

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

1<sup>re</sup> partie : Le Luxembourg – un grand pollueur qui veut continuer à l'ignorer

Paul  
Delaunois

Après le peu d'avancée constatée 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 3 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. Je tâcherai d'apporter un éclairage sur les questions de la politique climatique pour un engagement clair et solidaire dans la lutte contre le changement climatique.

Nous allons retracer la genèse de la politique climatique du Luxembourg autour de ces trois dates : 1997, 2005 et 2009.

## 1997, une erreur d'appréciation lourde de conséquences

Le plus choquant, quand on se penche sur la signature du protocole de Kyoto par le gouvernement Juncker-Poos – qui assumait la Présidence de l'Union européenne au second semestre de l'année 1997 –, c'est que cet événement, aujourd'hui pourtant considéré comme majeur, apparaît à cette époque plutôt comme anecdotique.

Il est vrai qu'à la fin des années 1990, les médias traitant des sujets environnementaux sont beaucoup plus préoccupés par le trou dans la couche d'ozone et les pluies acides que par le réchauffe-

ment de la planète et les émissions de gaz à effet de serre. Ceci expliquant sans doute cela, le chef du gouvernement, Jean-Claude Juncker, ne se rendit probablement pas compte de la portée historique, ni de l'importance future du protocole de Kyoto. En relisant le programme de la Présidence luxembourgeoise de 1997, on s'aperçoit rapidement du peu d'importance accordée à cet événement. A la section consacrée aux priorités environnementales, la conférence de Kyoto n'y figure que parmi d'autres obligations internationales, sans lui accorder d'importance particulière, à l'instar d'autres aspects de la politique environnementale de l'Union européenne : « (...) Outre ce programme fourni sur le plan interne, la Présidence luxembourgeoise aura à gérer un semestre particulièrement actif sur le plan international. Signalons en particulier la conférence de Kyoto sur les changements climatiques, la conférence de Montréal sur la couche d'ozone, la conférence de Kuala Lumpur sur les transferts de déchets, la conférence méditerranéenne d'Helsinki ainsi que diverses obligations en matière de biodiversité et de biosécurité.<sup>1</sup> »

Pourtant, tout au long de ce semestre, Johnny Lahure, alors ministre de l'Environnement, eut pourtant toute une série d'entretiens au plus haut niveau sur ce sujet. D'abord avec les ministres de l'Environnement des pays d'Europe centrale et orientale, alors candidats à l'adhésion. « Les ministres coordonnèrent leurs stratégies en vue de la conférence de Kyoto sur les changements climatiques, prévue pour le mois de décembre.<sup>2</sup> »

« M. Lahure reçut aussi M. Grossmann "Assistant Secretary of State for European Affairs" du gouvernement des Etats-Unis. Le but de la réunion fut de préparer la Conférence des Nations Unies sur les Changements climatiques prévue à Kyoto en décembre 1997. M. Lahure réaffirma la position de l'UE, notamment en ce qui concerne les réductions des émissions de gaz à effet de serre de 7,5% jusqu'en l'an 2005 et de 15% d'ici l'an 2010. Le gouvernement américain devait décider ses réductions futures dans les semaines à venir. Il fut également question des modalités pour atteindre ces réductions.<sup>3</sup> »

Plus tard, ce sera un entretien avec Angela Merkel, alors ministre de l'Environnement de la République fédérale allemande. « Les discussions portèrent sur les dossiers les plus brûlants, à savoir: la stratégie de l'Union européenne en matière de la lutte contre le changement climatique en vue de la Conférence de Kyoto de décembre 1997 (...). Dans ces domaines, où d'énormes intérêts commerciaux sont en jeu, une coordination des politiques et des mesures au niveau de l'Union européenne est nécessaire (...)»<sup>4</sup> »

Cependant, quand il s'agira d'exposer les résultats obtenus par la Présidence luxembourgeoise sur les sujets environnementaux, notamment lors du Conseil « Environnement » de décembre 1997, la conférence de Kyoto y est de nouveau traitée de manière anecdotique. « A l'ordre du jour du Conseil figurent notamment les résultats de la 3<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique.<sup>5</sup> »

Il convient quand même de se rappeler que la position du Luxembourg de l'époque était extrêmement progressiste en s'engageant pour la plus importante réduction mondiale de ses émissions de gaz à effet de serre. Les engagements au titre du Protocole varient, en effet, d'une nation à l'autre. L'objectif global consiste à atteindre une réduction de 5% des gaz à effet de serre émis par les pays développés (par rapport aux niveaux de 1990). L'Union européenne (EU-15), la Suisse et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale se sont engagés à une réduction de 8% ; 6% au Canada ; 7% aux Etats-Unis (bien que ces derniers se soient retirés du Protocole après l'élection de George W. Bush) et 6% en Hongrie, au Japon et en Pologne. La Nouvelle-Zélande, la Russie et l'Ukraine doivent stabiliser leurs émissions, alors que la Norvège pourrait augmenter ses émissions de 1%, l'Australie de 8% (elle s'était aussi retirée du Protocole à la suite des USA, avant de le réintégrer en 2007) et l'Islande de 10%. L'UE a effectué un arrangement interne en vue d'atteindre ses 8% de réduction, en distribuant différents taux à ses Etats membres. Ces objectifs varient de **28% de réduction pour le Luxembourg**, 21% pour le Danemark et l'Allemagne à 25% d'augmentation pour la Grèce et 27% pour le Portugal.

Le gouvernement Juncker-Poos, mis en place en janvier 1995, après la nomination de Jacques Santer à la présidence de la Commission euro-

péenne, faisait suite aux trois gouvernements Santer-Poos, dans lesquels Jean-Claude Juncker était ministre depuis 1984. Il est dès lors difficile pour le Premier ministre de nier son implication, d'abord au niveau du Conseil des ministres et ensuite en tant que chef du gouvernement, depuis le début des négociations de l'accord international sur les changements climatiques.

Il est vrai que le Luxembourg avait un atout de taille : la modification des sites sidérurgiques. L'ARBED avait décidé de construire de nouvelles aciéries électriques en remplacement de ses hauts fourneaux pour répondre aux nouvelles normes environnementales décidées en 1993 et avait obtenu de l'Etat une subvention de l'ordre de 15% de l'investissement final. Celle-ci fut remise en cause par la suite, mais c'est une autre histoire. Ce qui était évident, c'est que la consommation de coke par la sidérurgie allait diminuer fortement à partir de 1997, ce qui permettait au gouvernement luxembourgeois d'annoncer des objectifs très ambitieux pour ses réductions d'émissions de gaz à effet de serre, sans avoir à faire d'autres efforts. Cette question avait donc été réglée une bonne fois pour toutes par le gouvernement luxembourgeois.

Ainsi, après avoir été un champion de la réunification européenne, de l'entrée en vigueur de la monnaie unique et de la prise en compte des chômeurs européens avec le sommet pour l'emploi de novembre 1997, Jean-Claude Juncker pouvait se prévaloir d'excellents résultats en matière de protection du climat. Mais il ne l'a pas fait. Sans doute eut-il fallu que le chef du gouvernement ait eu conscience de l'importance que revêtirait cette question à l'avenir. Une erreur d'appréciation qui explique bien des choix politiques.

De Johnny Lahure à Charles Goerens en passant par Alex Bodry, tous nos ministres de l'Environnement se sont laissé gruger par la baisse importante des émissions de gaz à effet de serre induite par la conversion de l'industrie sidérurgique.

En 2000, avec la publication des chiffres des émissions de gaz à effet de serre de 1998, le Luxembourg découvrait avec satisfaction qu'il avait déjà rempli son objectif de -28%. La même année, George W. Bush était élu à la présidence des Etats-Unis et allait remettre en cause l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Car en se retirant, les Etats-Unis et l'Australie ont empêché le protocole de Kyoto d'entrer directement en vigueur. En effet, le Protocole ne devenait légalement contraignant que lorsque 55 pays au moins et que les pays industrialisés ayant ratifié le Protocole représentaient au moins 55% des émissions de CO<sub>2</sub> émises en 1990.

Le gouvernement Juncker-Polfer s'est alors cru sorti d'affaire. D'une part, comme il avait déjà atteint son objectif de réduction dès 1998, on ne pouvait pas l'accuser d'immobilisme et, d'autre

---

**Entre 1995 et 2005, aucune stratégie n'a été développée pour contenir les émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg, principalement dues au transport routier.**

---

part, comme les milieux diplomatiques était unanimement d'accord pour dire que le protocole de Kyoto ne rentrerait pas en vigueur, vu la position des Etats-Unis et le sabotage systématique qu'ils menèrent au niveau de toutes les instances internationales sur le changement climatique. D'aucuns exprimèrent de vive voix qu'au mieux, un nouveau protocole sur le climat serait négocié après la présidence de M. Bush junior.

Et puis, patatra, la Russie de Poutine ratifie le protocole de Kyoto en 2004. Celui-ci allait donc entrer en application en 2005 et le gouvernement Juncker-Asselborn prend alors conscience du décalage qui s'est creusé de 1998 à 2005.

Entre 1990 et 2005, les émissions de gaz à effet de serre ont joué aux montagnes russes (graph. 1). Car après une baisse significative au cours des années 1990 qui a permis d'atteindre les 9 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> éq. à la fin de la décennie, les quantités de gaz à effet de serre ont recommencé à augmenter jusqu'en 2004, pour s'établir au même niveau de 1990 à 13 millions de tonnes.

En cause, l'immobilisme des dix dernières années et la vente de carburants encouragée par la politique fiscale mise en place depuis des années. Alors que nos pays voisins avaient choisi d'augmenter régulièrement les accises sur les carburants routiers au cours des 25 dernières années, le Luxembourg profitait pleinement de cette opportunité en maintenant un écart significatif de 20 % entre les prix pratiqués de part et d'autre de la frontière grand-ducale. Ce qui eut pour effet de transformer progressivement le Luxembourg en « pompe à essence » européenne de l'axe Nord-Sud.

Le piège du *Tanktourismus* s'est refermé peu à peu sur la politique budgétaire menée par MM. Juncker et Frieden, rendant les finances de l'Etat luxembourgeois de plus en plus dépendantes des recettes liées à la vente de carburants.

Entre 1995 et 2005, aucune stratégie n'a été développée pour contenir les émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg, principalement dues au transport routier (graphique 2).

A partir de 2005, le gouvernement va sortir de sa léthargie. Grâce à l'activisme de Lucien Lux, mais surtout à cause des obligations du Luxembourg au niveau international et au niveau européen. La Présidence européenne du premier trimestre 2005 ne sera pas sans effets non plus sur la prise de conscience du gouvernement.

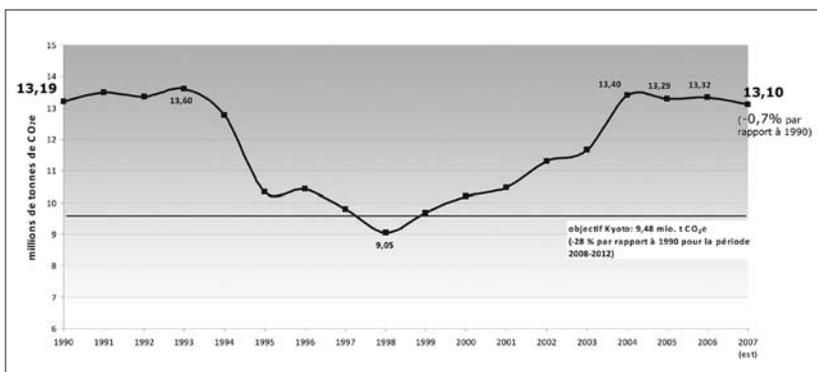
On aura d'ailleurs droit à un chapitre entier consacré à Kyoto lors du Discours sur l'état de la nation de 2006<sup>6</sup>. Il faut dire que le gouvernement n'a plus le choix. Le protocole de Kyoto étant d'application, le Luxembourg doit respecter ses engagements, comme le souligne Jean-Claude Juncker : « Les travaux en vue d'une stratégie nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont en cours. Notre pays a pris des engagements qu'il se doit de respecter. Nous savons dès maintenant que ce ne sera pas facile. Les travaux d'analyse des différentes options qui s'offrent à nous sont bien avancés. Ces discussions continueront en concertation notamment avec les milieux industriels. (...) Les efforts nationaux, aussi dans l'industrie, devront bien sûr se poursuivre. Mais le gouvernement est conscient que le potentiel de réduction d'émissions domestiques est limité. Il apparaît donc dès maintenant que nous devons sans doute avoir recours aux différents mécanismes de flexibilité prévus dans le protocole de Kyoto pour atteindre les objectifs fixés.<sup>7</sup> »

La seule option qui reste alors au gouvernement est le recours aux mécanismes flexibles. Pour compenser les « objectifs contraignants », le protocole de Kyoto offre **aux pays la flexibilité quant aux manières d'atteindre leurs objectifs**. Par exemple, ils peuvent financer des projets à l'étranger ayant pour but de réduire l'émission de gaz à effet de serre: le Mécanisme de développement propre, par lequel les pays industrialisés peuvent partiellement atteindre leurs objectifs contraignants d'émissions à travers des « crédits » acquis en soutenant des projets de réduction de gaz à effet de serre dans les pays en développement.

Le Luxembourg devra acheter environ 4 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an via des droits d'émissions entre 2008 et 2012, un montant considérable.

Robert Dennewald, président de la FEDIL, le faisait d'ailleurs remarquer : « Le Luxembourg s'est engagé courageusement à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 28 %, alors que la moyenne européenne était de 8 % de baisse. Nous voulons jouer les premiers de la classe, alors que personne ne nous l'a demandé. Or, aujourd'hui, il y a une prise de conscience sur le fait que nous ne parviendrons jamais à respecter ces engagements sans recourir aux mécanismes flexibles, mais qui sont très coûteux et auront une incidence sur les budgets de l'Etat. Il faudra donc acheter des droits. L'industrie a fait son travail, mais le secteur à la source des problèmes reste celui des transports, notamment avec la vente de carburant... Il faut savoir que 75 % des carburants vendus au Luxembourg sont exportés.<sup>8</sup> »

Graphique 1 : Evolution des émissions de gaz à effet de serre par secteur (source : Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut et ministère de l'Environnement)



Ainsi, le plan national de réduction des émissions de CO<sub>2</sub><sup>9</sup> consacrera l'augmentation très minime du prix des carburants en instaurant le Kyoto cents, ainsi que diverses nouvelles taxes censées alimenter un fonds Kyoto pour couvrir les dépenses liées à l'achat de permis de polluer.

Cependant, parallèlement à cette prise de conscience, le gouvernement actuel va progressivement changer son discours officiel en matière de lutte contre le changement climatique. On entendra de moins en moins le traditionnel « Depuis l'adoption du Protocole de Kyoto, le Luxembourg n'a eu de cesse de s'investir en faveur de la lutte contre le changement climatique, aux niveaux national, régional et international.<sup>10</sup> »

En trois étapes, sur base d'un plan de communication machiavélique, du moins s'il a été prémédité, le gouvernement va, dans un premier temps, communiquer que le Luxembourg respecte le protocole.

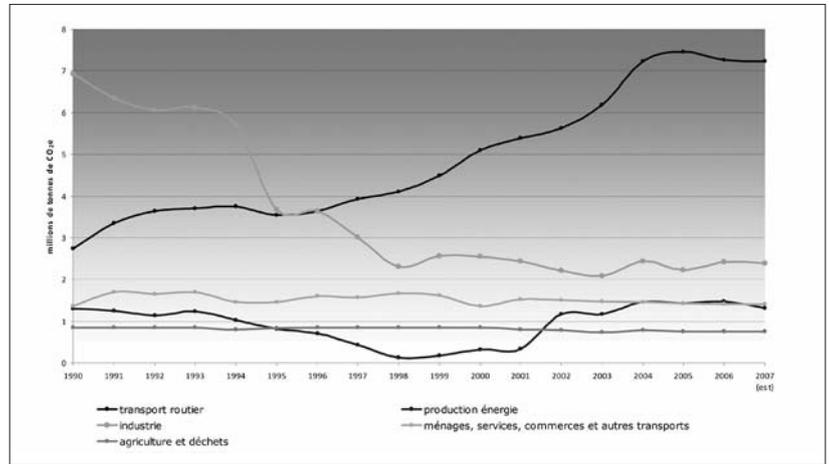
Ensuite, il va tenter d'expliquer qu'il ne peut pas être entièrement tenu responsable des pollutions émises en dehors de son territoire. Remettant en question de plus en plus ouvertement la logique et le mode de calcul des émissions de gaz à effet de serre qui sont attribuées territorialement.

Pour, enfin, se poser en victime incomprise, demander, réclamer et insister pour un traitement de faveur pour le cas si particulier du Luxembourg.

Tant Jean-Claude Juncker que Nicolas Schmit se sont exprimés clairement dans ce sens lors du dernier Conseil européen de décembre 2008, pendant lequel l'UE a adopté le paquet climat-énergie.

« Jean-Claude Juncker tient beaucoup à ce que le paquet climat/énergie soit entériné par le Conseil européen, même si plusieurs pays, dont le Luxembourg, auront des difficultés à transposer les mesures prévues. "Cela dépendra de la flexibilité avec laquelle des solutions pourront être envisagées", dit un Juncker pour lequel la crise environnementale continuera quand la crise économique sera depuis longtemps terminée. Nicolas Schmit, pour sa part, évoque également les difficultés que le Luxembourg peut éprouver, dans la mesure où le secteur des transports est à 50 % responsable des émissions de CO<sub>2</sub>, et qu'il lui faut donc une part suffisante de flexibilité. Une piste serait d'accorder au Luxembourg plus de 3 % de flexibilité à travers des projets à l'étranger ou à travers la neutralisation d'une partie des émissions calculées à partir du "tourisme à la pompe". Pour aider les pays est-européens qui ont, comme la Pologne, des centrales électriques qui fonctionnent encore au charbon, Schmit approuve la création d'un fonds de solidarité qui verserait de manière compensatoire à ces pays de 10 % des revenus générés par les certificats d'émission.<sup>11</sup> »

**2009, de séchere Wee** ? Incontestablement, le Luxembourg devra faire des choix après les élections de juin 2009. Car comme le souligne Jean-



Graphique 2 : Evolution des émissions totales de gaz à effet de serre au Luxembourg – sans les émissions dues au transport aérien (source : Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut et ministère de l'Environnement)

Claude Juncker : « Nous n'avons pas le droit de perdre de vue notre objectif, à savoir stopper le réchauffement de la planète. »

Les contraintes imposées au Luxembourg dans le cadre des décisions internationales et européennes ne pourront plus être ignorées comme par le passé.

Plus important sans doute, l'économie mondiale, européenne et locale va rapidement se transformer. La crise financière et économique actuelle ne se terminera pas comme si rien ne s'était passé. Certains en sortiront gagnants, d'autres perdants. Il y a fort à parier que les perdants seront les plus rétifs aux adaptations annoncées que l'on voit poindre partout, aux Etats-Unis, mais aussi autour de nous. Sauf au Luxembourg, mais alors de façon trop timide.

Après la facilité, la prise de conscience convertie en réalisme conservateur, le Luxembourg devrait enfin s'essayer au courage et mettre en place une réelle politique durable et celle-ci passe par un virage à 180° en matière de politique climatique. ♦

<sup>1</sup> La Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne 1997, Service information et presse du gouvernement, 1998 (2 volumes), accessible sur [www.gouvernement.lu/publications/informations\\_gouvernementales/presidence\\_1997/index.html](http://www.gouvernement.lu/publications/informations_gouvernementales/presidence_1997/index.html)

<sup>2</sup>, <sup>3</sup>, <sup>4</sup> et <sup>5</sup> sub cité

<sup>6</sup> [www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2006/05/02juncker/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/05/02juncker/index.html)

<sup>7</sup> [www.gouvernement.lu/salle\\_presse/interviews/2006/01janvier/20060120juncker\\_echo\\_ind/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2006/01janvier/20060120juncker_echo_ind/index.html)

<sup>8</sup> [www.paperjam.lu/archives/2006/06/15185/index.html](http://www.paperjam.lu/archives/2006/06/15185/index.html)

<sup>9</sup> [www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2006/05/03lux/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/05/03lux/index.html)

<sup>10</sup> [www.mae.lu/fr/Site-MAE/Politique-etrangere-et-europeenne/Le-Luxembourg-dans-les-Organisations-internationales/L-ONU](http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Politique-etrangere-et-europeenne/Le-Luxembourg-dans-les-Organisations-internationales/L-ONU)

<sup>11</sup> Traités et Affaires institutionnelles. Avant le Conseil européen : Les positions de Juncker, Asselborn et Schmit sur les trois grands dossiers. Le plan de relance de l'économie européenne, le paquet climat/énergie et la ratification du traité de Lisbonne en discussion sur [www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/12/ce-positions/index.html](http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/12/ce-positions/index.html)