

12 mars 2008

CYCLE

“ QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE POUR QUELLE EUROPE ? ”

*“La lutte contre le réchauffement climatique,
marqueur de l'identité européenne”*

Compte rendu du sixième séminaire

**Claude Mandil
Maïté Jauréguy-Naudin
Brice Lalonde**



**Programme
“Quelle présidence française
pour quelle Europe ?”**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Compte rendu rédigé par Maya Laïchoubi

Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil
Mazars



ISBN : 978-2-86592-285-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

COMPTE-RENDU DU SEMINAIRE

« LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE, MARQUEUR DE L'IDENTITÉ EUROPÉENNE ? »

Ifri, 12 mars 2008

M. Claude Mandil, ancien directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie (AIE)

Mme Maïté Jauréguy-Naudin, chercheur, coordinatrice du programme « Gouvernance et Géopolitique de l'Énergie » à l'Ifri.

M. Brice Lalonde, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique au Ministère de l'écologie et du développement.

Après la présentation des intervenants par Olivier Louis, le séminaire a commencé avec l'exposé de Claude Mandil.

Ce séminaire était le sixième du programme de réflexion et de débat « Quelle présidence française pour quelle Europe ? » organisé par l'Ifri sur la présidence française de l'Union européenne. Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil Mazars, et bénéficie d'un partenariat avec le portail EurActiv.fr.

1) Exposé de Claude Mandil

A) La situation mondiale

Le scénario de référence prévu par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) est dramatique : il peut être évité si des mesures urgentes sont prises. Aujourd'hui, le monde est sur la trajectoire de ce scénario qui prévoit pour 2030 : une augmentation de la demande énergétique mondiale de 55 % ; une demande pour les énergies fossiles en hausse de 85 % ; le maintien du pétrole comme énergie primaire la plus demandée ; un accroissement de la demande de gaz et de charbon ; une grande croissance de la demande des énergies

renouvelables, une décroissance de l'énergie nucléaire en raison du déclassement d'un certain nombre de centrales et de la faiblesse des tendances actuelles concernant cette énergie.

Ce scénario est inacceptable pour les raisons suivantes :

- Il établit des prévisions erronées sur les besoins en investissement, en particulier dans le domaine de la production du pétrole et du gaz.
- Il prévoit une réduction importante du nombre de grands fournisseurs (Moyen-Orient pour le pétrole, Moyen-Orient et les pays de l'ex-URSS pour le gaz), et donc un accroissement de la dépendance des pays consommateurs d'un nombre de pays producteurs plus restreint.
- Il prévoit une augmentation des émissions de CO₂ de plus de 50 %.

Le scénario alternatif de l'AIE – qui prend en compte les mesures politiques en cours de discussion dans le monde et susceptibles d'être mises en œuvre – aboutit à des conclusions plus optimistes :

- Une réduction des émissions de CO₂ de 20 % en 2030 par rapport au scénario de référence.
- Une réduction de la dépendance vis-à-vis de certains combustibles fossiles.
- Une stabilisation des émissions de CO₂ pour 2050 par rapport aux émissions actuelles.

Ce scénario alternatif reste toutefois très insuffisant pour atteindre l'objectif d'un avenir durable. En effet, le dernier rapport du GIEC conclut que si les États souhaitent limiter l'augmentation de la température moyenne à 2 °C à long terme (communément appelé le *scénario 450 ppm*), il faudra plafonner les émissions mondiales de CO₂ aux environs des années 2012-2015 et réduire ces émissions de moitié en 2050 par rapport au niveau actuel.

Les politiques nécessaires pour aboutir au *scénario 450 ppm* sont des politiques « héroïques » auxquelles les politiciens et l'opinion publique ne sont pas prêts. En conséquence, les générations futures connaîtront une augmentation de la température moyenne de 2 °C. Les *politiques de limitation* seront donc insuffisantes et devront être accompagnées de politiques d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Les actions nécessaires pour ne pas dépasser une augmentation de la température moyenne de plus de 2 °C sont les suivantes :

- Aucune politique ne devra être négligée : il faudra renforcer les politiques en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables, de nucléaire, et faire de la séquestration et du stockage du carbone une technologie commerciale acceptée et faisable.

- Ces politiques devront être mises en œuvre par tous les États du monde – cela représente tout l'enjeu du processus de négociation lancé à Bali : d'un côté, les États-Unis ne peuvent plus se contenter de prendre l'inaction des pays émergents comme prétexte pour ne pas signer le futur accord international. D'un autre côté, les pays en développement (PED) ne pourront plus continuer à justifier leur inaction par le fait que les pays développés sont à l'origine du changement climatique.
- La mise en œuvre des technologies les moins coûteuses et les plus efficaces à court terme doit constituer une priorité : l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables, le nucléaire sont les principales directions à explorer.
- Les mesures de long terme doivent être mises en place : la recherche et le développement, les biocarburants de seconde génération, la capture et la séquestration du CO₂ (pour laquelle, le développement, l'expérimentation et l'information du public doivent être accrus), d'autres énergies renouvelables (tels le photovoltaïque et le solaire thermique).
- Les politiques énergétiques de très long terme devront être conduites : poursuivre les recherches sur les véhicules à hydrogène, les piles à combustibles et la fusion nucléaire (actuellement au stade de politique de recherche fondamentale, elle deviendra certainement une politique énergétique au XXII^e siècle).

B) La situation communautaire

L'UE a fait du changement climatique son cheval de bataille. Le Conseil européen de mars 2007 a décidé une politique très ambitieuse qui se traduit par des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de promotion des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique. L'exemple qu'elle donne dans ce domaine fait déjà de la lutte contre le changement climatique un marqueur positif de l'identité européenne sur la scène internationale.

La politique énergétique européenne peut toutefois donner lieu à quelques critiques :

- Les objectifs fixés par l'Union européenne ne sont utiles que s'ils sont accompagnés de mesures contraignantes. La Commission travaille actuellement à la mise en place de ce type de mesures qui se traduiront par des normes, des standards de consommation ou des codes de constructions.
- Le grand nombre d'objectifs fixés pourrait mener à des contradictions : comment la création de différents marchés [un marché pour l'efficacité énergétique, un marché d'échange de permis d'émissions ETS (Emissions Trading System), un marché des énergies renouvelables] maintiendrait-il un prix identique pour le CO₂ ? Cette multiplicité des objectifs peut aussi mener à des complications qui éloigneraient de l'objectif réel : la réduction des émissions de CO₂.

- L'UE doit impérativement abandonner l'objectif relatif aux biocarburants (la Commission va d'ailleurs dans ce sens puisqu'elle précise que les biocarburants ne seront pas obligatoirement produits sur le territoire européen, et que seuls les biocarburants soutenable seront pris en considération dans la définition de cet objectif).
- Ces grands objectifs risquent de porter gravement atteinte à la compétitivité européenne. Ces craintes devraient renforcer les initiatives européennes pour inciter les autres pays, dans le cadre du processus de Bali, à s'engager dans la lutte contre le réchauffement climatique. On peut, à ce sujet, être relativement optimiste concernant la position des États-Unis et de la Chine. Des difficultés devraient cependant provenir de l'Inde ou de pays producteurs de gaz et de pétrole comme les pays de l'OPEP (dont les inquiétudes doivent être prises en compte).
- Parallèlement à la compétitivité européenne globale – dont la protection suppose l'aboutissement du processus de négociation lancé à Bali – la compétitivité dans un certain nombre de secteurs industriels doit également être une préoccupation, notamment les secteurs les plus émetteurs de CO₂ (le secteur de l'acier, le secteur de ciment et les matériaux de construction de façon générale, le secteur de l'aluminium, le secteur de raffinage et le secteur de la production de l'électricité). Des négociations, parallèles mais non contradictoires avec les négociations du processus de Bali, devraient donc être lancées en urgence sur des *Accords sectoriels*. Ces accords – qui intéresseraient davantage les PED – regrouperaient tous les producteurs du monde et fixeraient des objectifs contraignants.

Pour conclure, M. Mandil déduit de la mission qui lui a été confiée par le Premier ministre français – concernant la préparation des propositions françaises dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement – que la présidence française a l'intention, d'une part, de faire avancer le dossier des négociations mondiales sur la lutte contre le réchauffement climatique, et d'autre part, d'attirer l'attention sur l'importance de la sécurité d'approvisionnement. Les conclusions du rapport de M. Mandil indiqueront que plusieurs politiques existantes en matière de lutte contre le réchauffement climatique favorisent la sécurité d'approvisionnement. C'est le cas notamment de la politique sur l'efficacité énergétique, de la politique sur les énergies renouvelables et de la politique sur l'énergie nucléaire.

2) Exposé de Maité Jauréguy-Naudin

Les politiques énergétiques étaient jusqu'à ces dernières années guidées principalement par les prix de l'énergie et liées à une problématique de l'offre et de conditions de l'approvisionnement. Les enjeux aujourd'hui sont définis par les interrogations liées à la demande – en augmentation de la part des pays émergents – et liées à des difficultés créées

par des contraintes environnementales de plus en plus importantes. Le changement climatique est un enjeu fondamental du XXI^e siècle et domine les politiques énergétiques, notamment au sein de l'UE.

La politique énergétique est assez caractéristique de la situation de l'Europe dans le monde, et ses engagements forts en matière de lutte contre les changements climatiques lui ont conféré une autorité certaine dans le cadre des négociations internationales. Tel a été le cas au cours des négociations de Bali. Cela devrait se poursuivre tout au long de ce cycle de négociations qui devrait aboutir en 2009 à Copenhague, à un nouvel Accord international remplaçant le protocole de Kyoto. Néanmoins, comme le choix des bouquets énergétiques se décide au niveau des États membres, la Commission ne peut mettre en place une politique commune que sur la base de compromis délicats et d'engagements parfois peu réalistes.

1. Sur le plan communautaire

Les grands axes de la politique énergétique européenne sont : le maintien de la compétitivité ; l'amélioration de la sécurité des approvisionnements et la lutte contre le changement climatique – notons toutefois que la Commission donne peu d'indications sur l'équilibre à atteindre entre ces objectifs alors qu'ils sont la source de compromis difficiles. Par ailleurs, les objectifs chiffrés du paquet « énergie et climat » (les fameux « 20,20,20 »)¹ repris par le Conseil européen de mars 2007, peuvent contraindre excessivement la politique énergétique européenne.

Le paquet « énergie et climat », présenté par la Commission le 23 janvier dernier au Conseil de l'UE, contient des propositions, de nouvelles directives ou des révisions de directives existantes. Cependant, trois points illustrent bien la difficulté à fédérer les États membres dans l'application des stratégies dans la lutte contre le changement climatique :

A) Le projet de directive relative à l'élargissement et au renforcement du système européen d'échange de permis d'émissions ETS : le système européen d'échange de permis d'émission ETS (UE ETS) est le principal instrument de la stratégie européenne dans la réduction des gaz à effet de serre et représente le premier marché de ce type par sa taille. Il a pour but de promouvoir une industrie faiblement carbonée en donnant un prix au CO₂. Il concerne, à ce jour, environ 12 000 installations de cinq secteurs industriels parmi les plus émetteurs en CO₂ (l'électricité, le ciment, l'acier, le verre et le papier).

Le projet de directive corrige deux défauts majeurs :

1. Les plans nationaux d'allocation des quotas sont remplacés par un système harmonisé de plafonnement d'émission par secteur à l'échelle européenne, le plafonnement total de l'ETS sera réduit de 21 % entre 2005 et 2020 pour les secteurs couverts par l'UE ETS. Concernant les autres secteurs (services, transports, construction, agriculture) les plafonds seront définis au niveau national avec un objectif de réduction de 10 % par rapport aux

¹ Améliorer l'efficacité énergétique de 20%, porter à 20% la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique et diminuer les émissions de CO₂ de 20%, tout cela par rapport au niveau de 1990 et à l'horizon 2020.

émissions de 2005. Au total, les objectifs assignés à ces deux secteurs devraient permettre d'atteindre l'objectif de 20 % de réduction des émissions de CO₂.

2. La majeure partie des quotas seront vendus aux enchères alors qu'ils étaient jusqu'à maintenant distribués gratuitement. Dès 2013, le secteur électrique et les raffineries, les installations de capture et de stockage du carbone devront acheter la totalité de leurs quotas, alors qu'ils bénéficient à l'heure actuelle d'allocations gratuites. Les autres secteurs pourront encore bénéficier d'allocations gratuites, mais en diminution jusqu'en 2020, où les enchères devront être généralisées à tous les secteurs.

Ces réformes devraient permettre de remédier à certains effets pervers constatés au cours des premières années :

- L'application du principe pollueur/payeur permettra d'éviter les rentes injustifiées dont avaient bénéficié certains producteurs d'électricité, gros émetteurs de CO₂.
- Un quota harmonisé au niveau européen permettra une plus grande transparence et évitera les actions de lobbying des États qui essayaient de maximiser la quantité des quotas qui leur était allouée afin de protéger leurs industries nationales.
- Enfin, l'allongement relatif de la période de l'exercice, ajouté à la possibilité de transférer les quotas d'une période sur l'autre devrait permettre de garantir une visibilité du prix de la tonne de carbone dès maintenant et jusqu'en 2020. Cela devrait favoriser les investissements dans des technologies faiblement émettrices comme le nucléaire ou les techniques de séquestration et capture du carbone.

Si ces ajustements sont nécessaires, il n'en reste pas moins que leur mise en œuvre suscite plusieurs interrogations :

- Comment le prix des enchères va-t-il se relier au prix du marché ?
- Les revenus engendrés doivent être investis dans la lutte contre le changement climatique, comment vont-ils être redistribués ?
- Pourquoi favoriser les États les plus pollueurs en attribuant les recettes des ventes aux enchères aux États membres ?
- Enfin, en l'absence d'un accord international, comment protéger la compétitivité de certaines industries européennes, particulièrement les secteurs du ciment et de l'acier. En effet, pour ces secteurs plus exposés que d'autres, intégrer le prix du carbone dans les coûts de production revient à les placer en situation défavorable par rapport à leurs principaux concurrents en Chine ou en Inde. Cela pourrait entraîner des délocalisations vers des pays non soumis à une régulation carbone et participerait globalement à une augmentation des émissions de CO₂. Des propositions de solution à ce problème suggèrent d'intégrer les installations industrielles de certains pays tiers dans le marché de l'UE ETS ou d'instaurer une taxe carbone (proposition

défendue par la France). Tout cela nécessite cependant des discussions préalables avec les pays concernés. La Conférence de Bali a montré quelques progrès dans ce sens mais il paraît difficile d'envisager une internationalisation du système d'échange des permis d'émission avant la Conférence de Copenhague.

B) La volonté de porter à 10 % la part des biocarburants dans la consommation d'essence et de gasoil. Cet objectif suscite de nombreuses interrogations. Les services scientifiques de la Commission ont, eux-mêmes, souligné les coûts environnementaux et sociaux d'une telle mesure. On peut donc espérer qu'un tel objectif sera rapidement abandonné ou, au moins, limité d'une telle manière qu'il n'entre pas en contradiction avec les autres.

C) L'objectif relatif aux énergies renouvelables

Cet objectif, s'il présente l'intérêt de réduire la dépendance énergétique tout en participant à la lutte contre le changement climatique, laisse toutefois entier le problème de la compétitivité. Le partage de l'effort qui devrait être consenti par les États membres sur les énergies renouvelables sera calculé en fonction du PIB de chaque pays (dans un souci de solidarité avec les nouveaux États entrants) mais ne tient compte, ni des caractéristiques industrielles, climatiques ou agricoles ni des efforts passés. De plus, vouloir forcer de cette manière le marché des énergies renouvelables peut entraîner l'effet inverse de l'objectif de réduction globale des émissions de CO₂ : cela risque en effet, d'entraîner la diminution artificielle du prix de la tonne de CO₂, prix qui devrait être fixé par le marché de l'UE ETS et qui doit être, selon la Commission, le principal facteur incitatif pour les investissements dans des technologies faiblement émettrices de CO₂.

Les objectifs du paquet « énergie et climat » représentent certes, une initiative courageuse – qui s'inscrit dans les valeurs communes que l'UE entend promouvoir – mais cette initiative reste toutefois une vision théorique qui gagnerait à se confronter aux problèmes que rencontrent les industries lors de leur mise en œuvre. En interne, les efforts devraient donc être conjugués dans des conditions équitables et raisonnables économiquement. La Commission devrait concentrer ses efforts sur le seul véritable enjeu qui est la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle devrait, par ailleurs, laisser les États membres et les industries libres de choisir les politiques adaptées à ces objectifs. De plus, la rigidité de l'objectif relatif aux énergies renouvelables peut compromettre les résultats attendus.

2. Sur le plan international

Ce modèle européen peut-il inspirer la gouvernance mondiale en matière de lutte contre le changement climatique et peut-on espérer un nouvel accord de protection du climat à court terme ?

L'Europe est un acteur majeur dans la lutte mondiale contre le changement climatique. Le changement climatique est souvent présenté comme un problème intergénérationnel (notre responsabilité vis-à-vis des générations futures) mais les négociations internationales ont montré que tout se joue entre les générations présentes aux quatre coins de la planète (États-Unis, Chine, Inde, Russie etc.). Pour porter son message, l'Europe devra non

seulement être crédible et mettre en place des politiques efficaces mais devra également prendre en considération les préoccupations légitimes des autres États, faute de quoi, elle risque de perdre un leadership qui est jusqu'à maintenant incontesté.

Au cours des négociations de Bali, on a pu constater une évolution des positions, tant des PED – qui ont affiché leur volonté de réduire la croissance de leurs émissions de CO₂ – que des États-Unis qui ont reconnu, pour la première fois, la nécessité pour les pays développés de convenir d'objectifs de réduction mesurables et vérifiables. Certes, la perspective d'une administration américaine plus ouverte aux questions environnementales laisse à penser qu'une législation contraignante sur les émissions de gaz à effet de serre n'est ni aussi lointaine, ni aussi improbable qu'on pouvait le penser il y a encore quelques mois : l'opinion publique américaine reconnaît la réalité du changement climatique ; les industries investissent massivement dans les technologies propres et sont demandeuses d'un cadre régulateur ; des alliances au niveau politique se forment au-delà des clivages traditionnels et les initiatives locales et régionales sont de plus en plus nombreuses. Néanmoins, les divergences persistent sur le fond : d'une part, malgré une évolution dans son discours, prononcé devant le Congrès en janvier 2008, Bush a réaffirmé la nécessité de l'engagement des PED, en particulier de la Chine – qui est devenu le pays le plus grand émetteur de CO₂ en 2007. D'autre part, même si l'administration change, il restera à obtenir un consensus au niveau du Congrès – connu pour ses hostilités aux influences extérieures.

Les rôles de la Chine et de l'Inde sont aussi déterminants : l'essor rapide de la production d'électricité dans ces deux pays favorise l'utilisation du charbon – qui restera un élément majeur de leurs bouquets énergétiques compte tenu des ressources importantes dont ils disposent – d'où l'intérêt accru de développer les techniques de capture et de séquestration du carbone.

Il faut engager la Russie dans le débat alors que la croissance soutenue des importations de gaz renforce son rôle sur les marchés mondiaux de l'énergie.

Il faut rassurer les pays exportateurs de pétrole qui perçoivent les préoccupations environnementales comme autant de menaces sur leur principale ressource économique, en leur faisant craindre une diminution de la demande de gaz et de pétrole qui leur est adressée.

L'accord international passe aussi par la redéfinition des stratégies d'aide au développement. En effet, le manque d'infrastructures et la situation économique des PED – qui subiront de plein fouet les conséquences du changement climatique – font obstacle au développement des investissements étrangers dans ces pays.

Les États ne sont pas les seuls acteurs dans la lutte contre le changement climatique, beaucoup de discussions, en marge des négociations de Bali, ont eu lieu entre des financiers, économistes et industriels. Le rôle des grands groupes industriels dans ce domaine est souvent négligé alors qu'ils sont à l'origine du développement des nouvelles technologies, qu'ils mettent en place les mesures d'efficacité énergétique et les investissements nécessaires et qu'ils signent des grands contrats internationaux.

Pour conclure, Mme Jauréguy-Naudin rappelle que M. Andris Piebalgs, Commissaire européen à l'énergie, a souligné que si l'UE parvenait en interne à une stratégie de lutte contre le changement climatique, son modèle pourrait s'exporter dans le monde. Cependant,

l'UE, construite sur un socle de valeurs communes, connaîtra des discussions qui s'annoncent difficiles. Il semble ainsi optimiste de penser qu'elle puisse exporter son modèle, du moins à court terme. L'Europe doit donc trouver le bon *tempo* : elle ne doit évidemment pas prendre de retard dans la définition de ses stratégies énergétiques mais elle ne doit pas être trop en avance, faute de quoi, elle risque de menacer ses intérêts économiques de court et moyen terme dans un monde qui se globalise.

3) Exposé de Brice Lalonde

La présidence française aura un rôle important à jouer dans l'accélération de l'adoption du paquet « énergie et climat » avant les élections législatives européennes de 2009 pour permettre à l'UE d'être prête pour les négociations de Copenhague – une adoption en première lecture par le Parlement européen avant la fin de la présidence française serait même souhaitable – tâche qui s'annonce difficile compte tenu de l'adhésion des nouveaux États membres de l'UE – qui se considèrent comme relativement défavorisés (la Pologne, par exemple, s'inquiète à l'idée d'acheter ses quotas aux enchères alors que l'essentiel de son « mix énergétique » provient du charbon).

Dans le même temps, les discussions actuelles entre l'UE et les États-Unis ont montré que les trois candidats en lice à la présidence américaine se sont tous prononcés pour une législation relativement proche de la législation européenne. Néanmoins, leur première étape sera d'adopter une politique intérieure sur le changement climatique avant de signer un accord international.

Parallèlement, des discussions ont été engagées avec les « Big 5 » (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Afrique du sud) sur la question de savoir si le modèle européen est transposable aux autres pays du monde, en particulier les pays qui n'ont pas encore d'obligations sous le régime de Kyoto.

L'UE a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du protocole de Kyoto. À présent, le contexte ne facilitera pas les négociations du nouvel accord international : tout d'abord, l'UE n'émet qu'une partie (qui se réduit) des gaz à effet de serre. La Chine et l'Inde et les États-Unis, en sont désormais les principaux responsables. Mais les discussions avec la Chine et l'Inde, très réticentes à l'idée de limiter leurs émissions, ne portent que sur la diminution de la croissance de leurs émissions et non sur la réduction globale de leurs émissions. Ensuite, Les États-Unis déclarent s'opposer à la signature d'un nouvel accord si les pays émergents ne sont pas, eux aussi, soumis à ses obligations. Enfin, la crédibilité de l'UE dans les négociations sera liée au fait qu'elle adopte en interne le paquet « énergie et climat ».

La difficulté à laquelle doit faire face l'UE est effectivement de ne pas être trop en retard ni trop en avance. Dans ses discussions avec les États-Unis, la problématique liée à l'ajustement aux frontières et à la compétitivité provoque le plus d'inquiétudes. L'UE se retrouve face à un dilemme : influencer la Chine et l'Inde afin de convaincre les États-Unis de se fixer des objectifs contraignants ou s'allier à la future administration américaine et faire front face à l'Inde et la Chine.

4) Débat

Le public a été invité à poser une première série de questions :

- M. Gressier, demande comment il serait possible d'atteindre l'objectif de *450 ppm* compte tenu de toutes les difficultés évoquées. Est-ce que les objectifs chiffrés ont été réalisés et comment est-ce que des négociations internationales peuvent éventuellement faciliter l'atteinte de cet objectif ?
- M. Henri Prévot, représentant du Conseil général de l'École des mines, rappelle que l'action régulatrice des États pour orienter les activités des entreprises nécessite de sensibiliser les lobbies. Pour cela, un indicateur de référence simple est indispensable, or le critère du coût du carbone n'est pas lisible mais plutôt changeant au gré de la volatilité des prix du baril de pétrole. Le critère qui devrait plutôt être mis en place est le prix du pétrole : en effet, les entreprises seraient plus sensibles aux politiques de réduction des émissions de CO₂ si ces dernières leur permettaient de ne plus être lésées par les hausses du prix de pétrole. Cela permettrait de mobiliser tous les acteurs concernés pour mettre en œuvre les actions de l'UE.
- M. Mark Tuddenham, représentant du CITEPA, fait part de ses remarques :
Les gaz à effet de serre autres que le CO₂ doivent aussi être pris en compte. Concernant l'objectif de 10 % relatif aux biocarburants, la Commission européenne devrait revoir sa position. En effet, plusieurs études en Europe et aux États-Unis ont remis en cause l'intérêt de cet objectif du point de vue environnemental.
Enfin, le paquet « énergie et climat » évoqué n'est qu'au stade de la proposition, il faudra attendre l'adoption du Conseil pour que les objectifs qui y sont proposés soient définitifs.
- M. Jean-Claude Dardelet, représentant de Thalès, souligne que le réchauffement climatique n'a pas été abordé sous l'angle de l'adaptation à la nouvelle situation climatique qu'il créera, que ce soit en termes de sécurité alimentaire, de nouveaux conflits ou de pandémies. Quelles sont les positions de l'Europe et de la France sur ces sujets ?

Les orateurs ont été invités à répondre aux différentes questions et observations :

M. Lalonde souligne que l'objectif des *450 ppm* est un objectif très ambitieux, que quelques États estiment impossible à atteindre. La définition d'objectifs politiques, généralement trop ambitieux, est d'ailleurs souvent accompagnée de mesures plus réalistes – mesures d'adaptation – qui seront mises en œuvre dans le cas où les objectifs en question ne seront pas atteints. Des politiques spécifiques seraient plus efficaces, par exemple, une politique de réduction du méthane, dont les effets réchauffant s'étendent sur 100 ans, serait plus efficace que des politiques publiques de plus courte durée.

Concernant l'indicateur de référence, plusieurs études ont déjà été menées à ce sujet, dont la célèbre étude de Mc Kinsey. Néanmoins, si les mesures relatives à l'efficacité

énergétique sont rentables – même si cette rentabilité n'est assurée que sur le long terme – les coûts élevés de ces solutions amènent les particuliers (familles, entreprises) à privilégier d'autres investissements qu'ils estiment plus intéressants. L'État doit donc établir une réglementation plus contraignante et une incitation plus forte pour l'application de ces mesures. Le prix du carbone n'est à lui seul pas une solution suffisante, des politiques technologiques spécifiques, mises en place par la puissance publique, sont indispensables.

M. Mandil répond à la question sur la répartition de la charge entre les différents États pour atteindre l'objectif de 450 ppm : cet objectif ambitieux n'est pas encore définitif, il fait en effet, l'objet des négociations actuelles dans le cadre du processus de Bali.

Concernant la question du critère CO₂, M. Mandil fait une proposition de compromis. Selon lui, l'indicateur de référence CO₂ ne peut être abandonné, car le marché d'échange de permis d'émission mis en place – qui établit le prix du CO₂ – est sans doute la seule solution par laquelle il sera possible d'orienter à long terme la recherche et les investissements. Néanmoins, le critère proposé par M. Prévot pourrait être utile à la sensibilisation de l'opinion publique.

Concernant l'objectif relatif aux biocarburants, il n'est plus uniquement l'objectif de la Commission, mais celui de l'Union européenne, validé par le Conseil de l'UE en mars 2007. Les contraintes en termes de durabilité qui l'accompagnent et qui rendront à terme cet objectif non viable, démontrent que la Commission n'est pas convaincue par l'efficacité de cet objectif.

Concernant la question sur l'adaptation à une situation climatique nouvelle, il rejoint M. Lalonde sur le fait que cette politique est indispensable. Cela concernera les politiques de gestions des ressources en eau, les politiques relatives à l'augmentation des niveaux des mers, etc.

Mme Jauréguy-Naudin répond à la question relative aux gaz à effet de serre autres que le CO₂ : le nouveau projet de directive – qui réforme le marché de l'UE ETS à partir de 2013 – prend en considération 5 autres gaz à effet de serre (tous les gaz recouverts par le protocole de Kyoto). Il est à noter que le CO₂, qui constitue plus de 80 % des gaz à effets de serre, reste l'enjeu majeur.

Concernant la création d'un indicateur carbone indépendant du pétrole, si certains domaines tels la production de chaleur ont recours à des énergies alternatives, le pétrole reste actuellement irremplaçable dans le domaine des transports.

La salle a été invitée à une deuxième série de questions :

- M. Dario Chello, directeur Investissement et efficacité énergétique au secrétariat de la Charte de l'énergie, demande si la création d'une gouvernance mondiale pour l'efficacité énergétique n'est pas une mesure utile puisque le problème du changement climatique est un problème mondial ? Le cas échéant, comment cela pourrait-il se réaliser ?
- M. Jean-Paul Poncelet, conseiller de la présidente de la société AREVA, fait, dans un premier temps, un commentaire lié au problème des transports et les biocarburants : les biocarburants sont une mauvaise solution

pour toutes les raisons environnementales connues, mais en plus, à cause du fait qu'il donne l'illusion que le modèle individuel de transport actuel est un modèle durable. Des mécanismes de transports fondamentalement différents seraient une meilleure solution. Dans un second temps, il faut remarquer que la difficulté au sein de l'UE de prendre des décisions à 27, en particulier sur des sujets sensibles comme le nucléaire, devrait plutôt donner lieu à des accords qui ne lieraient que quelques États membres comme cela a été fait pour l'Euro. Cela aurait un effet d'entraînement sur les plus récalcitrants et mobiliserait des moyens collectifs pour le développement de nouvelles technologies.

- M. Yves Le Bars, a évoqué le rôle considérable des collectivités territoriales en raison des politiques qu'elles peuvent conduire. Est-ce que des réflexions, dans le cadre de la préparation de la présidence française de l'UE, pensent à assigner des objectifs à ces entités, comme cela a été fait pour les entreprises ? Les collectivités territoriales pourraient jouer, par ailleurs, un rôle important dans la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation. Du fait de leur coût élevé, ces politiques n'ont pas été introduites dans des planifications de long terme alors que bien souvent, ces planifications sont du ressort des collectivités territoriales. Enfin, l'accès à l'énergie doit être favorisé par l'UE via des politiques de coopération dans l'ensemble du monde, et en particulier, avec les PED.

- M. Cédric Philibert, de l'AIE, considère l'objectif relatif aux biocarburants comme une mauvaise solution et que les arguments fondés sur les critères de soutenabilité ne seraient pas suffisants pour justifier son maintien. Cependant, l'exemple de l'éthanol – loin d'être une solution efficace – va plutôt contribuer, entre autres éléments, à la croissance des prix des céréales et donc à l'augmentation de la famine dans le monde. Concernant la négociation avec les États-Unis et les PED dans le cadre du processus de Bali, évoquée par M. Lalonde, il recommande la prudence. Le refus de se soumettre aux obligations du Protocole de Kyoto risque d'être maintenu par les PED à cause des objectifs contraignants et fixes qu'il établit – cette position a, jusqu'à présent, servi de prétexte aux États-Unis pour ne pas se conformer au protocole. La raison fondamentale du refus des PED est l'incertitude des rythmes de leur développement. Le fait que les émissions de CO₂ soient indexées sur le PIB les obligerait à prendre un engagement inflexible sur un niveau d'émission pour une période déterminée avec 10 ou 15 ans d'avance, cela constitue un risque considérable pour les PED. Ainsi, faire alliance avec les États-Unis pour arriver à contraindre les PED n'est pas forcément une stratégie gagnante. Les PED sont d'accord pour agir, il serait donc préférable de privilégier l'incitation à la contrainte. Privilégier des actions qui apportent des bénéfices locaux tels l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables ; utiliser le mécanisme de permis négociables qui permet de donner une incitation financière à une action supplémentaire dans ces pays mais sur une base non contraignante.

Les orateurs ont été invités à répondre aux questions et observations du public :

M. Lalonde revient sur la suggestion de l'établissement d'une gouvernance globale pour l'efficacité énergétique : cette proposition est difficile à mettre en œuvre puisque l'efficacité énergétique est plutôt recherchée à un niveau local, étant donné les disparités climatiques d'un pays à l'autre. La communauté internationale s'oriente plutôt vers des *Accords sectoriels* puisque les PED sont prêts à prendre des engagements sur des politiques spécifiques. Il restera à définir les engagements et les pays concernés. Par ailleurs, des discussions sont en cours avec les pays émergents, dans le cadre des réunions « Major Economies Meetings », sur les *Accords sectoriels* des branches industrielles les plus « énergivores » (ciment, acier etc.). Ces *Accords sectoriels* semblent plus intéressants pour les PED que les négociations sur une limitation globale des émissions de CO₂.

Concernant la question sur les collectivités territoriales : les initiatives locales se développent de plus en plus dans certaines villes des États-Unis, à Londres ou à Paris. Les collectivités locales jouent aussi un rôle important au niveau international : elles sont invitées à des réunions en marges des négociations dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; aux États-Unis, les collectivités territoriales se sont engagées avant l'État fédéral dans la lutte contre le changement climatique et exercent des pressions sur celui-ci afin qu'une législation fédérale harmonise les différentes pratiques locales.

Concernant les biocarburants, le président Bush – à l'origine de cette mesure – a reconnu être finalement moins favorable à cette solution qui a été avantageuse pour les producteurs de maïs au détriment toutefois des éleveurs de bétail, car elle a provoqué une hausse des prix du maïs qui sert à nourrir leur bétail. Les biocarburants de seconde génération – qui font actuellement l'objet de recherches – représenteraient une solution plus efficace.

Concernant la question sur les PED, M. Lalonde déplore le fait que le paquet « énergie et climat » ait relativement réduit la possibilité de recourir au « mécanisme de développement propre » proposé par le protocole de Kyoto. Ce mécanisme est assez populaire dans les PED car il offre des financements pour leurs projets et assure la bonne gestion de ces financements (ils sont directement versés à l'entrepreneur plutôt que par l'intermédiaire de l'État). La Commission souhaiterait ainsi se concentrer sur la lutte contre le réchauffement climatique en interne avant de financer les projets des PED. Les États-Unis vont jusqu'à remettre en question l'utilité de ces mécanismes qui financent des pays comme la Chine, déjà un très grand concurrent économique.

La France a déjà joué un rôle spécifique dans l'action de l'UE puisqu'elle a réussi à intéresser les États africains dans la négociation de l'Accord sur le changement climatique, en les faisant bénéficier de dispositions concernant la déforestation.

M. Mandil réagit à l'idée d'un accord restreint sur l'énergie nucléaire. Il semble que cette initiative soit déjà entreprise, au sein de l'UE et au niveau mondial (comme les projets concernant la quatrième génération des réacteurs nucléaires dits G4). Au sein de l'UE, la prise de décision est ralentie du fait de quelques pays hostiles, plus particulièrement l'Allemagne, dont la position actuelle en matière d'industrie nucléaire pourrait compromettre à terme, les objectifs européens concernant le changement climatique, la sécurité de l'approvisionnement et la croissance. Les États membres de l'UE devraient veiller à ne pas

perturber l'issue des élections allemandes en 2009 qui pourrait aboutir à un changement de position politique dans ce domaine. L'Allemagne doit être associée au développement du système nucléaire en Europe.

M. Mandil partage totalement l'avis de M. Le Bars concernant la nécessité de permettre l'accès à l'énergie des PED. La communauté internationale doit donc comprendre que les émissions de gaz à effets de serre doivent augmenter dans ces pays puisque leur développement passera par l'utilisation des combustibles fossiles. Les efforts des pays développés sur la réduction des émissions de gaz à effets de serre doivent donc être renforcés afin de permettre l'accroissement des émissions de CO₂ des PED du fait de leur développement.

Concernant la question sur la gouvernance globale et l'efficacité énergétique, un projet est en cours d'étude par la Commission sur une Charte de l'efficacité énergétique, dans laquelle la Commission envisage de donner un rôle important à l'AIE. Il est toutefois, plus aisé d'établir un échange de bonnes pratiques que des règles communes en matière de bonne gouvernance dans le domaine de l'efficacité énergétique. D'ailleurs, un rapport sur les bonnes pratiques dans ce domaine a été demandé à l'AIE par le G8 en 2005, elle le remettra cette année à l'occasion du sommet du G8 à Hokkaido.

Mme Jauréguy-Naudin revient sur l'observation relative à l'engagement des PED dans les accords internationaux sur le changement climatique. Une redéfinition des engagements des PED est nécessaire (par exemple, le Brésil et l'Afrique du sud ont proposé de s'engager sur des incitations à des objectifs de résultat plutôt que sur le système de pénalités du protocole de Kyoto). Une approche sectorielle serait mieux adaptée aux contraintes économiques des PED et devrait être privilégiée.

La salle a été invitée à une dernière série de questions :

- M. Richard Lavergne, représentant du secrétariat général de l'Observatoire de l'énergie au Ministère de l'Écologie, fait une première remarque sur les objectifs du paquet « énergie et climat » : l'analyse technique de ces objectifs soulève des doutes, notamment sur la véracité des chiffres et il est étonnant qu'un comité scientifique n'ait pas effectué une revue de ces chiffres.
- Une seconde remarque concerne les exigences d'engagement attendues des PED : les PED estiment avoir le droit aux émissions nécessaires à leur développement, compte tenu des injustices du passé. On peut toutefois, inciter ces pays à rejoindre les obligations internationales en leur démontrant qu'elles serviraient leurs intérêts (tel le problème du vieillissement de la population et de l'augmentation des prix des énergies pour la Chine).
- Un intervenant dans la salle fait deux observations :
 - La distinction entre « ajustement » et « adaptation », évoquée par M. Mandil, est erronée puisque l'adaptation a déjà commencé (par exemple, l'adaptation des espèces animales au changement climatique).

- Le problème des politiques de prix en matière d'énergie a été peu évoqué : des politiques de prix, qui s'apparentent à des aides d'État favorisant l'accès à l'énergie, sont pratiquées tant par les pays producteurs que les pays non producteurs. L'UE devrait insister pour rétablir des prix qui reflètent les coûts réels de production. Des subventions à la recherche technologique pourront bien évidemment être envisagées.
- M. Yannick Jadot, représentant de Greenpeace, fait part de sa surprise quant à la présentation qui a été faite par le panel du paquet « 20,20,20 » et des contradictions évoquées entre les objectifs qu'il met en place. Selon lui, la cohérence de ce paquet repose justement sur l'articulation entre ces trois objectifs puisque la réduction de la consommation via l'efficacité énergétique permettrait une promotion des énergies renouvelables. Il est pourtant étonnant de constater, que l'objectif de réduction de la consommation n'a pas été établi de manière contraignante dans le paquet « énergie et climat », et la directive sur l'efficacité énergétique ne suffit pas à atteindre cet objectif. Est-ce que la France, dans le cadre de la présidence de l'UE, envisage de défendre des mesures plus contraignantes en matière de réduction de la consommation dans le paquet « énergie et climat » – moyen plus efficace pour parvenir à une augmentation des énergies renouvelables que d'autres solutions (biocarburants, énergie nucléaire et séquestration et stockage du carbone) ?

Les orateurs ont été invités à répondre aux questions et observations :

M. Mandil est de l'avis de M. Lavergne qu'il est regrettable que certains objectifs aient été lancés par la Commission avant d'être étudiés.

Il est d'accord pour que les prix de l'énergie reflètent le prix réel, incluant des éléments extérieurs comme le prix du CO₂. Il reconnaît, par ailleurs, que des changements dans ce domaine sont difficiles à mettre en place. Pourtant, certains PED ont entrepris des initiatives très courageuses dans cette voie comme l'Indonésie (qui augmente très significativement les prix auparavant subventionnés).

Sur la question de M. Jadot, M. Mandil, répond qu'aucune solution n'est à exclure en attendant que de meilleures solutions se présentent à l'avenir – y compris les solutions concernant l'énergie nucléaire et la séquestration et stockage du carbone et le développement des énergies renouvelables. Concernant le paquet « énergie et climat », ce qui est critiqué n'est pas que l'efficacité énergétique soit intégrée dans ce paquet mais que l'objectif de 20 % soit modeste.

M. Lalonde estime que le paquet « énergie et climat » est astucieux et intelligent. La plupart des rapporteurs (notamment représentant des verts) estiment qu'il ne faut pas changer les chiffres contenus dans ce paquet au risque d'un effondrement des calculs scientifiques sur lesquels repose tout le paquet. Les efforts exigés par ce paquet ne sont pas négligeables contrairement à ce que prétend M. Jadot, d'ailleurs, l'UE envisage même d'augmenter son objectif de réduction des émissions à 30 % en cas d'accord mondial.

Concernant le prix de l'énergie, M. Lalonde fait part de sa compréhension face aux subventions des prix de l'énergie auxquels ont recours les pays pauvres afin d'aider au développement de leurs économies dans un contexte d'escalade des prix énergies fossiles.

Concernant le nucléaire, le cabinet Mc Kinsey constate que si certains pays envisagent à l'avenir de recourir à cette énergie, notamment la Grande-Bretagne et l'Allemagne – actuellement hostile – ils feront face à un manque de main-d'œuvre qualifiée dans ce domaine.

Pour clore le débat, Mme Jauréguy-Naudin revient sur le problème que pose l'articulation des objectifs « 20,20,20 » du paquet « énergie et climat » de la Commission. Les contradictions sont les suivantes : si on ne tient pas compte des contraintes économiques qui peuvent frapper les secteurs du ciment et de l'acier, les effets attendus peuvent être les délocalisations (donc émissions du CO₂ en dehors de l'UE) ou le recours à l'importation (augmentation de la production de pays émergents et donc augmentation des émissions de CO₂). L'établissement du prix du CO₂ comme indicateur des prix et des investissements a eu pour effet – du fait de la volatilité des prix du pétrole – de favoriser les investissements dans le gaz (ce qui pose d'autres problèmes de sécurité énergétique) et non dans les énergies durables comme les énergies renouvelables ou le nucléaire. La Commission devrait établir un ordre de priorité, l'objectif principal serait la réduction du CO₂, par la suite, libre aux États de mettre en place les mesures appropriées pour atteindre cet objectif.