

## L'Union européenne à Durban : tenir le cap

Éloi Laurent

Le visage offert par l'Union européenne (UE) à la conférence de Durban sur le climat n'était, a priori, guère rassurant. L'improbable attelage formé par la commissaire Connie Hedegaard, en partie responsable du déraillement des négociations de Copenhague en 2009 en sa qualité de ministre danoise de l'Environnement, et la Présidence polonaise, qui milite au sein même de l'UE pour modérer les ambitions climatiques de la région, ne pouvait qu'inciter à la circonspection. Fort heureusement, la délégation européenne à Durban peut compter sur l'apport des délégations nationales et du Parlement européen et s'appuyer sur l'acquis de deux décennies d'engagement du Vieux continent en faveur du climat.

La position de l'UE, *go-between* des négociations climatiques mondiales, consiste à proposer un compromis entre pays développés (ceux qui sont contraints par l'Annexe I du Protocole de Kyoto à des cibles quantitatives de réduction d'émissions) et pays en développement (hors Annexe I, qui n'ont accepté à Kyoto que des mesures volontaires). L'UE entend ainsi prendre la tête des pays riches pour prolonger le Protocole de Kyoto, dont la première phase d'engagement expire en 2012, en contrepartie de la promesse des pays en développement de se soumettre à leur tour à un traité international contraignant qui pourrait être signé en 2015 et entrer en vigueur en 2020.

Ce compromis est imparfait : si le traité climatique global voulu par l'UE ne commençait à produire ses effets qu'à partir de 2020, nous entrerions dans le monde incertain des 3° C de réchauffement et les réductions d'émissions seraient beaucoup plus coûteuses économiquement. Ce compromis est de surcroît rendu délicat par l'éclatement de l'ensemble « pays en développement » depuis deux décennies : la Chine, mais aussi l'Inde et le Brésil sont-ils émergents, émergés ou « submergents » (leur développement menaçant celui des pays riches) ? La Chine, premier émetteur mondial de gaz à effet de serre depuis 2007, fait habilement valoir qu'elle abrite encore une population équivalente au double de la population française vivant avec un dollar par jour. Pourtant ce sont les pays développés hors UE qui se montrent, et

de loin, les plus irresponsables : les États-Unis, le Canada, la Russie et le Japon forment à Durban une « coalition des opportunistes » dont il sera bien difficile de contrer la force d'inertie.

L'Union européenne doit-elle dès lors renoncer à ses ambitions par crainte de devenir le dindon de la farce climatique ?

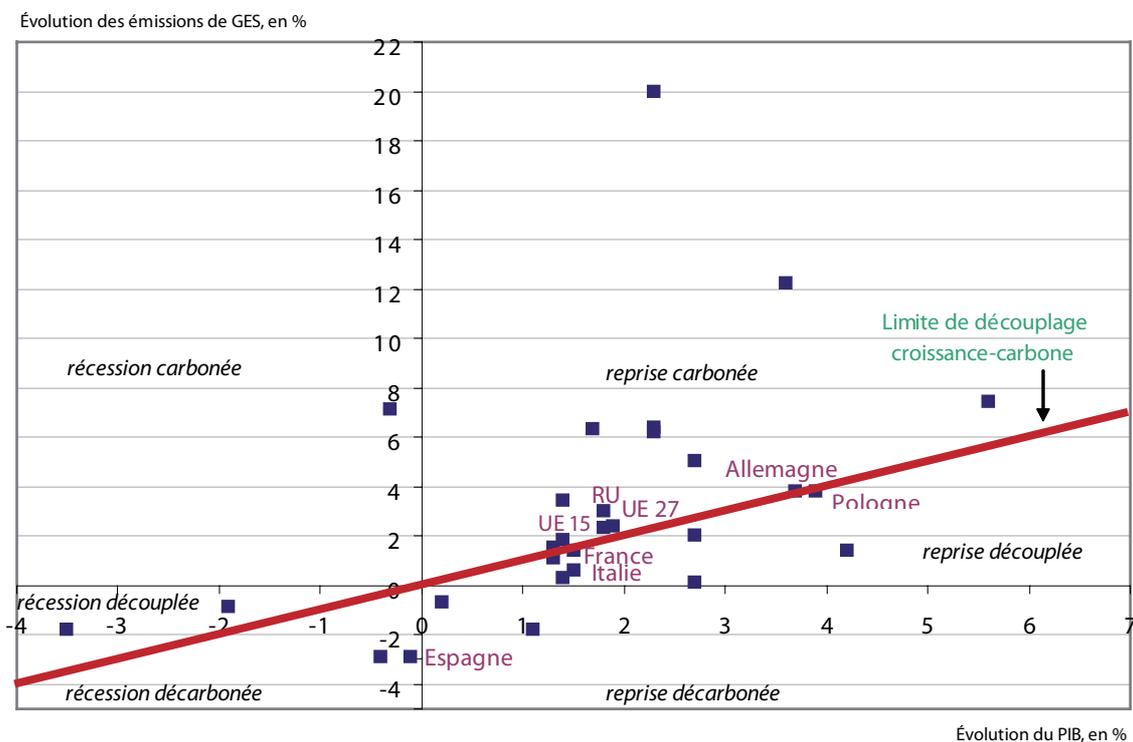
Certains Etats membres font valoir que l'UE ne représente plus qu'un huitième des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) en 2010, au sein d'un groupe des pays de l'OCDE qui ne représente plus lui-même que 43 % des émissions (dont 18 % pour les États-Unis et 5 % pour la Russie) contre 57 % pour les pays en développement (dont 25 % pour la Chine et 5 % pour l'Inde). Cette comptabilité est incontestable, mais elle est statique : elle masque le caractère global de la transition climatique, à la fois positif et négatif. Pour bien comprendre les conditions et la valeur de l'engagement européen, il convient de mettre en lumière ce que l'on pourrait appeler les liaisons heureuses et les liaisons dangereuses du carbone à l'échelle planétaire.

## Les liaisons heureuses du carbone

Le profil des émissions mondiales de l'année dernière a légitimement mis en émoi la communauté internationale. On y constate, comme [on pouvait hélas s'y attendre](#), que la reprise économique de 2010 a effacé la baisse des émissions observées en 2009, acquise du fait de la récession mondiale. Les émissions de CO<sub>2</sub> ont progressé de 5,8 % en 2010, alors qu'elles n'avaient que faiblement reculé de 2008 à 2009 de 1,4 %. Or si ces émissions ont crû de 7,6 % dans les pays en développement (Chine compris, qui a vu ses émissions augmenter de 10,4 %), elles ont aussi ré-accélééré de 3,4 % dans les pays riches, avec par exemple une croissance de 7 % des émissions au Japon (les émissions sont ici calculées, comme c'est le cas dans le cadre des Nations-Unies, sur la base de la production des différents pays et non de leur consommation, on reviendra sur ce point dans la deuxième partie de cette note).

Dans ce contexte, l'Union européenne, pourtant victime comme d'autres pays du globe d'un été chaud et d'un hiver rigoureux, est parvenue en 2010 à maîtriser le rebond de ses émissions. L'UE est en effet, pour le bien commun de l'humanité, la région la plus avancée dans le processus de [découplage croissance-carbone](#). Les dernières estimations publiées par l'Agence européenne de l'environnement indiquent une hausse des émissions de 2,4 % pour l'UE 27 (pour une croissance du PIB en 2010 de 1,9 %) et de 2,3 % pour l'UE 15 (pour une croissance du PIB de 1,8 %). Le total de la baisse des émissions pour l'UE 15, qui est seule dans l'Union engagée par le Protocole de Kyoto, atteint, après la baisse de 2009 et la hausse de 2010, 10,7 % part à rapport à 1990, soit près de trois points de mieux que la cible de Kyoto (-8 %). Une analyse détaillée de la performance des plus grands émetteurs européens confirme qu'ils se situent à proximité ou en dessous de la limite de découplage croissance-carbone (graphique 1).

## Graphique 1. Croissance du PIB et croissance des émissions de 2009 à 2010 pour les États membres de l'Union européenne



Données : Agence européenne de l'environnement.

Note : la « limite de découplage croissance-carbone » correspond ici à la droite de parité entre taux de croissance des émissions de GES (de production) et taux de croissance du PIB. Sur la notion, riche, de découplage, voir [cet article](#).

Source : Éloi Laurent (2011).

À titre de comparaison, les États-Unis, avec une croissance du PIB de 3 %, ont vu leurs émissions bondir de 4 % en 2010, la plus forte augmentation en volume depuis 1988. C'est, en matière de découplage croissance-carbone, deux fois moins bien que l'Union européenne.

Mais pourquoi poursuivre sur la voie de ce découplage, peut-on légitimement s'interroger, dès lors que, précisément, les autres pays ne nous y suivent pas et que le climat est un bien public mondial ? À quoi bon réduire nos émissions en Europe si elles explosent dans le reste du monde au profit des passagers clandestins du climat ?

C'est ici qu'entrent en jeu les liaisons heureuses du carbone. Certes, l'Union européenne ne représente qu'un huitième des émissions de CO<sub>2</sub>, mais elle compte pour un quart du PIB mondial et le marché unique pèse à lui seul près du tiers de la totalité des échanges commerciaux planétaires. En tant que première économie du monde et leader climatique global, l'Union européenne détient en réalité un pouvoir considérable sur les politiques climatiques mises en œuvre au-delà de ses frontières.

Son influence est d'abord directe : [l'exemple des standards automobiles](#) le montre bien. Parce que les constructeurs ne veulent pas développer de trop nombreuses versions des mêmes produits, ils s'alignent sur les normes d'émissions les plus contraignantes qui se trouvent aujourd'hui (pour l'horizon 2020) être européennes. Contrairement à l'époque des années 1960 et 1970, où les États-Unis, alors leader

écologique mondial, influençaient la réglementation des produits chimiques en France et en Allemagne, ce qui se passe aujourd'hui à l'intérieur du marché unique importe désormais pour le reste du monde. Si un producteur automobile veut exporter ses produits dans le marché unique, il devra se conformer à la réglementation européenne qui du coup se diffusera à travers lui vers d'autres marchés de la planète : les producteurs non-européens deviennent les ambassadeurs involontaires des lois européennes. Et les règles du marché unique, particulièrement développées en matière environnementale et climatique, constituent ainsi la véritable politique extérieure de l'Europe.

L'influence européenne est aussi indirecte : l'Australie vient d'annoncer qu'elle travaille à relier le marché du carbone qu'elle va créer au marché européen. C'est que ce dernier représentait en 2010 85 % en valeur des transactions carbone mondiales (sa taille a été multipliée par un facteur seize en seulement cinq années d'existence). Des ambitions similaires existent en Californie, qui vient de lancer son propre marché de permis d'émissions. À vrai dire, l'influence européenne est aussi involontaire : le marché de permis d'émissions californien qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 s'efforce d'éviter certaines erreurs européennes et prévoit notamment des instruments efficaces de contrôle du prix du carbone. Enfin, les fiscalités carbone qui se développent à travers le monde, comme récemment dans la province canadienne de Colombie-britannique, s'inspirent des expériences européennes (où la fiscalité environnementale représentait en 2009 autour de 2,5% du PIB contre 1,6 % pour les autres pays de l'OCDE).

On voit bien dès lors toute l'importance d'une politique climatique européenne ambitieuse, dont l'enjeu dépasse de loin les frontières du continent. L'Union européenne possède un très grand pouvoir sur les politiques écologiques des autres pays du monde : plus elle sera ambitieuse sur le plan climatique et plus, par effet d'influence et d'entraînement, les autres pays le seront aussi.

## **Les liaisons dangereuses du carbone**

Mais les liaisons carbonées de l'Union européenne sont également dangereuses. Le plus grand défi que doit relever la région réside dans la maîtrise du double phénomène de « fuite de carbone » et d'émissions importées, qui mine la cohérence de sa politique climatique et face auquel elle ne dispose pas à l'heure actuelle de réponse adaptée.

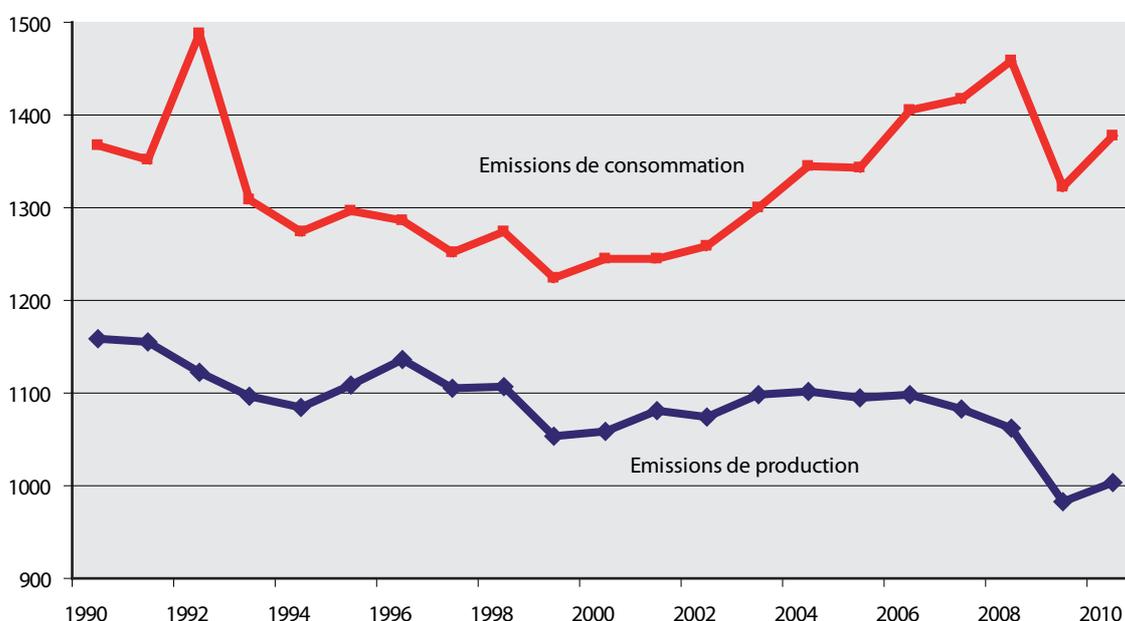
Depuis le milieu des années 1990, l'écart ne cesse en effet de se creuser entre les émissions de consommation et les émissions de production des pays développés, autrement dit entre les émissions qui sont issues de la production nationale des pays riches et les émissions issues de la production des autres pays du monde, incorporées dans les produits consommés dans les pays riches. Fuite de carbone et émissions importées ont partie liée : c'est parce que les industries les plus polluantes ont fui la réglementation environnementale des pays développés que ces émissions leur reviennent aujourd'hui sous la forme de produits manufacturés, importés principalement de Chine.

Des données récentes du Global Carbon Project permettent de prendre la mesure de ce commerce du carbone (transfert d'émissions des pays riches vers les pays en développement, puis retour des émissions vers les pays riches) : alors que l'écart entre émissions de production et de consommation pour les pays riches était de 3 % en 1990, il a grimpé à 14 % en 2010.

Pour autant, ce nouvel état de fait ne retourne pas complètement, comme on le croit parfois, la répartition des émissions mondiales : même calculées par rapport à la consommation et non à la production, les émissions des pays en développement, emmenés par la Chine, ont bien dépassé celles des pays riches (ce dépassement, qui a eu lieu en 2005 pour les émissions de production, s'est produit en 2009 pour les émissions de consommation). De même, les pays émergents ont une responsabilité dans ces émissions liée au défaut de leur réglementation environnementale, défaut dont ils tirent profit pour un développement économique souvent à courte vue. On ne peut donc pas se représenter ce commerce du carbone comme un échange forcé et inégal. En revanche, c'est un véritable problème écologique, et il touche particulièrement l'Union européenne.

Les émissions de production de carbone de l'UE ont ainsi baissé de 14 % depuis 1990 (l'Agence européenne de l'environnement indique depuis cette date une baisse de 15 % de tous les GES) mais ses émissions de consommation ont elles augmenté de 1 % (graphique 2).

**Graphique 2. Emissions de production et de consommation de l'Union européenne, en millions de tonnes de carbone**



Données : Global Carbon Project.  
Source : Éloi Laurent (2011).

Si l'évolution depuis 20 ans de l'écart en pourcentage est comparable avec celle des autres pays riches, l'écart en volume entre les émissions de production et de consommation est par exemple, pour l'année 2010, deux fois plus important dans l'Union européenne que pour les États-Unis et près de quatre fois plus important que pour le Japon. L'UE doit maîtriser ces flux si elle entend conserver sa crédibilité climatique.

L'instauration d'un [tarif carbone aux frontières de l'Union européenne](#) pourrait redonner de la cohérence à la politique climatique européenne en traitant le problème des fuites de carbone et des émissions importées et en fournissant, au surplus, une source de financement au Fonds vert, dont l'architecture pourrait constituer le seul véritable acquis de Durban.