

Laurent Baechler*

CIFE note de recherche n°15

La politique climatique de l'Union européenne au pied du mur

Dans la perspective de la Conférence des Parties de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques prévue à Paris en décembre 2015 pour parvenir à un traité international devant succéder au Protocole de Kyoto, l'Union européenne a récemment réitéré ses ambitions en matière de lutte contre le changement climatique. En remplacement de la stratégie 3 x 20 précédente, les objectifs communs désormais affichés sont les suivants : réduction d'au moins 40% des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030 par rapport à 1990 ; augmentation de la part des énergies renouvelables à 27% du paquet énergétique européen ; amélioration de 27% de l'efficacité énergétique des économies européennes. Tout ceci toujours dans la perspective plus lointaine de pouvoir réduire les émissions européennes de GES de 80 à 95% d'ici 2050, ce qui correspond à l'objectif proposé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de contenir le réchauffement global à long terme à 2° C (à condition bien sûr que les autres pays participent à l'effort à hauteur souhaitée), limite considérée comme supportable pour la biosphère et les systèmes humains.

Ces objectifs ambitieux s'inscrivent dans la ligne de conduite adoptée depuis une quinzaine d'année par l'UE en matière de politique climatique, qui l'a amenée à devenir le chef de file des négociations climatiques internationales et le modèle à suivre en matière de politique climatique. Ce rôle de modèle se justifie en partie par les performances obtenues jusqu'ici en matière de maîtrise des émissions de GES. Le Protocole de Kyoto, adopté en 1997, attribuait en effet à l'UE (15) l'objectif de réduire ses émissions de GES de 8% entre 1990 et la période 2008-2012¹. Cet objectif fut atteint dès 2005, et la performance finalement réalisée fut une réduction de près de 19%², bien au-delà de ce que les « partenaires » de l'UE furent capables d'obtenir. Les autres pays concernés par les objectifs quantifiés de Kyoto³ se sont effectivement révélés en grande partie incapables d'atteindre leur cible, le mauvais élève en la matière étant le Canada, qui devait réduire ses émissions de 6% mais les a laissées augmenter de

30%. Certains comme le Japon y sont parvenus, mais à la faveur d'un ralentissement économique prolongé accentué par la crise de 2008.

Le rôle de moteur des négociations internationales a permis à l'UE d'enregistrer par le passé des succès incontestables. Le plus remarquable étant la formation d'une coalition d'Etats permettant l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en 2005 en l'absence de participation des Etats-Unis⁴, à la faveur de la ratification par des acteurs auparavant réticents, et finalement convaincus par l'Europe de participer à l'effort collectif, à savoir le Canada, le Japon et finalement la Russie. Mais les circonstances actuelles sont bien différentes de ce qu'elles étaient dans la première moitié des années 2000. Parvenir à un accord post-Kyoto devant entrer en vigueur à partir de 2020 nécessite aujourd'hui la pleine participation des deux plus gros émetteurs de GES, la Chine (premier émetteur désormais avec 25% des émissions globales) et les Etats-Unis (15%). Si l'on ajoute à cela le fait que la motivation des autres pays pour participer à l'effort collectif s'est émoussée pour des raisons diverses (le Japon post-Fukushima n'entend plus être aussi ambitieux que ce qu'il avait annoncé à la conférence de Copenhague en 2009, la Russie en conflit avec l'Occident n'est plus dans les mêmes dispositions, le Canada s'est retiré du processus de Kyoto en 2011 et annonce depuis des objectifs faiblement ambitieux), et que le poids de l'UE dans les émissions mondiales de GES a fortement diminué avec la croissance accélérée des pays émergents (il est passé de plus de 18% des émissions totales en 1990 à près de 10% aujourd'hui), force est de constater que la capacité de l'UE à mobiliser les efforts internationaux pour réduire les émissions de GES s'est fortement amoindrie au cours de la dernière décennie. L'ultime atout qui lui reste en la matière est de tenir ses engagements de réduction d'émissions de GES, qui demeurent de loin les plus ambitieux à long terme, et de continuer de jouer ainsi le rôle de modèle en matière de politique climatique.

La partie n'est pas gagnée, loin s'en faut. Les performances passées reposaient sur des objectifs relati-

vement modestes, et ceux-ci ont été atteints en partie grâce à des évolutions fortuites sans rapport avec les instruments de politique climatique mis en œuvre. Le problème auquel fait face actuellement l'UE en la matière peut donc se résumer de la manière suivante : comment atteindre les objectifs extrêmement ambitieux fixés pour 2050, alors que les opportunités des réductions des émissions de GES les plus faciles ont déjà été exploitées par le passé, et que les performances réalisées jusqu'ici reposent en partie sur des effets d'aubaine ?

L'objectif affiché pour 2050 consiste en une réduction des émissions de GES à l'échelle européenne de 80 à 95%, soit une division par 5 à 20 des émissions globales par rapport au niveau de 1990⁵ ! Rappelons que pour la première période d'application du Protocole de Kyoto, l'objectif européen n'était « que » de réduire les émissions de 8% sur une période de près de 25 ans. Si l'on ajoute à cela le fait qu'en l'absence de bond technologique majeur, il sera de plus en plus difficile de réduire les émissions de GES à mesure que le niveau global diminuera⁶, on mesure l'ampleur du défi que l'UE s'est lancée à elle-même pour les décennies à venir. Mais ce n'est pas tout. Les performances enregistrées jusqu'ici sont en grande partie le résultat d'événements fortuits qui se sont produits dans les deux principaux pays émetteurs de GES de l'UE, l'Allemagne et le Royaume-Uni, et qui se sont répercutés sur les émissions européennes. En Allemagne, la réunification a eu pour effet de moderniser les cinq nouveaux Länder et d'y réduire l'intensité carbone des installations de production de chaleur et d'électricité, contribuant ainsi aux performances moyennes du pays. Au Royaume-Uni, c'est la substitution du gaz naturel au pétrole et au charbon pour la production d'électricité qui a contribué à la réduction de émissions de carbone⁷. Cet effet d'aubaine est pour beaucoup dans l'atteinte des objectifs européens de Kyoto, même s'il reste très difficile de le mesurer avec précision. Or, depuis, l'UE a renforcé ses ambitions, avec comme objectif intermédiaire récemment adopté la réduction des émissions de GES d'au moins 40% pour 2030⁸.

Les instruments avec lesquels l'UE compte atteindre ces objectifs sont nombreux, mais l'essentiel repose encore sur le marché des crédits carbone lancé en 2005. Celui-ci est en effet censé contribuer aux deux-tiers à la réalisation de l'objectif intermédiaire 2030. Le reste repose sur une série de mesures appelées « politiques et mesures communes coordonnées » (treize mesures en tout), et qui vont de la

réduction des émissions des véhicules individuels à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, en passant par la taxation de l'énergie. Qu'il s'agisse de l'objectif intermédiaire 2030 ou de l'objectif final 2050, la capacité de ces mesures à contribuer à les atteindre reste à prouver, le manque de recul en la matière interdisant toute conclusion. Les choses sont plus claires en ce qui concerne la contribution du marché des crédits carbone, dans la mesure où le dispositif repose sur ce que l'on appelle un système « cap-and-trade », autrement dit la fixation d'un quota global d'émissions de carbone associé à un marché d'échange de crédits carbone entre les acteurs concernés, ceux-ci représentant actuellement environ 11000 installations industrielles, soit près de 50% des émissions de GES dans l'UE. Le projet européen est de réduire ce quota global de 1,74% par an entre 2005 et 2020 (et de poursuivre par la suite), pour atteindre une réduction totale d'émissions de 21% dans les secteurs concernés par ce marché carbone d'ici 2020. Contrairement à ce qui est envisageable avec les « politiques et mesures communes coordonnées », les autorités européennes s'appuient là sur un levier direct, puisqu'elles fixent elles-mêmes un objectif contraignant de réduction des émissions de GES à l'échelle de l'UE. Encore faut-il que le dispositif soit efficace, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent. Pour être pleinement opérationnel, un marché de permis négociables de ce genre doit reposer sur une contrainte forte imposée aux pollueurs (autrement dit il doit leur fournir moins de permis que ce dont ils ont besoin habituellement), pour les obliger à acheter ces permis même si leur prix augmente fortement. Or jusqu'ici, le prix du carbone sur le marché européen a subi des fluctuations accompagnées de chutes fréquentes. Une explication est la faible contrainte imposée aux émetteurs de carbone, les quotas distribués par les autorités nationales étant trop généreux. Une autre est l'impact de la crise sur l'activité économique en Europe et la réduction du besoin de permis qu'elle entraîne pour les acteurs concernés. Ce marché est la pierre angulaire de la stratégie climatique européenne, et son bon fonctionnement est indispensable pour atteindre les objectifs fixés. Les chances en la matière dépendent en partie de la capacité des autorités européennes à imposer un dispositif efficace, ainsi que de la bonne volonté des Etats membres à se plier à la discipline collective.

Le bilan de la politique climatique européenne est donc contrasté. Les performances réalisées sont jusqu'ici satisfaisantes, mais s'expliquent en partie

par des éléments exogènes, alors qu'elles reposaient sur des objectifs modestes. L'avenir s'annonce plus difficile, avec des cibles beaucoup plus ambitieuses et des instruments plus compliqués à mobiliser.

*Laurent Baechler est directeur du DHEEI (Master), filière anglophone et rédacteur en chef de « L'Europe en formation »

Notes

(1) 8% était la cible moyenne, chaque pays membre se voyant attribuer un objectif propre en fonction de ses performances passées et de ses capacités à contribuer à l'effort collectif. Ainsi la France avait par exemple pour objectif de stabiliser ses émissions sur la période.

(2) A la suite des élargissements de 2004 et 2007, les objectifs précédemment attribués aux nouveaux Etats membres furent repris par l'UE. Seuls Chypre et Malte n'avaient pas d'obligation en matière de réduction des émissions de GES.

(3) Les pays dits de l'annexe 1 du Protocole, essentiellement les pays riches ou en transition post-soviétique. Les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Protocole de Kyoto et s'étant retirés des négociations internationales en mars 2001, n'étaient pas concernés.

(4) L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto nécessitait sa ratification par des Etats représentant au moins 55% des émissions mondiales de GES. Ce seuil fut atteint suite à la ratification Russe en février 2005.

(5) Depuis les négociations sur le Protocole de Kyoto dans les années 1990, 1990 est l'année de base retenue pour tous les calculs d'objectifs en la matière.

(6) A technologie inchangée, le « rendement » de réduction des émissions de GES ne peut être que décroissant, les opportunités de réduction les plus aisées étant exploitées en premier, l'effort nécessaire pour poursuivre les réductions augmentant progressivement.

(7) La raison en est l'effet prix suite à la libéralisation des marchés britanniques de l'énergie. L'intensité carbone du gaz naturel est inférieure à celle du pétrole, et très inférieure à celle du charbon.

(8) Objectif qui pour de nombreux observateurs est en-deçà de ce qu'il faudrait proposer pour rester en phase avec l'objectif 2050.

(9) Ces mesures permettent effectivement d'orienter certains comportements émetteurs de GES par le biais d'incitations ou de réglementations contraignantes, sans qu'il soit possible de mesurer a priori leur impact sur les émissions in fine.

Administration: Hartmut Marhold
Policy Paper / Note de recherche est publiée par le Centre international de formation européenne, association dont le siège est 35-37, rue des Francs-Bourgeois, F-75004 Paris.
© CIFE 2015, tous droits réservés pour tous pays.

www.cife.eu

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication (communication) n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Avec le soutien du programme Erasmus+