

Le Luxembourg, l'Europe et le monde face au défi du changement climatique

2^e partie : L'Europe, leader malgré elle ?

Paul
Delaunois

Après le peu d'avancées constatées à la Conférence internationale sur le climat de Poznan, la décision décevante obtenue à l'arrachée au Conseil européen de décembre 2008 sur le paquet climat-énergie et la position toujours aussi ambiguë du gouvernement luxembourgeois, j'essaierai, dans une série de trois articles, de mettre en perspective les enjeux, les défis et les positions du Luxembourg, de l'Europe et du monde dans le contexte de la lutte contre le changement climatique. Alors que le premier article de la série traitant du Luxembourg est paru dans le numéro précédent de *forum*¹, cet article est consacré à la position de l'Europe. Entre les egos démesurés de certains chefs d'Etat ou de gouvernement, la conjoncture économique favorable lors de la prise d'engagements importants et la responsabilité morale, historique et politique de l'Europe, celle-ci est devenue un acteur majeur et incontournable de la lutte contre le changement climatique.

une forte récession économique qui laisse apparaître de plus en plus sa mauvaise humeur face aux contraintes que lui impose la lutte contre le réchauffement de la planète. Bien qu'ayant assumé un très fort leadership international dans les négociations et la mise en œuvre du protocole de Kyoto ainsi que lors des précédentes conférences internationales sur le climat, destinées à mettre en place un nouvel accord international pour réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial, depuis la fin 2008, on dirait que l'enthousiasme de la machine européenne a quelque peu fléchi. Nous essaierons de comprendre et d'analyser l'évolution de la position européenne dans ce domaine pour mieux comprendre le positionnement actuel.

L'axe franco-allemand : incontournable en Europe, même pour le climat

Peu après l'effondrement du bloc soviétique et la fin de la guerre froide, les nations occidentales ont enfin pu se consacrer à autre chose qu'à la course aux armements et au contrôle des ressources naturelles des pays en développement. Dans ce contexte d'optimisme mondial généralisé, nous allions mettre en œuvre une « nouvelle gouvernance mondiale, plus juste, plus solidaire et beaucoup moins stupide »². Soudainement, les pays riches redécouvraient les vertus de la protection de l'environnement et prenaient enfin conscience de l'état désastreux de la planète. Le poids politique que vont acquérir les partis verts dans les différents Etats membres de l'Union européenne n'est sans doute pas étranger à la prise de conscience. Brice Lalonde, ancien candidat des écologistes à l'élection présidentielle, rejoint le gouvernement de Rocard après la réélection de François Mitterrand en 1988, et en Allemagne,

Du sommet de la Terre de Rio en 1992 au paquet « climat-énergie » négocié en décembre 2008 par les chefs d'Etat ou de gouvernement des 27, en passant par la signature du protocole de Kyoto en 1997 et les conférences internationales sur le climat, notamment de Montréal, Bali, Poznan et, demain, Copenhague, l'Europe a dû assumer toutes ses contradictions pour devenir le « champion » mondial du climat. Mais il s'agit surtout d'un colosse aux pieds d'argile, aujourd'hui confronté à

les verts ont pu constituer leur premier groupe parlementaire après les élections législatives de 1987.

Sous l'ère du couple franco-allemand Mitterrand-Kohl, l'Europe va connaître une impulsion remarquable qui se traduira par une grande cohérence sur la scène internationale et notamment au niveau des Nations unies. Leur obsession était que « l'Europe parle d'une seule voix sur les sujets les plus sensibles »³.

Sous l'impulsion de Boutros Boutros Ghali, nouveau secrétaire général des Nations unies, fortement soutenu par l'Union européenne, le sommet de la Terre de Rio en juin 1992 va aboutir entre autres à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Elle vise notamment à « stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

En 1995, le second rapport du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) ayant constaté que les engagements pris en vertu de la Convention sur les changements climatiques étaient insuffisants pour prévenir les effets négatifs des activités humaines sur le climat, les 188 Etats signataires ont décidé de négocier un protocole pour renforcer la convention qui sera signée deux ans plus tard à Kyoto.

La même année, Jacques Chirac, nouvellement élu, vient de ternir fortement l'image et la crédibilité de la France sur les questions environnementales, après avoir relancé une campagne d'essai nucléaire dans le Pacifique Sud. Il n'aura de cesse par la suite d'essayer de se « racheter » en devenant l'un des chantres du développement durable, comme en témoigne l'engagement de la France dans les négociations du protocole de Kyoto et surtout son désormais célèbre discours de Johannesburg au Sommet mondial sur le développement durable de 2002. « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre. L'humanité souffre. Elle souffre de mal-développement, au Nord comme au Sud, et nous sommes indifférents. La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables. »

Le protocole de Kyoto présente indubitablement des limites importantes : les réductions d'émissions obtenues sont faibles au regard des objectifs à long terme [...].

De Kyoto à Copenhague, le pèlerinage législatif du climat

En décembre 1997, le protocole de Kyoto engage les pays industrialisés à réduire leurs émissions, d'ici à 2012, d'au moins 5 % pour six gaz à effet de serre. Les pays en développement n'ont pas d'objectifs au titre du protocole, mais sont impliqués dans l'effort international au travers d'un mécanisme *ad hoc* de financements de projets, le *mécanisme de développement propre*.

Il faudra, comme expliqué précédemment⁴, attendre 2005 et la ratification du protocole par la Russie

avant que celui-ci n'entre en vigueur. L'Union européenne va rapidement achever, fin 2004, de mettre en place les instruments juridiques nécessaires à son application et traduire ainsi sa volonté de respecter les dispositions du protocole de Kyoto.

Les deux instruments principaux sont le marché européen des permis d'émission réglé par les quotas alloués par les Etats membres aux industries les plus polluantes et la mise en œuvre des mécanismes flexibles.

La mise en place des permis d'émission et du système d'échange : le marché européen des permis d'émission est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005 sur la base de la directive 2003/87 « quotas », qui a permis d'expérimenter le dispositif de marché pour une première période (2005-2007) afin d'anticiper la période d'engagement prévue par le protocole de Kyoto (2008-2012). Ce marché est destiné à réguler les émissions de CO₂ des secteurs industriels « gros émetteurs » (papier, verre, ciment, secteur énergétique et raffineries), qui représentent 45 à 50 % du total des émissions de CO₂ de l'industrie. Quelque 12 000 installations industrielles de l'Union européenne des 25 sont concernées par les quotas d'émission.

Si le principe est que chaque Etat membre doit fixer, pour chacune des deux périodes, des objectifs de réduction d'émission pour chacune des installations concernées à travers un plan national d'affectation des quotas (dit PNAQ), préalablement validé par la Commission européenne, dans la pratique, les industriels ont négocié durement les volumes qui leur ont été alloués et ont obtenu de manière générale, pour la première période, une « sur-allocation » de 20 % en moyenne par rapport à leur niveau réel d'émission. Si bien que les objectifs réels de réduction des émissions de gaz à effet de serre à respecter pendant la période d'engagement du protocole ne seront pas extrêmement contraignants pour les industriels.

L'intérêt économique du système de quotas réside dans le fait que ces quotas sont transférables et négociables. En effet, les quotas peuvent être échangés par les exploitants des installations. Cet outil de marché aurait pu favoriser une répartition efficace des efforts entre les acteurs concernés par la directive. Cependant, ni les Etats, ni la Commission européenne et, bien évidemment, ni les industriels n'ont eu le courage de jouer correctement le jeu jusqu'au bout et de s'engager sur la voie d'une modernisation de nos installations industrielles et d'une réforme en profondeur des modes de production. Ils ont pris peur face au spectre des délocalisations et ont entendu l'argument fallacieux de la distorsion de la concurrence que causent les régulations en général et les régulations environnementales en particulier. Dans ce contexte, l'application de cet outil n'a pas réellement atteint son objectif.

La mise en œuvre des mécanismes de flexibilité (Mise en œuvre conjointe – MOC, réservée aux

pays de l'Est, et les Mécanismes de développement propre – MDP, pour les pays du Sud) : le protocole de Kyoto permet aux pays industrialisés d'atteindre partiellement leur objectif contraignant de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre en finançant à l'étranger des projets ayant pour but de promouvoir le transfert de technologies « propres » n'émettant pas de gaz à effet de serre vers les pays en développement et d'acquérir ainsi des crédits d'émission liés aux économies potentielles d'émission générées par le projet.

Comme sous la directive 2003/87, un industriel européen ne pouvait pas faire valoir un crédit d'émission obtenu par le biais du financement d'un projet dans un pays du Sud pour compenser un dépassement de ses quotas d'émission prévu par le PNAQ et le privant ainsi d'une possibilité d'abaisser le coût global de la « réduction » de ses émissions. La Commission européenne a rédigé une nouvelle directive (2004/101), traduisant dans le droit communautaire l'utilisation des mécanismes de flexibilité, qui autorise ainsi la conversion des crédits issus des projets MOC et MDP en quotas échangeables sur le marché communautaire.

L'intérêt principal de cette directive est évidemment économique et financier. Les entreprises des Etats membres de l'Union européenne peuvent ainsi satisfaire à moindre coût leurs obligations de réduction de gaz à effet de serre, en réduisant les émissions à l'endroit où elles coûtent le moins cher, ce qui garantit un coût minimal pour un résultat environnemental soi-disant identique.

Se cachant derrière l'argument que le changement climatique est un problème planétaire, auquel contribuent également toutes les émissions de gaz à effet de serre, indépendamment de leur localisation précise, la Commission et les Etats membres ont introduit ainsi un système légal permettant aux industriels d'échapper une fois de plus à leurs obligations de réduire effectivement leurs émissions de gaz à effet de serre.

Sans compter que l'analyse des premiers projets liés aux mécanismes flexibles laissent apparaître de vives critiques de la part des ONG de développement⁵.

L'après-Kyoto : une opportunité pour l'Europe

Le Conseil européen de mars 2007, en prenant l'engagement ferme et unilatéral de réduire les émissions européennes de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, a représenté une date importante du point de vue de l'approche de la coordination internationale du problème climatique. De plus, en cas de conclusion d'un accord international satisfaisant, cet objectif sera porté à 30 %.

Mais il ne faut pas perdre de vue qu'il était impératif pour l'UE de *donner un présent et un avenir au*

*système européen de marché des quotas de gaz à effet de serre*⁶.

La première urgence résulte de l'incertitude institutionnelle et politique actuelle sur l'existence d'un régime climatique international après 2012, le protocole de Kyoto étant en effet limité à la période 2008-2012. Compte tenu des délais de toute négociation internationale, 2012 est désormais une échéance très proche. La question de savoir s'il y aura un régime international post-Kyoto est plus que d'actualité. Cela fait plusieurs années que l'Union européenne presse ses partenaires d'engager les négociations permettant de donner à temps une réponse à cette question.

Jusqu'à la conférence de Bali, en décembre 2007, ces demandes avaient été repoussées du fait d'un blocage politique des Etats-Unis. L'administration de George W. Bush proposait des objectifs indicatifs et non contraignants à long terme (2050), souhaitant laisser à chaque pays le soin de choisir sa politique pour aller dans la direction fixée et, de façon générale, se refusait à considérer des engagements contraignants tant que tous les pays émetteurs, en particulier les pays émergents, n'en acceptaient pas pour eux-mêmes. Les pays du Sud, quant à eux, considéraient unanimement que la responsabilité historique des pays industriels était engagée dans la genèse du changement climatique et qu'il appartenait donc à ces derniers de réduire d'abord fortement leurs émissions pour prouver leur bonne foi, avant que les pays émergents et en développement – dont les priorités vont au développement économique – ne puissent envisager de s'engager dans une maîtrise de leurs émissions.

Cette situation de blocage a commencé à provoquer l'attentisme de l'investissement, à la fois dans le système européen de marché de quotas de CO₂ et dans les mécanismes flexibles du protocole de Kyoto. Calé sur le calendrier de Kyoto, le marché européen de quotas de CO₂ avait un horizon trop court pour donner les impulsions nécessaires, sans parler des effets pervers induits par l'allocation gratuite des quotas de CO₂ aux industriels. Faute de disposer d'un cadre post-2012 prévisible, c'est la crédibilité et le rôle économique du dispositif d'action européen qui étaient menacés par l'attentisme.

Conclusions

Le protocole de Kyoto présente indubitablement des limites importantes : les réductions d'émissions obtenues sont faibles au regard des objectifs à long terme ; seul un tiers des émissions mondiales est couvert par le protocole, et les principaux émetteurs – en volume comme en intensité – n'ont pas d'engagement de réduction de leurs émissions ou n'ont pas ratifié le protocole. C'est pourtant un premier pas essentiel, qui a démontré, grâce à l'action de l'Europe, la faisabilité d'une politique climatique et l'efficacité d'un marché mondial

Sur une scène politique mondiale en pleine recomposition, [...] l'Europe doit saisir l'occasion d'être la puissance qui rassemble autour d'un des principaux enjeux de développement du XXI^e siècle.

du carbone. Car malgré ses limites et les efforts – souvent efficaces – de la diplomatie américaine, la mort du protocole de Kyoto annoncée depuis 2001 n'a pas eu lieu. Les conférences de Montréal en 2005, puis de Nairobi en 2006 ont, au contraire, réaffirmé la nécessité d'un processus global pour encadrer la lutte contre le changement climatique. Une échéance a été fixée afin de négocier de nouveaux engagements pour l'après-2012, qui verra se terminer la première période Kyoto.

Au cours des derniers mois, l'évolution observable des discours officiels sur la question climatique aux Etats-Unis, en Chine ou en Inde rend plus crédible l'engagement d'un effort international de lutte contre le réchauffement.

Ce contexte offre une extraordinaire occasion pour l'Europe. Car c'est l'Europe qui a maintenu le cap du protocole de Kyoto, en en faisant l'emblème de son positionnement international. Dans le passé, cette approche a valu à l'Europe un isolement relatif par rapport aux positions américaines. Le réalisme économique et les liens avec les intérêts pétroliers ont conduit l'administration Bush, au nom d'intérêts stratégiques nationaux, à défendre un principe de souveraineté bien accueilli par les pays émergents. Le rejet du protocole par les USA – le plus gros émetteur – a jusqu'ici permis à la Chine, à l'Inde et au Brésil de refuser d'adopter des objectifs pour leurs émissions.

Au travers de Kyoto, l'Europe a défendu sa conception d'un monde de règles multilatérales, où les pays industrialisés assument leurs responsabilités. Cette position était – et reste – fragile, car les entreprises européennes ne sont pas prêtes d'accepter une discipline et des coûts renforcés auxquels leurs concurrents échapperaient durablement. Cependant, un espace politique a été créé. La question, y compris aux Etats-Unis, ne porte plus sur la nécessité de l'action, mais sur ses modalités. L'avènement de Barack Obama a changé la donne, bien que le Congrès, à majorité démocrate depuis 2007, ait pris une série de mesures dans ce sens.

De même, avec toutes les précautions d'usage, la Chine a ouvert la porte en engageant une politique d'efficacité énergétique motivée d'abord par la recherche de la sécurité énergétique. S'il est, en pratique, encore impossible de s'entendre sur des engagements à court terme pour tous les pays gros émetteurs, des convergences apparaissent sur les objectifs à long terme. La division par quatre des émissions des pays industrialisés en 2050 et le retour au niveau actuel de celles des pays émergents sont souvent évoqués.

Dans ce contexte, l'Europe doit maintenir son *leadership* sur l'un des dossiers les plus essentiels de la scène politique mondiale. Son rôle est important, car elle est l'acteur le plus crédible pour faire avancer le processus. Sur une scène politique mondiale en pleine recomposition, et au moment où les Etats-Unis comme les pays émergents peuvent être convaincus d'entrer positivement dans le jeu, l'Europe doit saisir l'occasion d'être la puissance qui rassemble autour d'un des principaux enjeux de développement du XXI^e siècle.

Nous en appelons donc à ce que l'Europe a de meilleur : son ouverture d'esprit et son humanisme. Et qu'elle rejette définitivement les vieux démons du protectionnisme national que l'actuelle crise économique fait ressurgir. Car après le traitement de la crise économique et financière, il faudra, de toute façon, s'attaquer à la crise environnementale et climatique. L'Europe est la mieux placée pour tracer la voie et réformer en profondeur nos sociétés. ♦

¹ N° 283, février 2009

² Pelayo Germà (Coord.), Dossier « Gouvernance environnementale et gestion de la planète »

³ Institut européen de l'Université de Genève, à propos de François Mitterrand et Helmut Kohl (<http://www.unige.ch/ieug/plate-forme/Fiches/figures/mitterrand.html>)

⁴ Première partie de l'article publiée dans forum n° 283, février 2009

⁵ Voir le communiqué de presse publié par l'ASTM sur http://www.astm.lu/spip.php?article1425&astm_lang=fr

⁶ Olivier Godart, « L'engagement unilatéral de l'Europe sur le climat et la question de l'ajustement aux frontières », CNRS et École polytechnique, octobre 2008

www.votumklima.lu

Die klima- und energiepolitische Kehrtwende Luxemburgs ist möglich!

Gemeinsame Forderungen von Action Solidarité Tiers Monde, Caritas Luxemburg, Greenpeace und Mouvement Ecologique anlässlich der bevorstehenden Parlamentswahl in Luxemburg
Januar 2009

Klimaschutz
Land: Luxemburg Ziel
Nachhaltig und global gerecht
A
B
C
D
E
F
G
Schädigt Mensch und Umwelt
Weitere Informationen in dieser Broschüre

LUXEMBURG PARLAMENTSWAHL 2009

votum KLIMA