

Paquet Energie-Climat européen Vers une économie sobre en carbone ?

L'Union européenne s'est dotée en décembre 2008 d'un cadre législatif unique au monde en matière de lutte contre le changement climatique. Après onze mois de travail législatif, le Parlement européen a adopté à une très large majorité un éventail complet de mesures, le « Paquet Energie-Climat ». Dans le cadre des auditions de députés européens organisées en vue des élections européennes de juin 2009, en partenariat avec l'AJEF (Association des journalistes économiques et financiers), la Maison de l'Europe de Paris a reçu le 8 avril 2009 les députés **Alain Lipietz** (groupe Verts/ALE) et **Jacques Toubon** (groupe PPE), l'expert **Stephen Boucher**, directeur du programme « Politiques européennes du climat » à la European Climate Foundation, et le syndicaliste **François Perniola**, délégué national du syndicat CFE-CGC des industries électriques et gazières, membre de la CEC (Confédération européenne des cadres) pour un débat animé par **Christian Ménanteau**, vice-président de l'AJEF. Un dossier à suivre, dans la perspective de la conférence des Nations-Unies sur le changement climatique, qui aura lieu en décembre 2009 à Copenhague.

Avec le « Paquet Energie-Climat », adopté mi-décembre 2008 sous la Présidence française de l'Union européenne (PFUE), l'UE est la première région au monde à s'être dotée de toute une série de mesures législatives et réglementaires pour mettre en œuvre un ensemble d'objectifs climatiques pour 2020 : baisse de 20% de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) ; amélioration de 20% de son efficacité énergétique ; 20% d'énergies renouvelables dans son mix énergétique. Elle s'est engagée à aller plus loin et à réduire ses émissions de GES de 30% si un accord international ambitieux est conclu à la conférence des Nations-Unies sur le climat, à Copenhague fin 2009.

En introduction du débat, **Stephen Boucher** a détaillé ces mesures (cf. fiche « Les mesures du Paquet Energie-Climat »), en soulignant qu'elles étaient définies à partir du consensus formé sur la base des travaux du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) qui confirment la gravité du changement climatique. Selon les recommandations de ces experts, pour limiter le réchauffement à 2°C au dessus de la température de l'ère pré-industrielle¹, il faut en effet réduire les émissions de GES de 25 à 40% d'ici 2020 et de 60 à 80% d'ici 2050.

Le rôle de la PFUE

Interrogés sur leur appréciation des résultats obtenus en décembre 2008, les deux députés européens se sont opposés. **Jacques Toubon** a salué le contenu du Paquet Energie-Climat - « *c'est l'Europe qui est la mieux placée et qui fait le plus en matière de changement climatique* » - et surtout la méthode employée par la PFUE pour aboutir à un tel accord. Le député a rappelé que, dès son élection, le président Nicolas Sarkozy avait soutenu la chancelière Angela Merkel au printemps 2007 pour obtenir un accord au Conseil qui validait les objectifs présentés par la Commission européenne sous présidence allemande de l'UE. Sur la base de cet accord, la Commission européenne a alors proposé une série de directives le 23 janvier 2008, manifestant sa volonté de voir le paquet législatif entrer en vigueur avant les élections du Parlement européen en juin 2009.

¹ Au-delà, des changements irréversibles pourraient se produire et entraîner des catastrophes, selon le GIEC, telle la fonte de la calotte glaciaire du Groenland qui aurait pour effet de faire monter le niveau des mers de 4 à 6 mètres.

La France a joué un rôle majeur au cours de sa présidence, au second semestre 2008, pour faire aboutir ce projet, a souligné Jacques Toubon, elle a dit clairement que c'était sa priorité numéro un et la méthode de négociation employée est « *instructive pour la politique européenne* ». La PFUE s'est en effet engagée à rechercher l'unanimité de tous les Etats sur les textes en débat alors que la majorité qualifiée suffisait à l'adoption. Cette mise sous pression, qui a placé chaque pays devant ses responsabilités, a été positive. « *Certes, a reconnu le député, il a fallu tailler un costume sur mesure aux nouveaux pays membres pour qu'ils acceptent la révision du système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) et la réglementation sur la réduction des rejets de CO2 pour les automobiles est plus favorable aux grosses voitures allemandes qu'aux petites voitures françaises mais ces compromis étaient nécessaires pour aboutir. Cette négociation montre, qu'en dépit des insuffisances des institutions européennes, quand on a un objectif clair et une méthode, on parvient à un bon résultat* ».

Un avis que ne partage pas **Alain Lipietz** : cette recherche de l'unanimité des gouvernements a permis à certains d'entre eux, comme la Pologne et l'Italie, de faire planer la menace du droit de véto et du blocage. Résultat, les décisions ont été prises sur la base « *d'immenses compromis* » qui réduisent profondément les ambitions initiales. Le député européen a notamment critiqué, dans le futur SCEQE, les dérogations au régime des quotas payants qui concernent la grande majorité des entreprises. Aussi les Verts ont-ils voté la « directive quotas » après beaucoup d'hésitations. Et il estime que les constructeurs automobiles allemands risquent à terme d'être confrontés à « *un problème de délégitimation* » ; « *nous leur conseillons de construire des autobus pour les transports en commun qui créent plus d'emplois que l'industrie automobile !* ». Les principaux groupes politiques du Parlement se sont, au final, alignés sur les choix *a minima* des gouvernements. « *Le Parlement s'est défaussé de son droit de construire la législation en matière de changement climatique* » a estimé Alain Lipietz.

Entre normes et volontarisme

Cet accord est, pour les Verts et les associations environnementales, « *une catastrophe assez inattendue*, a assuré le député, *dans la mesure où l'UE, qui jusqu'à la mi-2008 tenait fermement un objectif de réduction de 30% des GES, a réduit son ambition à une baisse de 20%* ». Cependant, « *les dés roulent encore* » a-t-il observé, tout dépendra des résultats de Copenhague et des choix courageux à faire, en particulier dans les transports et l'urbanisme. Le député a insisté sur la nécessité d'une approche normative pour progresser dans ces domaines et salué, en ce sens, la directive sur les énergies renouvelables (hydroélectrique, solaire, éolien, biomasse, géothermie...) qui arrête des objectifs nationaux contraignants que chaque Etat devra atteindre.

Une politique de relance verte, basée sur la demande publique, pourrait être fondée sur ces énergies renouvelables et participer à la sortie de la crise économique actuelle. Alain Lipietz a cité en exemple l'Espagne qui, sans être un géant industriel, a cru à l'énergie éolienne et l'a fortement développée. A l'inverse, la France est en retard et n'atteindra pas son objectif de 23% d'électricité d'origine renouvelable si elle continue à freiner le développement de l'éolien. Louant la flexibilité des Etats-Unis, le député a remarqué que ceux-ci étaient plus engagés que l'Europe dans la voie d'une révolution verte.

Tout en saluant le Paquet, qui constitue « *l'embryon d'une politique énergétique européenne* » introuvable jusqu'alors, **François Périola** s'est inquiété d'un mécanisme de gestion des quotas reposant sur la seule logique financière. « *Le seul critère financier pour assurer ce type de régulation est insuffisant et, par ailleurs, la Confédération européenne des*

cadres regrette que la dimension sociale ne soit pas prise en compte car le risque de délocalisations d'industries lourdes hors de l'UE n'est pas écarté ».

Ce système purement financier de bourse des quotas ne devrait pas, selon Jacques Toubon, être indéfiniment mis en œuvre : « *il faudra sortir d'une pénalisation financière des émissions et se diriger vers une régulation normative* ».

De son côté, Stephen Boucher a regretté que le mécanisme de développement propre (MDP)² soit trop étendu. La majorité de la réduction des émissions de GES, nécessaire pour atteindre l'objectif de 20%, pourra être réalisée par des actions à l'extérieur de l'UE. Et de plus, dans ces conditions, il sera difficile d'évaluer avec précision la réalité des réductions de GES.

Selon l'expert, cela brouille le message : si les Européens, qui sont parmi les principaux responsables du changement climatique, veulent s'ériger en exemple, ils devraient veiller à réaliser ces efforts sur le territoire de l'UE.

Selon François Perniola, il faudrait également engager une réflexion sur la « *signature carbone* » des produits tout au long de leur cycle de vie, de leur production à leur recyclage.

Alain Lipietz a marqué son total accord avec le syndicaliste en expliquant que la prise en compte de cette « *empreinte écologique* » permettrait d'identifier les solutions les plus pertinentes à long terme en matière de réduction des émissions mais aussi de limiter les délocalisations. Il a cité l'exemple des cimentiers : le carbone entrant dans la production de ciment doit être pris en compte et une taxe mise en œuvre à l'entrée du produit dans l'Union. L'objectif est de ne pas faire de différence entre produire du ciment en Europe en étant soumis au système de quotas et hors d'Europe sans quotas mais avec une taxe.

Une autre critique a porté sur le volet efficacité énergétique. François Perniola a estimé qu'il n'était pas assez mis en avant alors que les investissements dans les économies d'énergie - en particulier dans le logement et les transports - permettraient un développement industriel créateur d'emplois et source de qualité de vie³. L'engagement de 20% d'efficacité énergétique d'ici 2020 est en effet non contraignant, il faudra donc compter sur un fort volontarisme, comme l'a souligné Alain Lipietz. Le député européen a plaidé en faveur d'aides aux collectivités locales - par ex. des prêts à taux zéro de la BEI (Banque européenne d'investissement) - qui œuvrent en faveur du développement de réseaux de transports en commun et de l'isolation des bâtiments. La révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments va dans le bon sens, a rappelé Stephen Boucher, en prévoyant la mise en place d'incitations financières et fiscales par les Etats⁴.

Objectif Copenhague

Pour cet expert, l'accord sur le Paquet Energie-Climat est important car « *dans le contexte politique donné, la pression de la PFUE pour aboutir à un accord, certes plus ou moins propre sur certains points, a été la bienvenue. Et surtout, l'UE avait besoin de cet accord*

² Dans son principe, le MDP permet aux pays industrialisés d'investir dans des projets de réduction de GES dans les pays en développement. En retour, ces pays reçoivent des crédits qu'ils peuvent soit vendre sur le marché international, soit comptabiliser pour atteindre leurs propres objectifs de réduction. Aujourd'hui, il apparaît que ce mécanisme est trop souvent employé comme une simple compensation par les pays industrialisés pour atteindre leurs objectifs de réduction, qu'il s'accompagne rarement des mesures adéquates visant à réduire les émissions domestiques et qu'il ne contribue pas au développement durable des pays hôtes.

³ Selon le Livre vert sur l'efficacité énergétique publié par la Commission européenne en 2005, les politiques d'économie d'énergie pourraient créer un million de nouveaux emplois en Europe.

⁴ Le Parlement européen a, depuis, adopté à une large majorité le 23.04.2009, une résolution législative modifiant la proposition de directive (refonte). Un accord politique est attendu au Conseil le 07.12.2009.

pour la dynamique internationale sur le sujet, car c'est l'après-Kyoto⁵ qui est en jeu à Copenhague ».

Sur ce dernier point, Jacques Toubon est lui même plus circonspect car l'accord devra se nouer entre l'UE, les autres pays développés et les pays émergents. « *Quelle contribution l'Europe acceptera-t-elle de verser au financement des mesures de réduction des GES prises par les pays émergents ?* » s'est-il interrogé. La réponse à cette question sera déterminante pour l'issue des négociations de Copenhague. Les pays les plus riches sont-ils prêts à payer une partie des efforts des pays les plus pauvres ? Il est clair, pour reprendre les termes de Stephen Boucher, qu'il faudra passer à « *un mode de solidarité international* ».

L'attitude des Etats-Unis sera également centrale. « *Obama va-t-il parvenir à renverser la position américaine ? On l'espère ! S'il fait une offre de réduction des GES de 30%, les Européens seront obligés de suivre* » a lancé Alain Lipietz. Les Etats-Unis ont perdu dix ans, a observé Stephen Boucher⁶ mais on observe des premiers pas significatifs. « *L'engagement du président Obama sera réaliste et tiendra compte des capacités de son pays à le suivre et des réalités économiques* ». Jacques Toubon partage le même sentiment : « *Les Etats-Unis n'iront pas au-delà de ce qui est politiquement acceptable pour leur tissu industriel et social* ».

(Synthèse du débat : Catherine Véglio-Boileau, Maison de l'Europe de Paris).

⁵ Les négociations dans le cadre des Nations-Unies visent la signature d'un traité succédant au protocole de Kyoto qui expire en 2012.

⁶ L'expert est l'auteur d'un *policy paper* « *Clinton, Mc Cain, Obama : nouvelle donne pour le climat* » publié par le think tank Notre Europe en avril 2008.