



Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?



Le point avec

**Élisabeth LAPORTE**

Doctorante à l'Université  
de Pau et des Pays de l'Adour

# Energie en lumière



*Notre ambition : mettre l'énergie en lumière !*



Actualités



Ressources  
documentaires



Analyses



QCM

Énergie en lumière a pour objectif de présenter et d'expliquer le plus complètement et le plus simplement possible les questions et enjeux de la transition énergétique.

Ce site se conçoit comme un outil qui s'adresse autant aux professionnels du secteur qu'au grand public. Il a vocation à être un lieu de débat, de connaissance et de partage de la culture scientifique.

Ce site internet est financé par le projet E2S de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) et intervient dans le cadre des activités du consortium public-privé Pau droit énergie.

[contact@energie-en-lumiere.fr](mailto:contact@energie-en-lumiere.fr)

# Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

Le 13 mai dernier, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, intervenant en plénière du Parlement, affirmait « tôt ou tard un vaccin sera trouvé contre le Covid-19, mais contre le changement climatique il n'y a pas de vaccin. Et c'est la raison pour laquelle l'Europe doit dès maintenant investir dans un avenir propre. »[1] Pour autant, il faut constater l'absence de dispositions environnementales dans les règles prévues par l'Union européenne pour le soutien économique dans le cadre de la crise du Coronavirus, laissant aux Etats membres l'appréciation de la compatibilité de leur mécanisme de soutien avec leurs objectifs environnementaux et climatiques.

*Le 18 juin 2020.*

## Le climat, grand absent du cadre de l'Union européenne spécifique aux mesures de soutien

Tout soutien à l'économie dans le contexte de crise du Covid-19 risquant de perturber le marché intérieur de l'Union européenne, doit être qualifié d'aide d'Etat, et relever ainsi du régime juridique particulier de celle-ci. C'est par le fameux article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que sont considérées comme incompatibles avec le marché intérieur, toutes « aides accordées par les Etats [...] soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Le rôle de la Commission européenne étant d'approuver au cas par cas chaque aide, elle s'est appuyée sur deux exceptions prévues par le Traité pour établir un encadrement temporaire[2] des aides permettant aux Etats de pouvoir soutenir leur économie en crise. Les deux exceptions retenues sont l'article 107§2 b) autorisant les aides « destinées à remédier aux dommages causés

par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires », et le §3b) autorisant les aides destinées à « remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ».

Ce cadre est un « champ des possibles »[3], car il offre plusieurs moyens aux Etats, et notamment des « aides sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux », « aides sous forme de prêts ou de garanties », « aides sous forme de taux bonifiés pour les prêts », « aides sous forme de garanties et de prêts portés par l'intermédiaire d'établissements de crédit ou autre institutions financières », et enfin « assurance-crédit à l'exportation à court terme ».

Le mécanisme d'aides d'Etat de l'UE en réponse au Covid-19 fonctionne sur un schéma similaire à celui de la crise financière de 2008. Le cadre temporaire posé par la Commission ne comporte aucune exigence, ni mention de préoccupation environnementale ou climatique. On peut s'interroger dès lors sur

# Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

cette absence comme si, depuis douze années, ni l'affirmation d'objectifs climatiques, ni la prise de conscience de l'urgence climatique et de la multitude de ses victimes humaines et non-humaines, n'avaient permis au mieux un conditionnement, ou a minima une recommandation, pour lier ces aides aux stratégies environnementales et climatiques des Etats membres. Il revient donc aux Etats membres eux-mêmes de s'emparer de cette question.

Il faut lire, pour une analyse économique éclairée d'une sortie de crise sanitaire compatible avec celle climatique, Michel Aglietta au journal Le Monde[4]. Il nous dit :

« Les leaders politiques ont une obligation de s'opposer aux discours qui resurgissent des lobbys industriels et financiers proposant de mettre de côté les exigences de l'accord de Paris, alors qu'elles doivent être immédiatement renforcées et mises en œuvre. Il ne serait pas concevable que des entreprises de plus de 500 salariés bénéficient d'aides d'Etat, quelles qu'en soit la forme, sans engagements de s'orienter dans des investissements bas carbone. »

## Objectifs climatiques français et dispositif de soutien national

L'Etat français a eu recours à ces aides. Jusqu'à présent la Commission a approuvé le « fond de

solidarité », fond à destination des petites entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie et par les mesures de confinement, sous la forme de subventions directes.

La Commission a ensuite permis :

- des aides spécifiques aux entreprises Air France (7 milliards d'euros), Renault (5 milliards d'euros), ainsi qu'à l'équipementier Novares (71 millions d'euros)
- le régime de soutien aux petites et moyennes entreprises exportatrices dont le chiffre annuel est inférieur à 1,5 milliards d'euros,
- le soutien au secteur de l'assurance-crédit (10 milliards d'euros),
- le régime permettant à la banque publique d'investissement Bpifrance d'accorder des garanties d'Etat sur les prêts commerciaux et les lignes de crédit ainsi qu'une aide permettant aux banques de recevoir des garanties d'Etats sur des nouveaux prêts d'entreprises,
- le régime permettant de différer le paiement de certaines taxes aéronautiques.

Traduites dans la législation française, ces aides ont été introduites par la Loi de finances rectificatives pour 2020[5].

Pour rappel, l'Etat français s'est fixé l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050[6]. La Stratégie Nationale Bas-Carbone

## Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

(SNBC), qui vient d'être révisée par décret[7], répartit par secteur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de ce fait attribue les budgets carbone par domaine d'activité. Dans le même temps, la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE), qui doit être « compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé dans le budget carbone »[8], donc avec la SNBC, vient d'être elle aussi révisée. Le décret prévoit notamment les objectifs de réduction de la consommation finale d'énergie, celle de l'énergie primaire fossile, ou encore les objectifs relatifs aux énergies renouvelables.

Dans les débats parlementaires sur le dispositif français de soutien, le climat et l'environnement ont eu leur place. A défaut d'avoir accepté un amendement porté par quarante cinq député.e.s proposant un « Grand plan de transformation de notre société en faveur du climat, de la biodiversité, de la solidarité et de la justice sociale »[9], le législateur a prévu, à l'article 22 de la loi, une disposition qui concerne la responsabilité des entreprises. Le texte prévoit un soutien financier accordé aux « entreprises présentant un caractère stratégique jugées vulnérables », celles-ci devant intégrer « pleinement et de manière exemplaire les objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans leur stratégie, notamment en matière de lutte contre le

changement climatique ». Est-ce une obligation ? Cela en est-une pour l'Agence des participations de l'Etat[10] qui doit veiller à ce que les entreprises se plient à l'intégration dans leur stratégie des enjeux climatiques. La charge ne pèse donc pas sur les entreprises en elles-mêmes. Quid d'une sanction pour les entreprises qui n'intégreraient pas ces exigences dans leurs stratégies ? Miser sur une compliance volontaire des entreprises n'est-elle pas une attente dépassée ? Les termes « de manière exemplaire » peuvent aussi surprendre, tant un comportement commercial « exemplaire » en matière d'environnement et de climat est en lui-même subjectif et sujet à controverses. Qui pour définir cette exemplarité ? En tout état de cause, cette disposition est loin de contreparties environnementales.

Le Haut-Conseil pour le Climat lui-même recommande l'évaluation des lois en regard du climat. Dans son dernier rapport Evaluer les lois en cohérence avec l'ambition[11], l'instance part du constat que seulement 3% des articles de loi français sont évalués sous l'angle environnemental, pour inviter le « processus d'évaluation » à se fonder sur les indicateurs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Le propos du rapport est manifeste : sans évaluer ses lois aux propres objectifs climats qu'elle se fixe, la France n'atteindra ni sa baisse d'émission de gaz à effet de serre souhaité, ni son objectif de



# Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

neutralité carbone en 2050.

A la lecture de la loi de finance rectificative, il est manifeste que le soutien français à l'économie a malheureusement échappé à un tel processus d'évaluation. Il n'en demeure pas moins que le Haut-Conseil au Climat a tenté, dans la limite de ses attributions, de faire entendre sa voix pendant la crise du Covid-19, par la publication d'un rapport intitulé Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir[12], et dont le sous-titre est plus équivoque « Accélérer la transition juste pour renforcer notre résilience aux risques sanitaires et climatiques ». L'idée fondamentale développée par le Haut-Conseil est de « rendre la reconstruction économique et sociale compatible avec la transition ». Au titre des mesures intéressantes que ce rapport propose, il y a celle d'une « relance verte », qui « devra intégrer les facteurs profonds de la situation actuelle, ce qui orientera des transformations profondes qui respectent les enjeux climatiques ». On y trouve une série de « Mesures budgétaires et fiscales à déployer », dont font bien partie les aides liées à la crise sanitaire. Le Haut-Conseil énonce avec clairvoyance que « l'octroi de mesures budgétaires ou d'incitations sociales à des acteurs privés ou des collectivités devrait être clairement subordonné à l'adoption explicite de plans d'investissement et de perspectives compatibles avec la trajectoire bas-carbone et la programmation pluriannuelle pour l'énergie ».

## Du débat sur une contrepartie environnementale

Le débat sur la contrepartie environnementale le plus emblématique est certainement celui sur le soutien financier de l'Etat à Air France, soutien qui validé par la Commission européenne, a inquiété si ce n'est les associations écologistes, l'opinion publique, du fait de l'absence de contrepartie environnementale. Au micro d'Europe 1[13], lorsque la journaliste interroge Elisabeth Borne sur le formalisme des exigences environnementales qu'elle avançait, la ministre invoque un « entretien avec les dirigeants d'Air France pour acter les engagements écologiques qui seront pris par la compagnie ». Il s'agirait d'une réduction de 50% d'émissions de CO2 d'ici 2024 pour les vols domestiques, d'un renouvellement de la flotte, de l'utilisation de biocarburant, ainsi que de la redéfinition du réseau domestique s'il existe une alternative ferroviaire de moins de 2h30. Cependant aucune de ces exigences ne trouve encore de garantie juridique, ce qui les rend inévitablement fragiles et soumis à l'aléa politique. D'un point de vue comparé, la situation Outre-Rhin est similaire. L'Etat allemand est en discussion pour un soutien de 9 milliards d'euros à la Luftansa, et le parti écologiste Die Grünen (les Verts) insiste pour qu'il soit lié à des exigences environnementales[14].

# Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

Ces exemples témoignent aussi du fait que les négociations sur la ou les contreparties environnementales devront se faire par secteur. Il sera particulièrement intéressant de veiller à celles concernant le secteur agricole, dans le contexte notamment de la Politique Agricole Commune.

Arnaud Gossement (avocat associé, docteur en droit et professeur associé à l'Université Paris I) questionne « l'opportunité d'imposer le respect de critères environnementaux, de manière exceptionnelle, à l'occasion de l'octroi d'aides d'Etat »[15], en remarquant que « le droit de l'environnement prévoit d'ores et déjà, pour des entreprises de grande taille, des obligations spécifiques ». D'une part, si l'on peut effectivement questionner la place d'une obligation environnementale dans l'octroi d'une aide d'Etat générique, force est de constater que le contexte de crise sanitaire et économique est pourtant, fatalement, l'opportunité de construire mieux, sur le modèle de la « relance verte » telle que décrite par le Haut-Conseil pour le Climat. Les aides d'Etat et le soutien lié à la crise du Covid-19 ne sont pas des aides d'Etat ordinaires en ce qu'elles viennent soutenir une rupture économique sans précédent. D'autre part, et là se lance une bataille doctrinale sur la consistance même du droit de l'environnement, ne pourrait-on pas, ne devrait-on pas, considérer que l'urgence climatique et environnementale nécessite maintenant que toute mesure économique soit

envisagée sous un prisme écologique ? De plus, les outils existants du droit de l'environnement doivent se mettre au service de l'après-Covid pour éviter que se succèdent crise sanitaire – crise économique – crise écologique. Car « en pleine crise sanitaire, légiférer dans l'urgence semble indispensable, mais le droit d'après devra prendre son temps » énonce Marta Torre-Schaub (Directrice de recherche au CNRS, juriste, spécialiste du changement climatique et du droit de l'environnement et de la santé), qui décrit la nécessaire utilisation, par exemple du principe de non-régression[16].

En témoigne la situation de la Chine, dont la quarantaine est levée depuis près d'un mois. Nous avons vu les images spectaculaires d'amélioration de la qualité de l'air pendant la crise sanitaire, pourtant un rapport[17] du Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA) démontre qu'après un mois de relance, la pollution de l'air atteint et dépasse les seuils pré-crise, pour se rapprocher des dangereux records de 2018. Ne devrions-nous donc pas nous appuyer sur cet exemple pour contraindre une relance économique compatible avec la crise climatique et écologique ?

# Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

[1] VON DER LEYEN, Ursula. 13 mai 2020, discours en plénière du Parlement européen. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/plenary/fr/vod.html?mode=unit&vodLanguage=FR&vodId=1589379340520&date=20200513#>

[2] Comm. UE, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, (2020/C 91 I/01) : JOUE n°C 91I, 20 mars 2020, p. 1. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52020XC0320%2803%29&from=EN> Pour comprendre le mécanisme d'aides d'Etat et son cadre juridique en temps de COVID-19, lire IDOT Laurence Europe n°5, Mai 2020, comm. 162.

[3] KARPENSCHIF Michaël, « Les conséquences de la crise du Covid-19 sur le droit européen des aides d'Etat » in Recueil Dalloz 2020 p.298.

[4] AGLIETTA Michel, La vraie richesse des nations est leur capital, Le Monde (15 mai 2020). Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/15/michel-aglietta-la-vraie-richesse-des-nations-est-leur-capital-public\\_6039727\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/15/michel-aglietta-la-vraie-richesse-des-nations-est-leur-capital-public_6039727_3232.html)

[5] Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020 (1), JORF n°0102 du 26 avril 2020. Disponible sur : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0C001AAD651D34CA564E08EC87D228F9.tplgfr33s\\_1?cidTexte=JORFTEXT000041820860&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000041820857](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0C001AAD651D34CA564E08EC87D228F9.tplgfr33s_1?cidTexte=JORFTEXT000041820860&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000041820857)

[6] Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.[1] Décret n°2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone[1] L.141-1 du code de l'énergie

[7] Proposition néanmoins intéressante : Assemblée Nationale, 21 mars 2020, « D'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 », amendement n°214 Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2764/AN/214>

[8] Agence publique chargée de gérer les participations de l'Etat dans les entreprises.

[9] Haut-Conseil pour le Climat, Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions, Décembre 2019. Disponible sur : [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/12/rapport-haut-conseil-pour-le-climat\\_evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions-1.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/12/rapport-haut-conseil-pour-le-climat_evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions-1.pdf)



# Le soutien accordé dans le cadre de la crise du Covid-19 est-il compatible avec les objectifs de politique énergétique et environnementale ?

[10] Haut-Conseil pour le Climat. Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir, Avril 2020. Disponible sur : [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/rapport\\_haut-conseil-pour-le-climat.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/rapport_haut-conseil-pour-le-climat.pdf)

[11] BELLIARD Matthieu. La matinale d'Europe 1 - Le 6h-9h30, diffusée le 27 avril 2020. Disponible sur : <https://www.europe1.fr/politique/plan-daide-pour-air-france-ce-nest-pas-un-cheque-en-blanc-assure-elisabeth-borne-3964627>

[12] KERSTING Silke. In : Handelsblatt, Grüne wollen Luftansa retten - aber nicht die Billigflüge subventionieren. (Modifié le 09/05/2020). Disponible sur : <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/coronakrise-gruene-wollen-lufthansa-retten-aber-nicht-die-billigfluege-subventionieren/25813878.html?ticket=ST-610375-TKTAIhdMea2MweZtqBb7-ap2>

[13] GOSSEMENT Arnaud. In : Actu Environnement, Aides d'Etat aux entreprises stratégiques : un chèque en blanc ou en vert ? (Modifié le 29/04/2020). Disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/aides-etat-entreprises-gossement-35395.php4>

[14] TORRE-SCHAUB Marta. In : The Conversation, Post-Covid : les outils du droit contre la régression environnementale (Modifié le 6/05/2020). Disponible sur : <https://theconversation.com/post-covid-les-outils-du-droit-contre-la-regression-environnementale-137638>

[15] Centre for Research on Energy and Clean Air, China's air pollution overshoots pre-crisis levels for the first time, 18 mai 2020. Disponible sur : <https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2020/05/China-air-pollution-rebound-final.pdf>





# L'Énergie en lumière



Tous droits réservés

[contact@energie-en-lumiere.fr](mailto:contact@energie-en-lumiere.fr)