

giques. L'importance de ses réserves, de sa production, la proximité des marchés européens et son bas coût de production lui confèrent en effet des avantages comparatifs par rapport à ses concurrents. Ainsi, afin de contenir la concurrence, il lui suffit de maintenir dans ses contrats des prix légèrement inférieurs à ceux de ses principaux compétiteurs. Cette stratégie, que la compagnie a expérimentée avec succès à la fin des années 2010¹³, lui a permis de maximiser les volumes exportés tout en limitant la pénétration des exportations américaines de GNL en Europe.

La bataille des gazoducs

Le seul jeu concurrentiel ne peut restreindre la part de marché de la Russie dans l'Union européenne, sauf à contraindre sa capacité de transport. Ainsi, autour du gazoduc Nord Stream 2 se joue une bataille autant économique que géopolitique.

D'une capacité de 55 Gm³, cette canalisation a fait l'objet de fortes oppositions de la part de certains pays européens – la Pologne par exemple, voire de l'Union européenne elle-même¹⁴ –, suivies de sanctions de la part des États-Unis en 2019 et en 2020, en dépit de l'opposition de l'Allemagne.

Le motif de la sécurité gazière européenne est souvent évoqué par les opposants au gazoduc pour justifier leur position. Mais il ne semble pas suffisant, d'autant que ce gazoduc ne traverse aucun pays de transit. De fait, accroissant la liquidité des marchés *spot* européens, il peut contribuer à renforcer la concurrence sur le marché gazier et à répondre ainsi aux objectifs de la politique énergétique européenne. Il peut donc

permettre à la Russie d'accroître ses livraisons, ce qui, dans le contexte actuel de prix élevés dus à de fortes tensions sur l'offre, paraît être indispensable.

D'autres raisons permettent d'expliquer également cette opposition, comme celle qui consisterait à obliger la Russie à continuer à utiliser le transit par l'Ukraine. La volonté d'assurer des exportations de GNL significatives en Europe en dépit d'une faible rentabilité n'a peut-être pas non plus été absente des motivations des États-Unis, premier producteur mondial de gaz.

...

Si les relations d'interdépendance en matière gazière entre la Russie et l'Union européenne demeurent fortes, elles sont marquées depuis une décennie par des incompréhensions persistantes. La politique climatique de l'Union européenne et son Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*) risquent sensiblement de les accroître.

L'objectif de la neutralité carbone en 2050 devrait en effet avoir des implications majeures sur les fournisseurs gaziers de l'Europe, car il suppose de faire régresser massivement les énergies carbonées dans le bilan énergétique de l'Union.

Le rôle de fournisseur de premier plan de la Russie sera-t-il totalement remis en question ? Rien n'est moins sûr. Car quelles que soient les configurations du marché gazier européen à l'avenir, la Russie devrait rester le fournisseur dont le coût de production est le plus bas et les réserves les plus importantes. Les enjeux de sécurité énergétique, au moins à moyen terme, sont donc amenés à perdurer.

Catherine Locatelli *

¹³ Mehdi Abbas et Catherine Locatelli, « National Institutional Systems' Hybridization through Interdependence: The Case of EU-Russia Gas Relations », *Post Communist Economies*, vol. 32, n° 4 décembre 2020, p. 429-446.

¹⁴ Katia Yafimava, « The Council Legal Service's Assessment of the European Commission's Negotiating Mandate and What it Means for Nord Stream 2 », *Energy Insight*, n° 19, Oxford Institute For Energy Studies, Oxford, octobre 2017.

* Chargée de recherche à l'université Grenoble-Alpes, CNRS, INRAE. Ses recherches portent sur les marchés internationaux d'hydrocarbures, et plus particulièrement sur la Russie et la Chine.

Les conséquences du Brexit sur le Pacte vert pour l'Europe

Amandine Orsini *

* Amandine Orsini est professeure de relations internationales à l'Université Saint-Louis – Bruxelles.

Quelles conséquences le Brexit a-t-il sur l'agenda environnemental européen incarné par le Pacte vert pour l'Europe ? Plusieurs éléments laissent craindre un potentiel nivellement par le bas des politiques européennes à la suite du retrait britannique. Mais il apparaît aussi pertinent de retourner la question en s'interrogeant sur les effets que le Pacte vert aura sur l'agenda environnemental du Royaume-Uni. L'analyse permet alors de mettre en évidence les effets à long terme de l'ambition environnementale européenne, qui vont bien au-delà des frontières de l'Union.

Le 29 mars 2017, à la suite des résultats d'un référendum populaire, le gouvernement britannique a officiellement enclenché le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ce retrait – ou Brexit – a été effectif le 31 janvier 2020, avec une période de transition prévue jusqu'au 31 décembre de la même année. Il devrait donc conduire à de profonds changements de la gouvernance européenne, dans tous les domaines y compris celui de l'environnement.

Le Brexit prend effet alors que la politique environnementale de l'Union européenne, qui est de longue date un leader mondial s'agissant des questions environnementales, est particulièrement dynamique¹. Afin de concrétiser ses efforts, la Commission européenne a présenté le 11 décembre 2019 un Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*), c'est-à-dire une feuille

de route pour les prochaines décennies en matière de défense de l'environnement (voir la figure page suivante).

Plusieurs éléments de ce Pacte vert marquent une profonde rupture. Tout d'abord, ce texte se présente comme une stratégie multisectorielle, incluant des objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques, de gestion des déchets notamment grâce à l'économie circulaire, de conservation de la biodiversité et de minimisation des intrants chimiques et de promotion des circuits agroalimentaires courts dits « de la ferme à la table » – lesquels entendent développer un système européen durable, de la production à la consommation.

Ensuite, le Pacte vert contient un ensemble d'objectifs qui visent les politiques communautaires et impliquent la révision de nombreuses réglementations européennes suivies par les États membres. Il comprend également plusieurs objectifs de politique externe de l'Union européenne,

¹ Voir notamment Amandine Orsini et Elena Kavvatha (dir.), *EU Environmental Governance: Current and Future Challenges*, Routledge, Londres, 2020.

qui visent les États non européens. L'ambition européenne est en effet à la fois d'améliorer les performances environnementales de ses États membres, mais aussi d'essayer de convaincre ses partenaires extra-européens d'adopter des comportements plus responsables à l'égard de l'environnement.

Dès lors, ces deux ambitions internes et externes étant associées, quelles sont les conséquences du Brexit sur le Pacte vert pour l'Europe ? Pour mieux comprendre à la fois les possibles implications du Brexit, et le fonctionnement du Pacte vert pour l'Europe, il convient d'analyser plus en détail les conséquences du retrait britannique sur ce pacte.

Si le Brexit est encore trop récent pour en déduire d'ores et déjà des conséquences de fond, il apparaît dès à présent qu'il pourrait limiter certaines ambitions environnementales du Pacte vert, ce qui est l'hypothèse la plus intuitive puisque l'Union perd un État membre. Il pourrait aussi, dans une autre hypothèse, conforter d'autres avancées.

Le Brexit peut-il limiter l'ambition du Pacte vert ?

Le Royaume-Uni est le premier État membre à avoir annoncé sa sortie de la construction européenne. Alors que cette possibilité de sortie est prévue par les traités, sa mise en œuvre a nécessité de longues négociations. Un premier point, souvent peu évoqué, pour cette procédure de sortie concerne dès lors ses répercussions sur l'agenda européen.

Les négociations de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, très fastidieuses, ont en effet mobilisé beaucoup de ressources, principalement administratives et humaines. De ce fait, elles ont nui à la progression de l'ensemble de l'agenda européen, y compris l'agenda environnemental. L'effet des négociations post-Brexit sur la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe n'est pas négligeable².

² Alexandra-Maria Bocse, « The UK's Decision to Leave the European Union (Brexit) and Its Impact on the EU as a Climate Change Actor », *Climate Policy*, vol. 20, n° 2, février 2020, p. 265-274.

Alors que le retrait est désormais effectif, d'autres retombées négatives du Brexit sur le Pacte vert sont prévisibles. Ainsi, alors que le Royaume-Uni était un important contributeur au budget européen, à hauteur d'environ 15 %, l'Union européenne reçoit dorénavant moins de financements budgétaires. Le Royaume-Uni participait aussi largement à l'aide au développement européenne, et notamment à l'aide orientée vers les objectifs environnementaux, à hauteur de 10 à 13 %³.

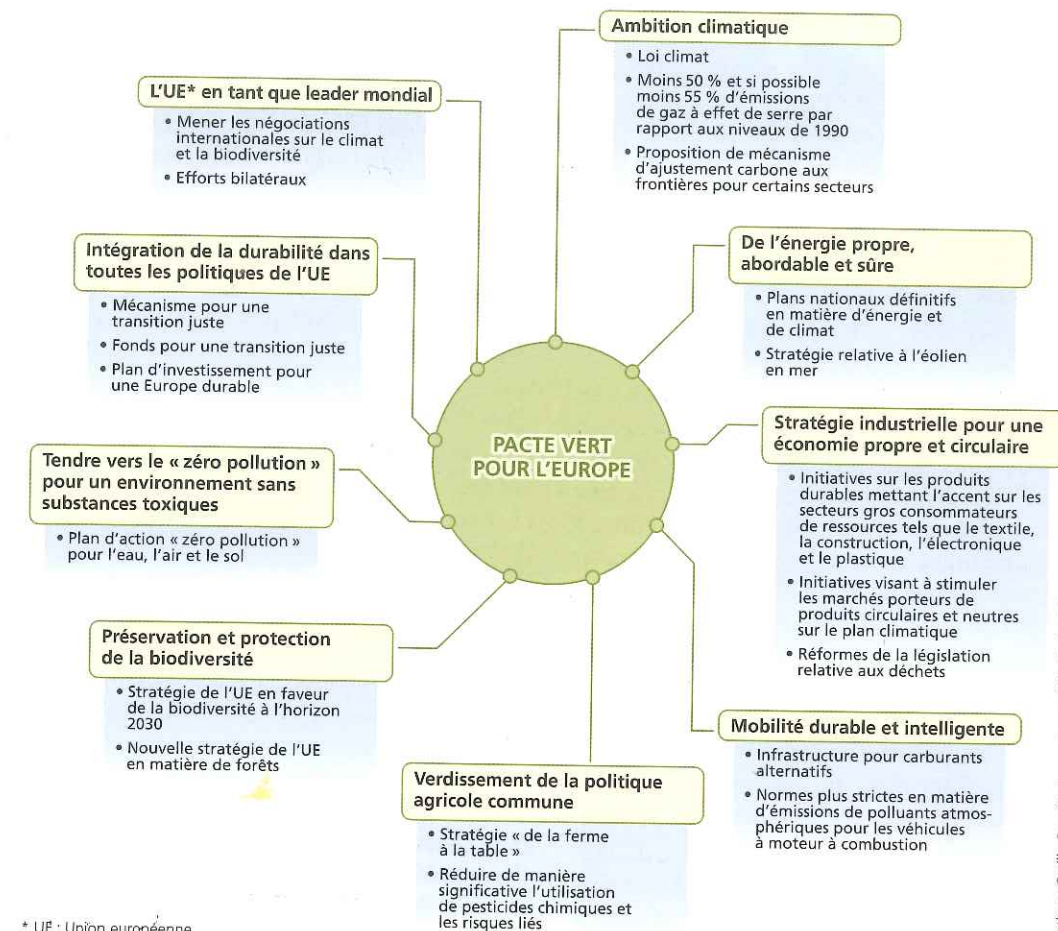
Outre ces questions budgétaires, le Royaume-Uni partageait son expertise, en particulier pour l'évaluation de nouvelles substances chimiques avant leur autorisation de mise sur le marché, dans le cadre de la réglementation européenne sur ces substances. Cette perte d'une partie de l'expertise pourrait donc rendre plus difficile la mise en œuvre de la stratégie des circuits alimentaires dits « de la ferme à la table ».

Un autre effet du Brexit devrait être la réévaluation à la baisse des objectifs de plusieurs politiques environnementales de l'Union européenne. Tel pourrait par exemple être le cas de la politique climatique. Le Royaume-Uni représentait en effet l'un des principaux contributeurs à l'effort européen de baisse des émissions de gaz à effet de serre : alors que l'ambition européenne est de réduire ces gaz de 50 % et si possible 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990, le Royaume-Uni avait décidé d'aller au-delà de cette limite en s'engageant à réduire ses émissions d'au moins 68 % d'ici à 2030, et si possible d'au moins 78 % d'ici à 2035. Sans le Royaume-Uni, les autres États membres devront donc revoir leurs ambitions à la hausse. Ou alors l'objectif européen à la baisse. Dans tous les cas, l'objectif contenu dans le Pacte vert concernant la neutralité climatique d'ici à 2050 apparaît dès lors plus difficile à atteindre.

Enfin, les politiques environnementales du Royaume-Uni pourraient être revues à la baisse, ce qui contrevient à l'objectif européen d'exporter ses bonnes pratiques environnementales auprès de ses partenaires. Ainsi, en matière de qualité de l'air, la Cour de justice de l'Union

³ Ibidem.

Principaux objectifs du plan d'action du Pacte vert pour l'Europe



* UE : Union européenne.

Source : sélection des principaux objectifs sur la base de l'Annexe de la communication relative au Pacte vert pour l'Europe, Commission européenne, 2019.

européenne n'a désormais plus aucun droit de regard sur la politique mise en œuvre à ce sujet par le gouvernement britannique, alors qu'elle avait été plusieurs fois saisie par la société civile britannique pour rappeler le gouvernement de Londres à l'ordre dans ce domaine⁴.

Le Brexit pourrait également favoriser l'abandon, par Londres, de réglementations peu populaires au Royaume-Uni, notamment auprès de certains secteurs d'activité qui sont aussi d'importants créateurs d'emploi. Par exemple, les directives européennes dites « Oiseaux » et

« Habitats », qui sont deux des principaux instruments de protection de la biodiversité, pourraient être remises en cause par les secteurs industriels britanniques qui considèrent que leurs dispositions limitent leur activité. Les agriculteurs britanniques seraient également d'ores et déjà favorables à une révision de la législation sur les produits chimiques qu'ils jugent pénalisante pour leur activité⁵.

⁵ Charlotte Burns, Viviane Gravey, Andrew Jordan et Anthony Zito, « De-Europeanising or Disengaging? EU Environmental Policy and Brexit », *Environmental Politics*, mars 2019, vol. 28, n° 2, p. 271-292 (https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/164354253/De_Europeanising_or_disengaging_EU_environmental_policy_and_Brexit.pdf).

⁴ Ugo Taddei, « The Right to Clean Air in the European Union », in A. Orsini et E. Kavvatha (dir.), *op. cit.*, p. 34-54.

Le Brexit peut-il conforter l'ambition du Pacte vert ?

En dépit de ces effets négatifs attendus, d'autres éléments du Pacte vert pourraient *a contrario* être renforcés par le Brexit. Un certain nombre de dispositions du Pacte vert ne devraient pas être affectées par le retrait du Royaume-Uni. Une partie de son contenu repose en effet sur l'ambition d'avoir un impact qui s'étende au-delà des frontières de l'Union.

C'est ainsi le cas, depuis 2007, de la réglementation sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation des substances chimiques et les restrictions qui leur sont applicables, mieux connue sous le nom de règlement REACH. Toutes les dispositions de cette réglementation européenne s'appliquent aux entreprises qui souhaitent avoir accès au grand marché intérieur européen. Elles concernent déjà les entreprises non européennes, et les entreprises britanniques devront se mettre régulièrement en conformité à l'égard des évolutions de la réglementation REACH, sous peine de ne plus pouvoir exporter vers le marché intérieur. Rappelons que celui-ci compte près de 450 millions de consommateurs.

La proposition d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs, contenue dans le Pacte vert, répond à une logique comparable. L'idée est de minimiser les risques de fuite de carbone dans les pays tiers en imposant une tarification carbone aux importations extra-européennes de certains produits. Ces mesures concerneront donc également le Royaume-Uni.

Le Pacte vert mentionne aussi les efforts bilatéraux qui sont et seront engagés pour renforcer le rôle de l'Union européenne en tant que leader mondial de la cause environnementale. L'Union, qui pratique déjà l'inscription de clauses environnementales dans ses accords commerciaux bilatéraux, pourrait après le Brexit renforcer ces dispositions à l'égard du Royaume-Uni⁶.

⁶ Marcus Gustafsson et Victor Crochet, « At the Crossroads of Trade and Environment: The Growing Influence of Environmental Policy on EU Trade Law », in A. Orsini et E. Kavvatha, *op. cit.*

Il convient enfin de rappeler que l'Union européenne, à l'instar du Royaume-Uni, reste membre des accords environnementaux internationaux comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée lors du sommet de la Terre de 1992 et entrée en vigueur en 1994, l'accord de Paris sur le réchauffement climatique de 2015 ou la Convention sur la diversité biologique de 1992. Les négociations autour de ces grandes questions environnementales, internationalisées grâce à ces accords multilatéraux, ne seront donc en aucun cas affectées par le Brexit.

Concernant le réchauffement climatique, le Royaume-Uni est d'ailleurs le pays hôte de la prochaine conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 26) qui doit procéder, en novembre 2021 à Glasgow, à l'évaluation des cinq premières années de l'accord de Paris sur le climat.

Londres a déjà affiché sa volonté de renforcer les synergies entre ses objectifs climatiques et d'autres objectifs environnementaux en défendant par exemple l'idée d'inclure des permis de conservation et de restauration de la nature, en parallèle des permis carbone, pour la mise en œuvre des marchés carbonés, prévue par l'article 6 de l'accord de Paris. Rappelons que le Royaume-Uni, qui avait été le premier pays membre du G7 à s'être engagé pour une neutralité carbone d'ici à 2050, a toujours été à l'avant-garde des politiques climatiques.

Si le Brexit engage avant tout le gouvernement britannique, une partie de la société civile britannique reste aussi très mobilisée quant aux questions environnementales. Les organisations non gouvernementales du pays sont en particulier très actives sur ces enjeux. Pendant près de quarante-cinq ans, à Bruxelles, elles ont été des moteurs incontestables de l'eupéanisation des politiques environnementales.

Au moment du référendum sur le Brexit, le soutien de l'opinion publique aux politiques environnementales était indéniable : 46 % des Britanniques souhaitaient alors que leur pays parvienne à une réglementation environnementale post-Brexit plus ambitieuse. D'ailleurs, la plupart

des partis politiques britanniques ont pris, ces dernières années, des engagements croissants en matière de protection environnementale, et ce afin notamment de rallier le vote des jeunes⁷.

Le Brexit pourrait également permettre aux actuels pays membres de l'Union européenne de prendre des engagements encore plus ambitieux, sur des sujets environnementaux qui étaient moins prisés des Britanniques. Tel est le cas des énergies renouvelables pour lesquelles le Royaume-Uni a souvent bloqué l'adoption d'objectifs européens ambitieux. En 2017, la consommation d'énergies renouvelables au Royaume-Uni demeurait, rappelons-le, plus faible que la moyenne européenne : 10,2 %, contre 17,5⁸. Le Brexit pourrait permettre à Bruxelles de revoir ces objectifs sectoriels à la hausse.

⁷ Ch. Burns, V. Gravey et alii, *op. cit.*, p. 281.

⁸ A.-M. Bocse, *op. cit.*



© Angelika Warmuth / dpa Picture-Alliance via AFP

La stratégie « de la ferme à la table » est l'une des principales initiatives du Pacte vert pour l'Europe. La promotion d'un système alimentaire européen durable rejoint les préoccupations de nombreux représentants de la société civile sur le continent. Ici un participant aux festivités organisées par le réseau « Klimaherbst » en septembre 2021 à Munich en lieu et place de la traditionnelle fête de la Bière (Oktoberfest) annulée en raison de la pandémie de coronavirus. Le thème retenu était l'alimentation durable et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le Brexit entraîne donc un certain nombre de conséquences sur la politique environnementale de l'Union européenne. D'un côté, les négociations entre 2016 et 2020 ont canalisé des ressources initialement prévues pour faire avancer l'agenda européen ; le retrait du Royaume-Uni a affaibli le budget de l'Union européenne ; il pourrait mener à un nivellement par le bas de certaines politiques environnementales européennes et britanniques.

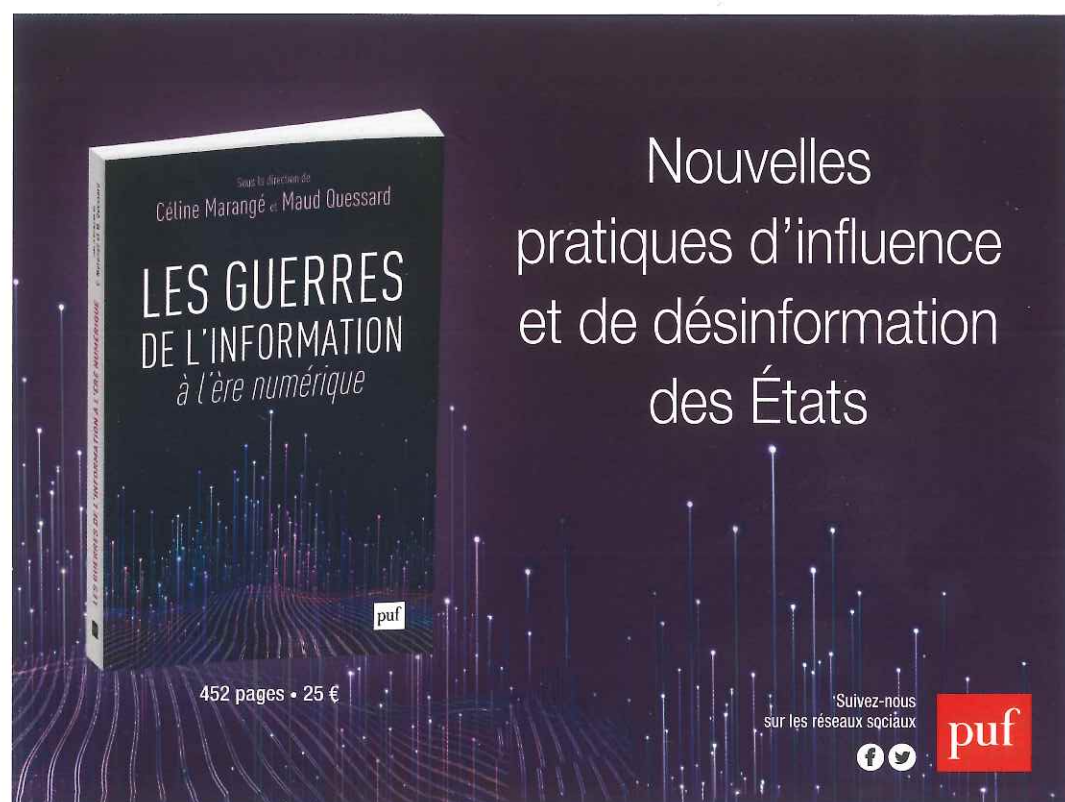
D'un autre côté, l'ambition et les conséquences extra-européennes de nombreuses dispositions du Pacte vert, son imbrication dans des accords internationaux dont le Royaume-Uni est également membre, l'engage-

ment d'une partie de la société civile britannique en faveur de l'environnement et l'opportunité que représente le départ du Royaume-Uni pour approfondir, dans une Europe à 27, certaines politiques environnementales laissent augurer une continuité des politiques environnementales européennes et britanniques.

Du point de vue du Royaume-Uni, le Brexit conduira probablement à un désengagement progressif à l'égard de certaines politiques européennes, plutôt qu'à une complète et rapide « dé-européanisation » des politiques environnementales britanniques. Le pays devrait demeurer un partenaire de poids dans la défini-

tion et la quête d'objectifs environnementaux internationaux ambitieux. De même, un partenaire engagé aux côtés de l'Union dans de nombreux objectifs communs de diplomatie verte.

Du point de vue du Pacte vert, le Brexit ne déstabilise qu'à la marge un dispositif complet, conçu aussi pour entraîner des partenaires non européens dans l'effort environnemental. À l'heure actuelle, le Pacte vert apparaît donc moins menacé par le Brexit que par la crise sanitaire liée à la pandémie de coronavirus et les soubresauts de l'économie mondiale qui risquent d'en découler. ■



Nouvelles pratiques d'influence et de désinformation des États

452 pages • 25 €

Suivez-nous sur les réseaux sociaux



puf

Le couple franco-allemand : entre illusion et réalités

Marion Gaillard *

* Marion Gaillard

est diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et docteure en histoire, enseignante à Sciences Po Paris.

Tantôt encensé pour ses initiatives fécondes, tantôt vilipendé pour son inaction ou au contraire pour son attitude trop directive, le couple franco-allemand apparaît depuis des décennies comme la pierre angulaire de la construction européenne. Qu'en est-il réellement depuis les années 1950 ? Paris et Berlin sont-ils encore aujourd'hui le moteur de l'Europe ?

Alors que la pandémie de Covid-19 a bouleversé l'économie mondiale et celles des pays européens, l'Union européenne a su sortir de ses dogmes budgétaires, mais aussi prendre la mesure de la gravité des enjeux en acceptant pour la première fois l'idée d'un endettement commun destiné à faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Si certains observateurs déplorent que l'entrée en vigueur du plan de relance adopté en juillet 2020 ait trop tardé et que son montant demeure trop faible face à la déflagration subie par certains États membres, sa mise en œuvre n'en constitue pas moins une nouvelle étape essentielle dans l'histoire de l'intégration européenne.

Or, pour en arriver à son adoption, il a fallu tout le poids de la France et de l'Allemagne unies, ce qui semble valider la thèse d'un moteur franco-allemand indispensable à la bonne marche de la construction européenne. Pourtant, le rôle de ce couple avait été largement critiqué au tournant du siècle, notamment lorsqu'il avait eu tendance à agir comme un directoire.

Aux origines de la relation franco-allemande

La relation entre les deux anciens « ennemis héréditaires » est depuis l'origine au cœur du processus d'unification du continent. Elle en est à la fois la raison d'être et la condition. La raison d'être, parce que c'est en grande partie pour mettre un terme aux affrontements récurrents entre les deux pays qu'a été lancée en 1950-1951 la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ancêtre de l'Union européenne. La condition, car l'union du continent ne peut se faire sans une réconciliation préalable entre les deux voisins à l'histoire belliqueuse.

Conscient de cela, c'est bien autour de la France et de l'Allemagne que Jean Monnet articule son projet, et Robert Schuman, par son histoire personnelle, incarne parfaitement l'imbrication des destins allemand, français et européen. Fils d'un Lorrain né français et devenu allemand en 1871 et d'une Luxembourgeoise, R. Schuman voit le jour en tant que citoyen allemand et suit ses études supérieures de droit dans le Reich. Il devient français à l'issue de la Première Guerre mondiale et est frappé durement