vert européen, notamment sur le court terme. À titre illustratif, l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) a

notamment chiffré à 100 Mds d'€ le montant des économies réalisées au niveau européen sur la période 2021-2023 grâce à la production supplémentaire issue des ajouts de capacités photovoltaïque et éolienne. <sup>66</sup> Autant d'exemples qui pourraient être mis en avant au cours de la campagne électorale pour montrer les réponses apportées aux attentes formulées par les citoyens en 2019 tout comme à la crise énergétique.

En 2019, une forte mobilisation dans la rue <sup>67</sup> et dans les urnes <sup>68</sup> couplée à une dynamique politique institutionnelle <sup>69</sup> permettait l'essor du Pacte vert européen. En 2024, parmi les principaux défis <sup>70</sup> identifiés au sein de l'enquête d'opinion de la Banque Européenne d'Investissement se trouvent l'augmentation du coût de la vie (68%), le changement climatique (39%) ou encore les inégalités de revenus (28%). De la capacité à articuler conjointement les réponses à ces attentes pourrait dépendre l'héritage et l'avenir du Pacte vert européen. En 2019, l'action de la France avait permis, telle une onde progressive, de propager l'idéologie soutenant le Pacte vert européen. En 2024, à défaut d'une clarification claire de sa doctrine, la portée de sa voix pourrait être réduite à celle d'une onde stationnaire, tirillée entre deux forces contraires. Pour autant, si elle souhaite continuer à peser dans le concert européen et faire de l'Union une véritable puissance écologique, la France se devra d'être également irréprochable.

<sup>62</sup> *Le Monde*. 2023. « Environnement: le premier ministre belge, Alexander De Croo, favorable, comme Emmanuel Macron, à une « pause » réglementaire européenne », 24 mai.

<sup>63</sup> Gavin G. 2023 « Happy birthday, Green Deal », *Politico Energy&Climate*, 11 décembre.

<sup>64</sup> Von der Burchard H., Karnitschnig M. 2023 « Germany's Lindner blasts EU over enormously dangerous green plans », *Politico*, 12 septembre.

<sup>65</sup> Zachova A. 2023 « ANO EU elections lead candidate to oppose Green Deal », *Euractiv*, 9 novembre.

<sup>66</sup> IEA, 2023. « How much money are European consumers saving thanks to renewables? », juin.

<sup>67</sup> Pellerin-Carlin T., Chopin T., Pons G., 2019. « Climate change: at the heart of a new European political balance », Institut Jacques Delors, *Décryptage*, 22 mai.

<sup>68</sup> « 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 ». Commission européenne, 2023. « Discours de la Présidente von der Leyen à la plénière du Parlement européen lors du débat sur le Pacte vert européen », 11 décembre.

<sup>69</sup> En attente les conclusions du Conseil européen du 12/12/2019 soutenant l'objectif de neutralité climatique ou encore la Communication de la Commission européenne de 2019 « Parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050 ».

<sup>70</sup> Makaroff N., Zulfikarpasic., 2023. « Enquête climat: focus sur l'opinion en France et dans l'Union européenne », Fondation Jean Jaurès, 28 novembre.

## II • Faire de la France le chef de file de transition énergétique européenne

Si la France, à l'instar des autres États membres, est légitime à faire valoir ses intérêts durant les négociations, la manière dont cela est opéré risque de mettre à mal sa crédibilité (1). Une telle approche apparaît d'autant plus contreproductive qu'en appliquant le concept de « *pause réglementaire* » aux négociations, elle risque de retarder et complexifier sa propre transition (2).

### I. UNE FRANCE PLUS EXEMPLAIRE POUR UNE EUROPE PLUS AMBITIEUSE

Pour rappel, en retenant l'acceptation défendue par Emmanuel Macron selon laquelle la « *pause* » impliquerait de ne pas modifier les réglementations récemment adoptées, les **textes actuellement négociés constituent la dernière opportunité pour que la France fasse valoir ses intérêts avant que la réglementation ne soit temporairement 'figée'**. Or, les récents exemples des révisions de la directive énergies renouvelables ou du règlement sur le marché européen de l'électricité illustrent les conséquences négatives que pourraient entraîner l'application extensive d'une telle doctrine sur les négociations législatives en cours.

La révision de la directive énergies renouvelables, prévue dans le cadre du Pacte vert européen, a vu ses négociations finales faire l'objet d'ultimes tensions directement imputables à l'action de la France. Alors que le dossier figurait en phase d'approbation formelle, la France (soutenue par d'autres États membres) a formulé une objection de dernière minute afin d'obtenir des « *garanties* »<sup>71</sup> supplémentaires au sujet de l'hydrogène produit à base de nucléaire. En réponse, la Commission rédigea une déclaration<sup>72</sup> ou elle reconnaissait notamment que « *d'autres sources d'énergie sans fossile que les énergies renouvelables contribuent à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050* ». Dans cette

lignée, un nouveau considérant fut ajouté afin d'établir une dérogation à destination des installations de production d'ammoniac existantes qui seront exclues du calcul des sous-objectifs industriels contraignants.

Au-delà de la nature des revendications françaises, c'est principalement le *timing* au cours duquel elles ont été formulées qui interpelle puisque les représentants des États membres et le Parlement européen avaient avalisé le texte. Cela n'est pas sans rappeler le comportement de l'Allemagne qui, sur le dossier des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> des voitures thermiques avait suspendu la délivrance de son accord à l'aménagement d'un régime dérogatoire pour les véhicules utilisant des carburants de synthèse neutres en termes de CO<sub>2</sub>. Ce faisant, **le report du vote d'approbation de la loi par les allemands a ouvert un dangereux précédent dans le cadre des négociations relatives au Pacte vert européen. La France, en faisant de même sur la directive énergies renouvelables contribue à établir une jurisprudence qui verrait les États membres (notamment ceux ayant le plus de poids politique) menacer de revenir sur des accords antérieurs obtenus en trilogue afin d'aménager des concessions de dernières minutes.** La nécessaire clarification du propos présidentiel devra donc aller de pair avec un engagement français à ne plus concourir à ce genre de pratiques, sous peine de braquer ses partenaires et mettre à mal l'unité européenne.

Ce **soucis d'exemplarité de la part de la France** est d'autant plus nécessaire à la lumière de ses récents agissements dans le cadre de la révision du règlement sur le marché européen de l'électricité. Fervente partisane d'une réforme rapide<sup>73</sup>, la France (soutenue par sept autres États) n'a pourtant pas hésité à bloquer les négociations entre les 27 ministres de l'énergie pour faire en sorte que ses centrales nucléaires existantes puissent bénéficier d'un cadre juridique favorable. En militant pour inscrire la possibilité de les voir être placées sous régime de

71 Taylor K., Goulding Carroll S. 2023. « *La France retarde l'approbation de la directive renouvelable à cause du nucléaire* », *Euractiv*, 18 mai.

72 Messad P. 2023. « *Accord sur la directive renouvelable: la France est enfin satisfaite* », *Euractiv*, 19 juin.

73 *La Tribune*, 2021. « *Bruno Le Maire veut réformer le marché unique de l'électricité jugé obsolète et aberrant* », 25 septembre.

contrats d'écart compensatoires (*Contracts for Difference*)<sup>74</sup>, la France souhaitait s'améliorer la possibilité de pouvoir tirer parti des bénéfices excédentaires réalisés par les centrales nucléaires existantes qui sont d'ores et déjà amorties. Ce faisant, le gouvernement aurait été en mesure de contenir les prix de l'électricité en redistribuant lesdits bénéfices aux consommateurs (industriel, particulier, collectivité). Présenté par la France comme une « victoire »<sup>75</sup>, ce compromis politique, négocié de haute lutte avec l'Allemagne, aurait dû permettre de mettre un terme au débat.

Cependant, en dépit de l'accord favorable obtenu, la France a pourtant fait un choix différent. Celui de ne pas utiliser l'option ardemment négociée au niveau européen au cours des derniers mois et ce, au profit d'un dispositif national de régulation des prix de l'électricité nucléaire devant permettre de « garantir un prix de l'électricité moyen de 70€/MWh »<sup>76</sup> sur quinze ans. Cela interroge quant à l'exercice de sa bonne foi durant les pourparlers européens. Surtout, **cela interpelle quant à la potentielle perte de confiance et de crédibilité envers ses voisins européens.** En effet, si le gouvernement a tout de même défendu en trilogue la possibilité d'appliquer des contrats d'écart compensatoires aux centrales nucléaires existantes, afin « d'avoir un texte neutre technologiquement »<sup>77</sup>, **le comportement français pourrait légitimement être source de défiance.** Défiance d'autant plus accrue au regard des propos tenus fin Septembre par le Président qui s'engageait à « reprendre le contrôle du prix de notre électricité (...) au niveau français et européen ». Au-delà de rappeler le slogan « *Take back control* » utilisé lors du Brexit, cette rhétorique s'inscrit dans la lignée de l'appel à la « pause régle-

mentaire ». Elle témoigne également d'une vision réductrice qui consacre le « *récit français traditionnel* »<sup>78</sup> selon lequel « *la France doit utiliser l'UE comme un multiplicateur de puissance et, finalement, un instrument au service de la promotion de ses intérêts domestiques* »<sup>79</sup> et ce, au détriment de la cohésion européenne.

Dès lors, si elle entend retisser le lien de confiance avec ces partenaires européens, la France devra joindre la parole (clarification des propos) aux actes, que ce soit lors de la tenue des négociations mais également dans la mise en œuvre de l'ambition climatique sur son territoire.

## I 2. D'UN EUROPEAN GREEN DEAL À UNE « ÉCOLOGIE À LA FRANÇAISE »

En parallèle, de l'appel à une « *pause réglementaire européenne* », le Président mettait en avant le besoin « d'exécuter », à savoir mettre en œuvre les dispositions adoptées au cours de la mandature. Contrairement à l'appel à une « *pause* »<sup>80</sup>, il s'agit là d'un constat partagé par la Commission européenne<sup>81</sup> qui présente le mérite de **mettre les États face à leurs responsabilités.** En effet, sans un soutien réaffirmé et indéfectible de ces derniers – à qui revient désormais la charge d'appliquer les mesures décidées –, le Pacte vert ne pourra déployer pleinement ses effets et encourrait le risque d'être qualifié d'échec.

Afin d'opérer cette mise en musique, la France déploie sur son territoire une planification écologique, « *méthode globale permettant d'agir de façon coordonnée avec l'ensemble des Français, des entreprises et des collectivités, afin de relever les défis majeurs de la transition écologique* ». <sup>82</sup> Or, cette pla-

74 Pour mieux comprendre le fonctionnement desdits contrats, voir : Moreira E. 2023. « *Électricité: les contrats CfD au cœur de la réforme du marché européen en cinq explications* », *Les Échos*, 18 octobre.

75 Bayart B. 2023. « *Prix de l'électricité: comment la France a finalement fait plier l'Allemagne* », *Le Figaro*, 27 octobre.

76 Messad P. 2023. « *La France va réguler le prix de l'électricité nucléaire à 70€/MWh* », *Euractiv*, 14 novembre.

77 Hubert A., Chemel T. 2023 « *Régulation des prix: exit les CfD patiemment négociés à Bruxelles* », *Contexte*, 15 novembre.

78 Chopin T. 2023. « *L'idée d'Europe chez le Président Macron: une ambivalence française* », *Commentaire* N°181.

79 *Ibid.*

80 Hubert A., Mercier L., 2023. « *Frans Timmermans: sur le Pacte vert, on fonce jusqu'à la fin* » *Contexte*, 22 mai.

81 Simon F. 2023. « *La prochaine Commission se concentrera sur la mise en œuvre des politiques climatiques, selon un haut fonctionnaire de l'UE* », *Euractiv*, 7 septembre.

82 Defard C. 2023. « *Energy Union 2.0 to deliver the European Green Deal* », Institut Jacques Delors, *Rapport*, 10 novembre.

nification écologique répond à un besoin né de l'action européenne. **C'est du paquet européen FitFor55 et plus généralement de la loi climat européenne que découle le rehaussement de l'objectif national de réduction des émissions de -55% des émissions nettes de gaz à effet de serre** (en 2030 par rapport à 1990). En effet, jusqu'à présent, la loi climat et résilience d'août 2021 tablait seulement sur un objectif de -40% pour 2030. Ainsi, être vecteur d'ambition au niveau européen – comme ce fut le cas pour la France au cours de la mandature écoulée – impactera directement le niveau français. En outre, la réciproque est vraie : **consacrer une « pause réglementaire », au-delà des seules mesures récemment adoptées, conduirait à reposer sur le seul bon vouloir des États membres pour améliorer leurs ambitions climatiques et environnementales.** Loin d'être irréprochable concernant l'application des réglementations européennes relatives à l'environnement ou l'énergie, la France pourrait alors voir son degré d'ambition stagner.

Sur la période 2018-2022, la France a fait l'objet de 124 nouvelles procédures d'infractions de la part de la Commission européenne (pour motif de transposition hors délais ou incorrecte) dont 28 sont relatives au domaine environnemental et 7 au domaine de l'énergie.<sup>83</sup> Sur cette période, concernant les infractions environnementales (qualité de l'air, qualité de l'eau, accès du public à l'information environnementale...), la France fait pire que ces voisins allemands (13 cas), italiens (21 cas) ou espagnols (24 cas). Or, l'architecture européenne du Pacte vert et, de manière plus générale, de la politique de lutte contre le changement climatique repose sur des réglementations multisectorielles complémentaires aux effets cumulatifs. Ainsi, **le retard accumulé dans la mise en œuvre domestique desdites législations européennes menace directement l'efficacité de la planification écologique**

**dès lors que celle-ci entend répondre à des objectifs européens.** En conséquence, **selon les dernières modélisations réalisées par son administration**, la France ne parviendrait pas, en l'état, à atteindre l'objectif européen de réduction de gaz à effet de serre de -55% à l'horizon 2030. Cela illustre la nécessité de mieux articuler décisions prises au niveau européen et mise en œuvre au niveau national notamment au travers d'une gouvernance améliorée.<sup>84</sup> En outre, cela permettrait d'éviter l'écueil qui consisterait à voir la France se défausser sur l'UE en soutenant que la politique climatique européenne est trop ambitieuse, alors qu'elle a pourtant activement contribué à la forger.

Un tel scénario est d'autant plus crédible que la France mène actuellement une fronde à Bruxelles à l'encontre d'une amende estimée à 500M €<sup>85</sup> qui lui a été infligée pour **non-atteinte de ses objectifs en matière d'énergie renouvelables.** En 2009, suite à des **négociations conclues à l'unanimité** sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, la France s'était engagée à atteindre l'objectif contraignant de 23% d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie pour 2020. Cela concernait trois secteurs<sup>86</sup> à savoir, la production d'électricité<sup>87</sup>, la chaleur renouvelable (pompes à chaleur, solaire thermique) et le transport. N'atteignant que 19,1% en 2020, la France devait compenser ce retard soit au travers d'achat de « *volumes [MW] statistiques* »<sup>88</sup> auprès d'États membres (Italie, Suède) ayant dépassé leurs objectifs, soit payer une amende. Alors qu'elle n'est toujours pas sur la trajectoire requise (**20,7 % en 2022**), la France a envoyé un courrier à la Commission européenne pour tenter de négocier un compromis. Ce dernier conduirait la France à déboursier de l'argent, non pas à destination de la Commission européenne, mais en faveur de projets de développement de renouvelables.<sup>89</sup> En l'espèce, le signal poli-

<sup>83</sup> Commission européenne, 2023. « [Rapport annuel 2022 sur le contrôle de l'application du droit de l'UE](#) ».

<sup>84</sup> Defard C. 2023. « [Energy Union 2.0 to deliver the European Green Deal](#) », Institut Jacques Delors, *Rapport*, 10 novembre.

<sup>85</sup> Feitz A. 2023. « [Énergie renouvelables: la France discute avec Bruxelles pour ne pas être sanctionnée](#) », *Les Échos*, 22 novembre.

<sup>86</sup> IEA, 2021. « [France 2021, Energy policy review](#) », novembre, p.82.

<sup>87</sup> Sur ce point, la France dispose d'un avantage comparatif, voir Nguyen P-V. 2022. « [L'avenir énergétique de la France: quelle politique pour le nouveau quinquennat](#) », *Policy paper*, Institut Jacques Delors, 21 juillet.

<sup>88</sup> Solution choisie par la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovaquie.

<sup>89</sup> Mouterde P., Pécout A. 2023. « [La France refuse de payer pour ne pas avoir atteint ses objectifs en matière d'énergies renouvelables](#) », *Le Monde*, 22 novembre.

tique envoyé est contreproductif puisqu'il ouvre un précédent dans lequel d'autres États pourraient s'engouffrer: celui de ne pas respecter ses objectifs en lien avec la transition écologique pour ensuite tenter d'entrer en négociation avec la Commission européenne.

Si la France peut être légitime à mettre en avant la nature décarbonée (plus de 90%) de son électricité, il convient de rappeler que l'électricité ne représentait, en 2021, qu'un quart (24,5%) de sa consommation finale d'énergie, le mix énergétique français étant encore largement dominé par les énergies fossiles<sup>90</sup>, que ce soit le pétrole (41,8%) ou le gaz (19,6%) notamment utilisés à des fins de mobilité ou de chauffage. Pourtant, la France accuse en parallèle un retard conséquent notamment dans le domaine de la chaleur renouvelable qui, s'il avait été comblé, aurait pu permettre de réduire la consommation de gaz, notamment en provenance de Russie.<sup>91</sup> Comme souligné par Andreas Rüdinger de l'IDDRI, la planification écologique est « *fondée sur un effort massif d'électrification dans les secteurs du bâtiment, de la mobilité et de l'industrie* ». <sup>92</sup> Or, le retard français pris dans le déploiement des énergies renouvelables, y compris électriques<sup>93</sup>, risque d'enrayer la dynamique de la planification écologique. Pourtant, l'examen du projet de Plan National Energie Climat (PNEC) français soumis en novembre dernier à la Commission européenne révèle que la défiance française vis-à-vis de la présence d'objectifs de consommation de renouvelables demeure. En effet, dans son PNEC, la France a uniquement indiqué un pourcentage d'énergie décarbonée (58%), ne déclinant donc pas nationalement l'objectif européen du *FitFor55* de 42,5% de renouvelables en 2030. Décidé unilatéralement, ce choix s'opère au détriment de la coordination avec ses partenaires européens pourtant indispensable pour optimiser le fonctionnement du système électrique. En s'obstinant à entretenir une telle posture vis-

à-vis des objectifs de renouvelables, la France persiste dans cette ambivalence qui la voit être tantôt ambitieuse au niveau européen, tantôt tenter de se soustraire au degré d'ambition pourtant défendu. Une plus grande diligence dans le respect et l'application des objectifs européens sera donc indispensable si elle entend pleinement opérationnaliser le concept de planification écologique, concept qui ne pourra s'accommoder d'une « *pause* » sous peine de perdre toute crédibilité, européenne et nationale.

## • Conclusion

L'appel du Président de la République à la « *pause réglementaire européenne* » est symptomatique d'un tâtonnement idéologique sur la question écologique et témoigne d'une certaine indétermination doctrinale quant aux réponses à apporter à la rhétorique portée par une partie de la droite et l'extrême-droite européenne. Or, l'emploi d'une telle expression n'est pas neutre et risque d'être instrumentalisé afin de légitimer le discours et les attaques populistes qui consistent à déplacer le curseur du débat électoral sur le degré d'ambition du Pacte vert plutôt que sur sa mise en œuvre et la suite à lui donner. Incapable – jusqu'à présent – de construire une séquence politique nationale autoporteuse autour de l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone, (en atteste les trois reports successifs des Conseils de planification écologique à l'été 2023), la France est à la recherche d'un récit lui permettant de donner corps à son « *écologie à la française* ». Or, pour prospérer, un tel récit devra se fonder sur une légitimation démocratique. En ce sens, les élections européennes du 9 juin 2024 doivent non seulement être l'occasion pour la France de clarifier ses propos relatifs à la « *pause réglementaire européenne* » mais également d'esquisser les contours du futur agenda de la transition écologique. En effet, eu égard l'influence des décisions européennes sur

90 Nguyen P-V. 2022. « L'avenir énergétique de la France: quelle politique pour le nouveau quinquennat », *Policy paper*, Institut Jacques Delors, 21 juillet, p.3.

91 Rüdinger A. 2022. « La rénovation énergétique, levier essentiel pour se prémunir durablement contre la hausse des prix de l'énergie », *IDDRI*, 23 mars.

92 Rüdinger A. 2023. « Contrôle du prix de l'électricité en France: enjeux et leviers dans le cadre de la planification écologique », *IDDRI*, 12 octobre.

93 Cour des comptes. 2023. « Les soutiens à l'éolien terrestre et maritime – exercice 2017 et suivants » 9 mars.

le niveau national, les orientations stratégiques et propositions mises en avant durant la campagne seront dimensionnantes pour la transition française.

En 2017, lors de son discours de la Sorbonne<sup>94</sup>, Emmanuel Macron avait bâti son ambition énergétique pour l'Europe autour de quatre piliers, à savoir « *prix plancher* [du carbone], *interconnexions*, *contrat de transition de territoire*, *taxe aux frontières sur le carbone* ». Six ans après, le bilan apparaît mitigé. Si l'adoption du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sous présidence française du Conseil de l'UE peut être qualifié de réussite<sup>95</sup>, un prix plancher du CO<sub>2</sub> n'a, malgré ses avantages<sup>96</sup>, pas été adopté, ni même défendu par la France au cours des discussions relatives à la réforme du marché carbone européen. Concernant les contrats de transition de territoire ainsi que le développement des interconnexions, leur déploiement effectif se fait attendre.<sup>97</sup> Cela illustre la difficulté de tenir un agenda pourtant ambitieux sur le papier. À la décharge du Président, la survenance de la crise COVID mais surtout la guerre en Ukraine ont bouleversé l'agenda politique ainsi que le rapport à la question énergétique. De cette expérience, il est cependant possible de tirer la conclusion suivante: dans un monde traversé par la « *polycrise* »<sup>98</sup>, préalablement à la question des propositions concrètes et outils opérationnels à mettre en avant, **c'est le discours de la désirabilité et de la faisabilité de la transition écologique européenne qu'il appartient de (re)préciser et soutenir.** Si elle entend répondre aux attentes retranscrites dans les enquêtes d'opinion publiques, la France devra investir quatre piliers.

**Premièrement, la France doit s'engager, au travers d'un appel clair et non-équivoque**

**à soutenir et appliquer, avec diligence, les objectifs votés dans le cadre du paquet FitFor55.** Cela signifie marquer son opposition catégorique à toute révision à la baisse desdits objectifs et ce, dans l'hypothèse où les clauses de revoyure du *FitFor55* viendraient à être actionnées au cours de la prochaine mandature. En parallèle, la France devra également montrer l'exemple si elle veut être crédible auprès de ses partenaires:

- En s'engageant à ne plus remettre en cause les accords politiques (non formellement) actés afin d'obtenir des concessions de dernière minute, mais en faisant preuve de bonne foi et formulant ces revendications durant les négociations;
- En mettant en œuvre avec diligence (transposition dans les délais et correcte) les réglementations européennes déjà applicables sur lesquelles la France pris du retard et en consacrant, dès cet été, dans la loi française les objectifs européens du *FitFor55* lors des discussions à venir relatives l'élaboration de la Stratégie Française sur l'Énergie et le Climat (SFEC).

Par la même, la France de par une exemplarité démontrée en Europe et sur son territoire, renforcerait sa légitimité en répondant aux attentes environnementales exprimées par les citoyens européens lors des élections européennes de 2019.<sup>99</sup>

Deuxièmement, il convient de tenir compte de l'activité législative accrue de la mandature sur les normes climatiques. **Afin d'éviter un phénomène de sur-réglementation**, l'accent doit être mis sur une meilleure rédaction de ces dernières. Cela implique notamment la **réalisation systématique d'étude d'impact**<sup>100</sup> permettant d'évaluer les

94 Macron E. 2017. « Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre.

95 Lamy P., Pons G., Garzon I. 2022. « Le MACF de l'UE après la présidence française: où en sommes-nous ? » Europe Jacques Delors, 11 juillet.

96 Kumar P., Vangenechten D., Pellerin-Carlin T., Nguyen P-V., Besnainou J. 2022. « Can a minimum price on carbon accelerate the adoption of clean technologies? », Institut Jacques Delors, 5 juillet.

97 Cremona E. 2023. « Breaking borders: the future of Europe's electricity is in interconnectors », 14 juin.

98 Whiting K., Park H. 2023. « This is why polycrisis is a useful way of looking at the world right now », *World Economic Forum*, 7 mai.

99 Cautrès B., Chopin T., Nguyen P-V., Pellerin-Carlin T. 2021 « Les Français et l'environnement », Institut Jacques Delors, *Policy Paper*, 28 avril.

100 Mack S., Lindner J. 2023. « Europe must improve the quality of its regulation », *Policy Position*, Jacques Delors Centre, 21 décembre.

coûts-bénéfices de l'adoption de nouvelles réglementations, intégrant – entre autres – un volet évaluant l'incidence des normes climatiques sur la compétitivité industrielle. Dans un premier temps, cela concernerait l'ensemble des mesures adoptées pendant la crise énergétique et susceptibles d'être reconduites étant entendu qu'elles viennent déroger ou aménager des exceptions temporaires au droit existant. D'ici la fin de la prochaine mandature, cette recommandation serait généralisée à l'ensemble des nouvelles propositions législatives climatiques. Une telle pratique pourrait aller de pair avec l'établissement d'une Agence européenne de l'énergie<sup>101</sup> permettant de faciliter l'accès à des données en lien avec l'énergie et ainsi mieux évaluer l'efficacité des mesures adoptées.

Troisièmement, porter au débat les questions des méthodes de financement public de la transition énergétique<sup>102</sup> (réforme du Pacte de stabilité et de croissance<sup>103</sup>, emprunt commun au niveau européen<sup>104</sup>, nouvelles ressources propres<sup>105</sup>) car si l'UE souhaite se donner les moyens de ses ambitions climatiques et rattraper son retard dans la course aux technologies propres<sup>106</sup> elle doit s'interroger sur la manière dont elle compte financer sa transition. Alors que 68% des français – mais également des européens – pensent que la transition « ne peut se faire que si l'on s'attaque en même temps aux inégalités »<sup>107</sup>, la mise en œuvre opéra-

tionnelle du Pacte vert européen devra se faire dans une logique de transition juste.<sup>108</sup> Rendre visible et concret les changements induits par ce dernier permettra d'articuler un message visant à retisser le lien entre action européenne et déploiement national, et ce, alors que les français identifient l'UE (65%) et le gouvernement (61%)<sup>109</sup> comme principaux responsables de la lutte contre le changement climatique.

Quatrièmement, soutenir officiellement, à l'instar du Danemark<sup>110</sup>, l'objectif de réduction de 90% d'émission de gaz à effet de serre pour l'horizon 2040 dans la lignée des recommandations<sup>111</sup> du *European Scientific Advisory Board on Climate Change*. Au-delà de lever le doute né de l'appel à la « pause réglementaire européenne », cela permettrait à la France d'avoir une trajectoire en ligne de mire pour l'horizon 2040 tout en légitimant ses velléités d'être le fer de lance de la transition énergétique européenne. Une telle prise de position, au-delà d'inciter ses partenaires à la suivre, permettrait de répondre aux attentes élevées en matières d'environnement des français. En effet, selon une récente enquête d'opinion réalisée par Destin Commun<sup>112</sup>, les français « adhèrent à l'idée d'une UE pionnière au niveau mondial sur la transition écologique et énergétique » et perçoivent « l'idée d'un risque de recul sur l'agenda vert de l'Europe [comme] un réel levier de mobilisation en vue des élections ». <sup>113</sup>

<sup>101</sup> Defard C. 2023. « Energy Union 2.0 to deliver the European Green Deal », Institut Jacques Delors, *Rapport*, 10 novembre.

<sup>102</sup> Pellerin-Carlin T. 2023. « Think house, not brick. Building an EU Cleantech Investment Plan to match the US Inflation Reduction Act », I4CE, février.

<sup>103</sup> Eisl A. 2023 « Quel degré de rigueur, et pour qui, avec le nouveau Pacte de stabilité et de croissance ? », *Décryptage*, Paris : Institut Jacques Delors, 8 juin.

<sup>104</sup> I4CE, IDDRI, Institut Jacques Delors, OFCE. 2021. « Climat : quels investissements pour le prochain quinquennat ? » Institut Jacques Delors, 14 décembre.

<sup>105</sup> Rubio E. 2022. « Introduction de nouvelles ressources propres pour l'UE: où en sommes-nous ? » Institut Jacques Delors, *Euroquestions*, 8 juin.

<sup>106</sup> N. Makaroff., Kalcher L. 2023, « Competing in the net zero-carbon industrial era », *Strategic Perspectives*, 6 septembre.

<sup>107</sup> Banque européenne d'investissement. 2023. « Enquête de la BEI: deux tiers de la population française estiment que la transition écologique ne peut s'opérer que si l'on traite en parallèle la question des inégalités », 28 novembre.

<sup>108</sup> Defard C. 2022. « The need for a socially-just European Green Deal. Lessons from the Yellow Vests movement », *Policy paper*, Paris, Jacques Delors Institute, 2 juin.

<sup>109</sup> Special Eurobarometer 538, 2023. « Climate change », France.

<sup>110</sup> Energy Watch, 2023. « Denmark wants a European climate target of 90% by 2040 », 6 décembre.

<sup>111</sup> European Scientific Advisory Board on Climate Change. 2023. « Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050 », 15 juin.

<sup>112</sup> Destin Commun. 2023. « Élections européennes: le grand brouillard – l'opinion des français à six mois du scrutin », décembre.

<sup>113</sup> *Ibid.*

Alors que le Pacte vert européen n'a pas encore pu déployer pleinement ses effets, il se retrouve pourtant attaqué et ce, à six mois des élections européennes. **De la nature des réponses apportées par la France, se déduira le degré d'ambition de cette dernière pour la transition écologique européenne mais également pour la sienne.** Ambition qui ne pourra s'offrir le luxe d'une « pause », sous peine d'être rendue caduque.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Institut Jacques Delors

#### Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken

18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)

T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101104850 – IJD 2023.