

PAR NICOLAS THÉRY



ancien directeur à la direction générale Environnement de la Commission européenne

Un **atout** gagnant pour la **construction européenne**

L'approbation unanime du paquet « énergie-climat » souligne l'importance prise par l'environnement dans la construction politique européenne. Quatre éléments seront utiles pour la négociation internationale : des engagements fermes de maîtrise des émissions ; des transferts financiers permettant aux pays moins favorisés de faire tout de suite appel aux technologies les plus propres ; un encouragement marqué pour la recherche et le développement de ces technologies et une standardisation plus exigeante des produits à « haute intensité carbone », voitures et carburant dans un premier temps.

■ Pourquoi l'Europe progresse-t-elle sur l'écologie davantage que dans d'autres domaines ? Sans doute parce qu'au-delà des grands objectifs et des grandes idées, la politique environnementale répond aux trois conditions pratiques du succès européen : unité de doctrine, unité d'action, unité juridique.

Un consensus doctrinal

À la différence du social, il existe aujourd'hui un consensus sur l'importance et les objectifs d'une politique environnementale européenne.

REPÈRES

L'écologie fait partie des préférences collectives européennes grâce à la construction patiente d'un « acquis communautaire » dans le domaine de l'environnement. Depuis les années 1970, date des premiers textes luttant contre la pollution de l'air et l'acidification des lacs, la Communauté européenne s'est dotée d'un corpus (les réfractaires parleront d'arsenal) législatif convaincant : on estime aujourd'hui que 80 % de la législation environnementale applicable en France est d'origine européenne.

De l'étranger, l'Union européenne est vue comme une « Union environnementale », selon une expression britannique. La Russie a, par exemple, levé son veto à la ratification du protocole de Kyoto en 2004 parce que la Commission européenne, par la voix de Pascal Lamy, alors commissaire au commerce, a fait de Kyoto son objectif numéro un dans la négociation sur l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Belle illustration de l'utilisation de la politique commerciale – une des rares compétences fédérales de l'Union – pour un objectif environnemental.

Ce consensus n'est pas tombé du ciel : il s'est forgé lentement, notamment à la faveur des « plans d'action environnementale » proposés par la Commission européenne et approuvés par les États membres et par le Parlement. Nous en sommes au sixième, qui vient à échéance en 2012. Chacun de ces plans, centrés sur les utopies réalisables des cinq ou dix années suivantes, a contribué à l'émergence progressive d'une doctrine que, d'une certaine manière, la stratégie européenne de développement durable, adoptée en 2001, n'a fait qu'explicitier. Fait significatif, ce consensus inclut aussi des États membres souvent présentés comme eurosceptiques et il transcende les frontières entre anciens et nouveaux États.

Une unité d'action

L'unité d'action est ce moment où les ministres cessent d'invoquer le principe de subsidiarité et de vanter les mérites de l'action nationale pour se concentrer sur la définition d'une règle européenne. Le rôle de la Commission, qui dispose du monopole de l'initiative des textes, est ici central : c'est à elle de créer ce déséquilibre créatif qui est au cœur du projet européen. Quitte à ce que le succès ne soit au rendez-vous que quelques années plus tard : ainsi la communautarisation du marché du carbone, refusée en 2003 par les États membres, a-t-elle reçu en 2008 un soutien unanime des mêmes États, soucieux des risques de distorsion de concurrence. C'est bien souvent la prise de conscience des coûts de la « non-Europe » qui sert de déclencheur à l'action européenne.



Les trois conditions du succès européen : unité de doctrine, unité d'action, unité juridique

Des voix discordantes

Contrairement à ce qui se passe dans le domaine économique, où les choix européens pour le marché unique ou la politique industrielle sont portés par une politique commerciale fédérale, la politique environnementale ne dispose pas d'un ambassadeur unique. L'existence d'une législation abondante et d'une discussion interne préalable à chaque négociation ne permettent pas de compenser complètement ce handicap. Par exemple, au sein du « major economies Forum » qui réunit les dix-sept principaux émetteurs de gaz à effet de serre, l'Europe occupe six sièges : aux quatre principaux pays (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) s'ajoutent la Commission européenne et le pays qui préside l'Union. Résultat : lors de la discussion des communiqués, les amendements européens, plus ou moins répétitifs, peuvent représenter la moitié du volume global. Le traité de Lisbonne ne change pas cet état de fait.

Une base légale

Est remplie, enfin, l'unité juridique. Pour agir, l'Europe doit disposer d'une « base légale » dans les traités. À l'inverse des États centralisés, l'Union ne dispose que d'une compétence d'attribution. Longtemps, elle a fondé sa politique environnementale sur la base légale du marché unique, confondant donc environnement et lutte contre les obstacles à la libre circulation. Mais, depuis l'Acte unique de 1986, l'Europe dispose d'une compétence environnementale, sur laquelle l'essentiel des textes repose.

Des règles internes avant de convaincre

Chaque initiative environnementale suscite un débat : faut-il que l'Europe légifère seule, au risque de pénaliser ses propres industries, voire d'encourager des délocalisations d'activités ? Ou faut-il attendre un accord international auquel elle devrait d'abord consacrer tous ses efforts ?

Ce débat a pris une intensité particulière lors de la discussion du règlement Reach (*Registration, evaluation and authorization of chemicals* – voir article par ailleurs dans ce dossier) en 2003-2005 et il a aussi été au cœur du paquet « énergie-climat » de 2007-2008. Dans les deux cas, la réponse européenne a été identique : l'Union a décidé d'être à la fois lièvre et tortue, se dotant tout de suite d'une législation interne tout en articulant cette

législation avec les règles internationales ou avec les négociations à venir.

Ce choix est sans doute le seul compatible avec le fonctionnement de l'Union : compte tenu de la difficulté de définir et de tenir une position de négociation avec les pays tiers, il vaut mieux se concentrer d'abord sur l'établissement de règles internes et convaincre ensuite nos partenaires étrangers de leur bien-fondé et de la possibilité de les appliquer aussi au niveau international.

Enfin, et surtout, ce débat est souvent dépassé par le potentiel compétitif de la croissance verte. Le fait que l'Europe agisse avant ses principaux concurrents peut donc se transformer en atout. Les technologies développées dans les énergies renouvelables en donnent une bonne illustration. Le débat sur la perte de compétitivité porte donc essentiellement sur la prise en charge économique et sociale des coûts de transition.

Dans le cas du paquet climatique, le Conseil européen de mars 2007 a tracé les lignes de la stratégie internationale de l'Europe : il a fixé un objectif interne de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de -20 % en 2020 par rapport à 1990, à atteindre quelle que soit l'issue de la négociation internationale ; et il a accompagné cette décision d'un objectif supérieur, de -30 %, à atteindre dans le cadre d'un accord international impliquant des efforts comparables de la part de tous les pays développés.

Un monde en réduction

L'Europe elle-même est un laboratoire intéressant pour la négociation internationale. Par leur diversité, les 27 États membres offrent un monde en réduction et les solutions négociées dans ce cadre ont plus de chances de convaincre que l'affirmation de positions de principe qui n'auraient pas subi le tamis de la discussion législative.

Environnement et solidarité

L'écologie est une politique sociale : en recherchant une meilleure harmonie de l'homme avec son milieu naturel, elle évite l'accumulation de dommages mis à la charge des générations futures, elle permet un lien durable entre les hommes et leurs territoires et elle refuse le bradage des biens naturels. L'idée

À la fois lièvre et tortue, L'Union se dote d'une législation interne avant les négociations

de solidarité est donc au cœur de la démarche environnementale.

D'un point de vue pratique, en se donnant pour ambition de changer les modes de production et de consommation, elle provoque des transitions dont l'impact social peut être lourd. D'où l'implication croissante du mouvement syndical dans le débat environnemental : les syndicats européens demandent à être associés à la définition des politiques environnementales, afin de pouvoir contribuer à la prise en charge et à l'accompagnement des transitions. Cette implication a des aspects remarquables : ainsi, la Confédération européenne des syndicats a-t-elle soutenu le règlement Reach et la proposition de la Commission sur le CO₂ des voitures, contre l'avis des fédérations syndicales sectorielles.

Prendre en compte les réalités

L'impact environnemental négatif du charbon est bien connu, au point que des scientifiques recommandent l'interdiction de son utilisation ; mais c'est aussi l'énergie fossile la mieux répartie dans le monde, les réserves sont encore immenses et son coût d'extraction reste abordable pour de nombreux pays en développement. Face à cette contradiction, pas d'autre choix que de construire une solution prenant en compte les réalités économiques et sociales.

Financer les investissements environnementaux

Faute d'un renouvellement profond de nos infrastructures, nous ne pouvons pas atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, estimée à -80 % entre 1990 et 2050 pour les pays développés. Or une bonne proportion des logements, des centrales électriques, des autoroutes ou des usines construits aujourd'hui sera encore en service en 2050. Cette question a une importance particulière dans les pays en développement. S'ils adoptent le mode de développement que les pays industrialisés ont mis en œuvre depuis deux siècles, le climat n'y résistera pas. Et c'est sans doute là que se situe le nœud des négociations climatiques : dès lors que les pays en développement ne pourront jouir du même droit de tirage sur l'atmosphère dont ont usé les pays développés, comment traiter cette différenciation ?

La solution passe par une nouvelle solidarité entre Nord et Sud.

Au cœur de l'arbitrage politique qui a reçu le soutien unanime des 27 États et d'une majorité écrasante du Parlement européen, il y a donc quatre éléments qui seront utiles pour la négociation internationale : des engagements fermes de maîtrise des émissions en valeur absolue, différenciés en fonction du niveau de développement économique ; des transferts financiers significatifs permettant aux pays moins favorisés de se développer en faisant tout de suite appel aux technologies les plus propres ; un encouragement marqué pour la recherche et le développement de ces technologies (notamment pour les énergies renouvelables et la capture et le stockage du carbone) et une standardisation plus exigeante des produits à haute intensité carbone (voitures et carburant dans un premier temps). Ce dispositif ne sera pas reproduit à l'identique dans l'accord « post-Kyoto » qui doit être conclu à Copenhague en décembre. Mais il est clair que les questions en débat entre le Nord et le Sud seront les mêmes. Et l'issue des discussions dépendra, comme pour le paquet européen, de la capacité collective à définir des mécanismes de solidarité adaptés. C'est donc bien en dépassant le champ proprement environnemental et en prenant en compte les contraintes économiques et sociales que la négociation internationale a des chances d'aboutir. Climat et solidarité devront aller de pair. ■

Répartir les efforts

Lors de l'élaboration du paquet climatique, une des principales difficultés était de savoir comment répartir les efforts de réduction d'émissions entre États membres pour les activités non couvertes par le marché carbone. De nombreux experts penchaient pour une répartition fonction du potentiel de réduction de chaque État. Ce choix technocratique a été écarté au profit d'une règle fondée exclusivement sur la solidarité : les efforts à faire sont fonction de la richesse par tête (au sein d'un corridor d'émissions globales compris entre +20 et -20 %). Ce qui permet à la Bulgarie d'accroître ses émissions et de poursuivre son développement tout en amorçant un découplage entre croissance et émissions tandis que le Luxembourg devra les réduire d'un cinquième.

Il faut une capacité collective à définir des mécanismes de solidarité adaptés