

Climat : l'UE incapable de faire face au défi

mardi 8 février 2011, par [GARROUSTE Laurent](#) (Date de rédaction antérieure : 13 février 2009).

L'Union Européenne serait un modèle écologique. Cette assertion déjà fort discutable vient d'être clairement et sèchement démentie par l'adoption du récent paquet énergie-climat fin décembre 2008 par le Conseil Européen puis le Parlement, sous la houlette du président français de l'Union, Nicolas Sarkozy. Ce démenti intervient non sur un thème accessoire mais sur une dimension clé de la crise écologique globale, le changement climatique. Le 4^e rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC) rendu en 2007 [1], structure de référence regroupant plusieurs centaines de scientifiques spécialistes de l'ensemble des disciplines concernées, a rendu des conclusions claires dont l'impact est considérable sur le fonctionnement économique et social du monde. Confirmant son analyse du fait que le changement climatique était très certainement dû à l'accumulation de gaz à effet de serre par les activités humaines, il a indiqué que le seuil pouvant être encore atteint au-delà duquel le changement climatique aurait des conséquences néfastes pour l'humanité de plus en plus importantes était celui d'une hausse de la température moyenne du globe de + 2°C à + 2.4°C à la fin de siècle par au niveau pré-industriel. Le maintien du niveau courant d'émission de gaz à effet de serre (GES) aurait pour effet de provoquer une augmentation moyenne de température impliquant des conséquences extrêmement graves, possiblement non maîtrisables. Ne pas dépasser deux degrés d'augmentation implique une réduction draconienne des émissions de GES : par rapport à 1990, les émissions mondiales doivent diminuer de 50 à 85% d'ici 2050 et les émissions des pays développés doivent diminuer de 25 à 40% d'ici 2020 et de 80 à 95% d'ici 2050. Or le Paquet adopté place l'UE sur une trajectoire en deçà de cette fourchette puisque est fixé l'objectif de 20% de réduction des émissions en 2020 par rapport à 1990.

Emprunter ce chemin conduirait à une augmentation de +3 à +4°C à la fin du siècle. A ce niveau d'augmentation de la température moyenne, le GIEC indique qu'il faut s'attendre à une série de graves bouleversements : exposition de centaines de millions de personnes à un stress hydrique accru, très forte mortalité des coraux, réduction importante de la biodiversité, tendance de la biosphère à devenir une source nette de carbone, baisse du rendement des cultures céréalières aux basses latitudes, augmentation des crues et des tempêtes, l'exposition de millions de personnes à des inondations côtières chaque année, augmentation de la morbidité et de la mortalité due aux vagues de chaleur, aux inondations et aux périodes de sécheresse. La hausse du niveau de la mer correspondant serait de +0.6 à +2.4 mètres entraînant le déplacement de centaines de millions de personnes

Avant de détailler les mesures adoptées, quelques rappels sont nécessaires afin de comprendre les causes de cet échec. La convention cadre sur les changements climatiques conclue à Rio en 1992, en dépit de certaines limites, fixe quelques orientations claires à l'ensemble des pays du monde pour prévenir une évolution catastrophique pour l'humanité du climat de la planète. Elle indique que l'objectif ultime est de « *stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». D'autre part, elle formule le principe de la « *responsabilité commune mais différenciée* » entre pays du Nord et pays du Sud, affirmant ainsi que l'essentiel des efforts de réduction doivent reposer sur les pays responsables de la plus grande partie des émissions, c'est-à-dire les pays les plus industrialisés responsables à ce jour de 70% de l'ensemble des émissions de GES depuis le début de la révolution industrielle. Le protocole de Kyoto d'application de la convention signé en 1997 mais entré seulement en vigueur en 2005 (avec notamment l'absence de signature des Etats-Unis) a privilégié

l'utilisation de mécanismes marchands pour lutter contre le réchauffement climatique. C'est dans le cadre de ce dispositif que l'Union Européenne a mis en place en 2003 le marché européen d'échange de quotas d'émission, clé de voûte de la politique climatique communautaire. Les objectifs de Kyoto sont très limités : la réduction des émissions ne concerne de fait que 40% émissions mondiales, les Etats-Unis et l'Australie ayant fait défection. Les objectifs de réduction ont été fixés en 2007 par rapport au niveau de 1990 : l'objectif de réduction de 5.2% sur la période 2008-2012 par rapport aux émissions de 1990 doit être apprécié en tenant compte du fait que les émissions des pays concernés par cet objectif avaient déjà baissé de 4.8% entre 1990 et 1997. [2]

17 ans après Rio, 11 ans après Kyoto où en est-on ? La situation n'a cessé de se détériorer. Une étude récente montre que la croissance de la concentration en CO₂ atmosphérique a été de +1.9 ppm par an sur la période 2000-2006 contre +1.5 ppm sur la période 1990-1999, la croissance des émissions issues de la combustion des carburants fossiles ayant par exemple triplé depuis 2000 [3]. L'étude met en évidence également une détérioration de la tendance séculaire à la baisse de l'intensité carbone de l'économie, baisse qui se serait arrêtée depuis 2000. Qu'en est-il au niveau européen ? En 2006, les émissions n'avaient baissé que de 2.7% par rapport au niveau de 1990, une réduction dérisoire par rapport à l'ampleur de la baisse requise. Plusieurs pays industrialisés ont vu leurs émissions croître fortement : **+17% pour la Portugal, + 37% pour l'Espagne, +20% pour la Finlande, + 30% pour l'Autriche, +19% pour le Danemark, etc...** La poursuite de la tendance actuelle sur la période 2008-2012 conduirait à une non atteinte de l'objectif de Kyoto. Seuls l'utilisation des mécanismes du protocole (MDP, mécanisme de développement propre, et MOC, mise en œuvre conjointe, permettant de générer des crédits carbone comptabilisable au Nord à partir d'investissements « propres » soit au Sud soit à l'Est), et des puits de carbone permettraient d'atteindre ces objectifs [4]. Or la crédibilité des ces dispositifs est éminemment problématique : une étude indépendante récente a ainsi montré que 2/3 des projets pris en compte au titre du MDP, ne devraient pas être pris en compte dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Autrement dit ce mécanisme censé contribuer à réduire les émissions conduirait dans une majorité de cas à les augmenter, tout en permettant aux pays du Nord d'afficher une réduction [5]. Le bilan de la première phase du marché des droits à polluer européen n'est guère meilleur : il est en effet apparu que l'allocation des quotas aux différents pays avait été tellement favorable que ceux-ci n'avaient pas joué le rôle d'obligation contraignante qui devait être le leur : les entreprises ont émis moins que les quotas prévus sans effort particulier. Le prix de la tonne de carbone qui devait pousser les entreprises à agir s'est effondré. Les entreprises qui avaient besoin de quotas ont pu les acquérir à bon marché tandis que les vendeuses ont pu faire de coquets surprofits par la vente de quotas qui leur avaient été alloués gratuitement. Dans plusieurs cas, les firmes ont répercuté le coût des quotas dans leurs tarifs faisant payer le consommateur final. Cette pratique a été particulièrement utilisée par les producteurs d'électricité là où les tarifs sont libéralisés [6]. En résumé, le marché européen a permis de perdre un peu plus de temps alors que le temps est compté. Il ne permet même pas d'atteindre l'objectif de réduction fixé à Kyoto sans opérer un couplage avec les mécanismes prévus par le protocole.

Ce constat d'insuffisance des objectifs fixés et d'échec des politiques mis en place par les gouvernements intervient alors même que les nouvelles scientifiques sur le front du climat renforcent presque quotidiennement les sujets d'inquiétude. Une étude récente du WWF réalisée sur la base d'une recension de la littérature scientifique depuis la parution du dernier rapport du GIEC montre ainsi que les changements observés sont plus rapides et plus graves qu'attendus [7]. La rapidité de la fonte des glaces en Arctique et en Antarctique en est une des manifestations les plus spectaculaires. [8]

C'est donc à l'aune de cette situation qu'il convient d'apprécier le contenu du paquet-climat adopté par l'Union Européenne en décembre 2008 lors du sommet de Bruxelles. Si le résultat de la

négociation intergouvernementale a vidé la proposition de la Commission Européenne d'une partie de son ambition, il convient de souligner que cette proposition elle-même était très insuffisante. Ce qui s'est passé à Bruxelles n'est nullement une surprise mais un révélateur de la nature de la construction européenne en cours. Détaillons donc ce qui se cache derrière le 20/20/20 pour 2020 affiché médiatiquement par Bruxelles : 20% de réduction d'émissions, 20% de gain d'efficacité énergétique, et 20% d'énergie issue de sources renouvelables en 2020.

Premier problème, les objectifs fixés. Si l'on entend limiter la hausse de la température à +2°C environ en 2100, objectif toujours mis défendus par l'UE, il faut réduire vite et fort les émissions à commencer dans les pays industrialisés, même si cela ne suffira pas. Or dès l'entrée de la négociation, la commission a fixé un objectif inférieur à celui préconisé par le GIEC : - 20% au lieu de - 25 à - 40%. La prise en compte des découvertes scientifiques récentes depuis le dernier rapport du GIEC plaide pourtant pour viser le haut de la fourchette.

Les modalités d'atteinte de cet objectif insuffisant sont par ailleurs très critiquables : ainsi la part de réduction pouvant être atteinte par l'utilisation des mécanismes de flexibilité (MDP et MOC) est singulièrement accrue : jusqu'à 50% de la réduction à réaliser d'ici 2020 pourra être opérée par l'utilisation des crédits générés par ce type de dispositifs couplés au marché européen de quotas d'émissions. Or on a vu que ces mécanismes permettent de comptabiliser de fausses réductions. Le paquet adopté permet largement aux pays européens d'opérer des réductions au Sud et de différer ainsi une bonne partie des réductions nécessaires des émissions produites sur leur territoire.

Qu'en est-il maintenant des mesures censées remédier aux dysfonctionnements du marché européen des droits à polluer ? Il y a un gouffre là encore entre la proposition de la commission et la réalité du schéma entériné. « Les industriels vainqueurs du plan climat » a titré le journal patronal *L'Usine nouvelle*. On ne saurait mieux dire. Il nous était annoncé que les quotas gratuitement délivrés aux entreprises lors de la première phase seraient désormais mis aux enchères. Las ! Cette mise aux enchères est tellement passé à la moulinette que de règle elle semble devenue exception. Son entrée en vigueur va être étalée dans le temps jusqu'en 2020. Par exemple, pour les secteurs industriels exposés à la concurrence, 100% des quotas seront attribués gratuitement « *dans la mesure où ils utilisent la technologie la plus efficiente* ». Pour les secteurs industriels non exposés, la part de permis mis aux enchères ne devrait atteindre 100% qu'en 2027. Les détails de ce dispositif extrêmement complexe seront fixés dans une nouvelle directive à venir. Les ONG environnementales estiment que seulement 4% des entreprises vont être soumises en 2013 au paiement de leurs quotas.

On objectera qu'il est proposé de fixer à -30% l'objectif de réduction des émissions en cas d'accord international succédant au protocole de Kyoto pour la période débutant en 2013. L'examen détaillé du compromis de Bruxelles conduit cependant à relativiser fortement la portée de cette position. D'une part parce que cet objectif n'est pas véritablement contraignant. D'autre part parce qu'il est prévu pour l'atteindre de prendre en compte les crédits qui seraient générés par les puits de carbone (pour simplifier planter des forêts pour piéger du carbone atmosphérique) [9] : ceci est d'autant plus étonnant que la Commission européenne continue à estimer jusqu'à ce jour que les puits « *ne peuvent produire des réductions d'émissions permanentes* », que leur « *inclusion dans le système d'échange d'émissions européen nécessiterait une qualité de pilotage et de suivi (..) ne pouvant être mises en place pour l'instant et conduisant probablement à générer des coûts qui réduiraient substantiellement (son) attractivité* ». Elle indique également que « *la quantité de crédits potentiels entrant dans le système pourrait perturber le fonctionnement du marché du carbone à moins que leur rôle soit limité, ce qui rendrait alors leurs bénéfices potentiels marginal* » [10].

On ne peut comprendre ces contradictions apparentes qu'en s'intéressant à ce qui se passait au même moment à Poznan dans la réunion de la conférence des parties du Protocole de Kyoto, discutant également des suites de ce protocole mais entre pays du monde entier. L'une des principales discussions a porté justement sur la création du mécanisme REDD (Réduction des

Emissions provenant de la Déforestation et de la Dégradation des forêts) : il s'agit de permettre de comptabiliser des crédits pouvant être générés par des investissements de firmes du Nord contre la déforestation. Aucune garantie n'est donnée pour imposer la protection de la biodiversité ou le respect des droits des peuples Indigènes. Le risque est alors grand que le Nord transfère la responsabilité de ses réductions vers le Sud avec un mouvement d'appropriation privée des forêts et des terres au Sud, la transformation de forêts en plantations et l'expulsion des populations vivant dans ces forêts.

Autre point négatif du paquet adopté : le maintien de l'objectif de production d'agrocarburants de 10% des carburants consommés en 2020). Les émeutes de la faim de 2007-2008 ont montré le rôle extrêmement néfaste du développement de ce type de carburant pour la sécurité alimentaire mondiale. Les surfaces plantées en agrocarburants (dont une partie pourra être importée par l'UE avec pour effet d'accroître la déforestation en cours au Brésil ou en Indonésie, et l'expulsion de populations indigènes de leurs lieux de vie) se substituent à des terres auparavant utilisées pour la production de denrées alimentaires. En outre, plusieurs études ont montré que le bilan carbone de la production et consommation de ces combustibles était mauvais. Au-delà de ce problème, il faut souligner la faiblesse de l'objectif de 20% d'énergie produite de manière renouvelable par rapport au rythme correspondant à une réduction rapide et forte des émissions de façon à respecter l'objectif de +2°C.

Quant à l'objectif d'augmentation de 20% de l'efficacité énergétique en 2020, il ne s'agit pas d'un objectif contraignant, mais d'un simple affichage. Contrairement aux autres objectifs du paquet, aucune directive n'y est consacrée. On peut donc fortement douter de son atteinte alors que le marché de l'énergie est de plus en plus dominé par des firmes privées qui ont intérêt à vendre le plus possible d'énergie. Or, tous les spécialistes de la question s'accordent pour estimer que les gisements d'efficacité énergétique sont considérables. L'évolution vers un modèle de sobriété énergétique -qui n'implique nullement une réduction du niveau de vie de la très grande majorité de la population- est un élément clé de la transition énergétique indispensable pour arriver à limiter le réchauffement climatique en cours. Le refus de s'engager sur ce terrain avec fermeté est symptomatique de l'incapacité de l'UE à imposer des mesures drastiques et contraignantes aux grandes firmes énergétiques, industrielles et de transport.

L'autre manque criant de ce paquet, c'est l'absence de toute volet social : rien n'est prévu pour protéger les travailleurs contre les restructurations à venir en garantissant l'emploi, la qualification et la rémunération de chacun. Rien n'est prévu pour empêcher que les firmes répercutent le coût du carbone dans les tarifs facturés aux usagers comme cela s'est passé dans divers pays lors de la première phase de fonctionnement du marché des droits à polluer. Tout est mis en place pour que les salariés payent le prix des mesures écologiques avec le risque majeur de renforcer la défiance vis-à-vis de toute politique environnementale.

Enfin, il faut souligner que rien n'est prévu pour le Sud en terme de financement du fonds d'adaptation aux changements climatiques, ou de transfert de technologie. Au contraire, le contenu du paquet fait la part belle aux dispositifs de flexibilité du type MDP et MOC qui permettent de reporter la charge des réductions hors du territoire européen. C'est une politique qu'il faut bien appeler impérialiste qui est menée.

Par delà le maquis des dispositions techniques, il apparaît clairement que les classes dirigeantes ne sont pas décidées à faire les efforts nécessaires. Ainsi à l'affichage d'objectifs plus ou moins ambitieux correspond des tours de passe-passe visant à limiter et retarder le plus possible les réductions d'émissions au sein des pays industrialisés. Les mesures qui seraient nécessaires objectivement pour s'atteler loyalement et résolument à une réduction -commandée par le principe de précaution - de 40% en 2020 percutent le fonctionnement du capitalisme contemporain et

probablement celui du capitalisme tout court. Elles supposent une vaste réorganisation des secteurs productifs majeurs de l'économie européenne, inimaginable sans action publique résolue. Pour être acceptable par les travailleurs des secteurs concernés elle doit être accompagnée d'une garantie d'emploi et de rémunération. Loin d'aller dans ce sens, l'Union Européenne choisit le moment où la crise économique en cours condamne sans appel la financiarisation pour faire du marché de droits à polluer la « *pierre angulaire de la stratégie européenne de lutte contre le changement climatique* » pour reprendre les termes de la Commission.

Il faut exiger que la politique de l'Union se cale sur les bornes hautes de la fourchette du GIEC compte tenu des changements en train d'être observés dans de nombreux compartiments de la biosphère : -40% en 2020 et -95% en 2050.

Il convient de s'opposer à l'extension du marché des droits à polluer : celui-ci a fait la preuve de son échec. Les défenseurs de ce système insistent sur le fait qu'il serait le plus contraignant pour aboutir à des réductions d'émission à moindre coût. Entre le schéma théorique et le marché réel, le fossé est toutefois considérable. Un marché n'est pas une série d'équations mais est organisé par des institutions. Or les décisions prises entérinent un peu plus la possibilité pour les acteurs de ce marché, à commencer par les grandes firmes, de faire appel à des dispositifs de création de crédits d'émission correspondant à des réductions virtuelles. Il faut donc exiger le démantèlement de ce marché et demander la mise en place d'une planification démocratique au niveau européen des transformations à réaliser. Cela suppose la prise de contrôle publique de nombreux secteurs : transport, production et distribution d'énergie, isolation,... Au cœur de la politique menée doit figurer la bataille pour l'augmentation de l'efficacité énergétique, le développement résolu des énergies renouvelables et la sortie progressive du fossile. Le développement du nucléaire ne constitue pas une solution à l'augmentation de l'effet de serre : il ne peut répondre aux besoins énergétiques des transports et les ressources en uranium sont limitées à quelques décennies d'utilisation au rythme actuel.

L'UE doit contribuer à aider le Sud à s'adapter au changement climatique par un effort massif. Cet effort doit être fixé à l'aune de la dette écologique contractée : l'union, historiquement un des émetteurs majeurs de gaz à effet de serre, doit abonder le fonds d'adaptation de l'ONU aujourd'hui dérisoire et s'engager dans une politique de transferts de technologie offensive. Elle doit se préparer à accueillir les réfugiés climatiques dont le nombre ne va cesser de croître, et renoncer donc nécessairement à sa politique d'immigration actuelle, dont le coût humain est dramatique.

Enfin les restructurations nécessaires rendent indispensables l'existence d'un volet social contre les licenciements et pour la reconversion des travailleurs avec maintien du contrat de travail jusqu'à reclassement effectif sur poste de qualification et rémunération au moins équivalentes.

Laurent Garrouste

Notes

[1] Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), Bilan 2007 des changements climatiques : rapport de synthèse, Genève, Suisse, 103 pages, 2008.

[2] Aurélien Bernier, Le climat otage de la finance, Mille et une nuits, 2008, 163 pages, pp. 34s.

[3] Global Carbon Project, Recent Carbon Trends and the Global Carbon Budget, 13 juin 2008.

[4] European Environment Agency Report, Greenhouse gas emission trends and projections in Europe, Copenhagen, 2008.

[5] Changement climatique : les projets de développement propre dans la tourmente, Euractiv.com, 27 mai 2008, présentant une étude de l'ONG états-unienne International Rivers.

[6] Se reporter aux articles de Daniel Tanuro sur le site www.europe-solidaire.org.

[7] World Wildlife Fund, Climate change, faster, stronger, sooner, a european update of climate science, 2008.

[8] Daniel Tanuro, Le Monde Diplomatique, décembre 2008.

[9] European Commission, Questions and Answers on the Decision on effort sharing, MEMO/08/797, Bruxelles, 17 December 2008 : se reporter au point 12.

[10] European Commission, Questions and Answers on the revised EU Emissions Trading System, MEMO/08/796, Brussels, 17 December 2008 : se reporter au point 21.