

Réunion du jeudi 8 juillet 2010

Environnement

*Audition de Mme Connie Hedegaard,
commissaire européenne à l'action sur le climat*

M. Jean Bizet :

La création de votre portefeuille est l'un des symboles forts de la Commission en place. Pour votre action, vous disposez d'une nouvelle direction générale, la DG Action pour le climat. Vous avez aussi un rôle d'impulsion auprès de vos collègues en charge de l'énergie, de l'environnement ou de l'agriculture. Votre mission est en effet de faire valoir l'enjeu climatique dans toutes les politiques de l'Union.

Le Sénat est naturellement attentif à ces enjeux. Notre assemblée a adopté plusieurs résolutions européennes et a conduit des travaux importants, par exemple sur la taxe carbone. Pour sa part, la commission des affaires européennes, sous l'impulsion de notre collègue Fabienne Keller, fut à l'origine d'une résolution européenne sur le marché des quotas de CO² et le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières en novembre dernier.

L'échec de Copenhague et la crise dans laquelle l'Europe se débat ont donné le sentiment ces derniers mois que l'enjeu climatique ne mobilisait plus autant les opinions et les gouvernements. Mais, nous savons tous que c'est désormais un élément structurant de l'ensemble des politiques publiques.

Pour autant, la compréhension des enjeux n'est pas aisée. Beaucoup de nos concitoyens sont un peu perdus face à la complexité des négociations internationales en cours. Au niveau européen, les notions se télescopent entre secteurs sous quotas ou non, taxe carbone européenne, taxe aux frontières... Un de vos objectifs est certainement de clarifier le débat public.

Bien qu'en pointe, la stratégie européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre est encore en construction. Le paquet « énergie-climat » a posé les bases. Mais sa mise en œuvre reste à définir. Un seul exemple : les modalités de la mise aux enchères des quotas à partir de 2013 sont toujours inconnues.

Pour conclure, et je parlerai ici à titre plus personnel, je crois que ces incertitudes plaident en faveur d'une plus grande prudence de la part de l'Union avant tout engagement supplémentaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le défi du changement climatique ne peut être relevé qu'à

un niveau global. Sortons de la crise et réussissons à mettre en place tous les outils du paquet « énergie climat » avant d'aller plus loin unilatéralement.

Mme Connie Hedegaard :

La crise économique est dans tous les esprits. Mais elle ne doit pas reléguer le défi climatique au second rang. Au contraire, nous devons être convaincus que la lutte contre le réchauffement climatique est un moteur de croissance pour l'Union en développant des produits moins gourmands en énergie, en restant leader sur les énergies renouvelables, en réduisant notre dépendance énergétique. Ce serait une erreur d'opposer la croissance et le climat. Tout est lié.

Bien sûr, les négociations internationales avancent mal. La Chine ralentit les discussions, mais, dans le monde réel, elle avance très vite. L'Europe doit rester leader dans les négociations et, simultanément, conserver sa compétitivité dans les technologies vertes. Car c'est à peu près notre seul avantage comparatif par rapport aux grandes économies émergentes.

L'objectif d'une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à 2005 est acquis pour l'Union. Malgré les difficultés, je crois que le passage à un objectif de 30 % doit rester une option ouverte afin de ne pas offrir à nos partenaires un prétexte facile pour rejeter sur l'Europe la responsabilité de l'enlisement des négociations.

Car il ne faut pas se faire d'illusion. Le sommet de Cancun à la fin de l'année a peu de chance de déboucher sur un nouveau traité. Depuis Copenhague, ni la Chine, ni les Etats-Unis ont évolué sur leurs positions. En revanche, je crois à des avancées sur certains dossiers, en particulier la protection des forêts et la mise en œuvre des aides aux pays en voie de développement.

La stratégie européenne doit être de pousser à un accord rapide sur le fond. Il sera ensuite temps de trancher la question du cadre juridique final. Cette stratégie peut réussir à la condition que l'Union parle d'une seule voix.

Mon dernier point portera sur les fuites de carbone. Bien sûr, il existe un risque de délocalisation de nos activités économiques fortement émettrices de CO₂ vers des régions du monde moins exigeantes. Je ne suis pas naïve. Mais il faut être aussi conscient que ce n'est pas parce que la plupart des économies émergentes sont peu allantes dans les négociations qu'elles sont immobiles dans l'économie réelle. Elles se sont fixé des objectifs internes de réduction de leurs émissions. Si l'Europe ralentit trop son effort, elle risque aussi de perdre des emplois. Il faut rester ambitieux pour maintenir et amplifier notre effort de recherche.

La taxe carbone est un des moyens de modifier les comportements des acteurs économiques. Le Danemark s'en est doté depuis longtemps et est avec le Japon l'économie dont l'efficacité énergétique est la meilleure. Nous devons développer ces taxes plutôt que de taxer le travail.

La taxe carbone aux frontières est un autre outil. C'est une idée française. La Commission européenne l'a étudiée dans sa communication du 28 mai 2010 et ne l'a pas rejetée. Toutefois, elle a relevé plusieurs difficultés importantes. Sa mise en œuvre serait très délicate. Comment déterminer le contenu carbone d'un produit importé, par exemple l'acier ? Cela suppose de connaître son origine exacte, le mode de production, l'origine de l'électricité utilisée... Une bureaucratie énorme sera nécessaire. De plus, il faut se demander quel sera l'effet sur nos partenaires, en particulier la Chine. Le risque est grand que cela déclenche des représailles commerciales. Or, l'Europe n'a rien à gagner à une guerre commerciale.

Il convient donc d'user de cet outil avec prudence, d'autant plus qu'il n'est pas certain que la Chine soit finalement la principale concernée. Leurs progrès sont si rapides que certaines de leurs industries, par exemple le ciment, sont déjà moins polluantes que les industries américaines. Les effets d'une taxe carbone aux frontières sont difficiles à cerner et à maîtriser.

M. Jean Bizet :

Quel est l'avis de l'organisation mondiale du commerce sur une taxe carbone aux frontières ?

Mme Connie Hedegaard :

L'organisation mondiale du commerce estime qu'une taxe carbone aux frontières pourrait être compatible avec les règles mondiales du commerce. Tout dépend de la manière dont elle sera conçue et calculée.

M. Yves Pozzo di Borgo :

Je sais le rôle essentiel que joue la Commission européenne et les grandes compétences dont elle dispose, mais j'ai le sentiment qu'elle a une approche trop conceptuelle des problèmes et qu'elle passe parfois à côté de la réalité. Je prendrai deux exemples.

La Chine est en train de devenir leader sur le marché des panneaux solaires avec des produits plus puissants et plus robustes que ceux provenant d'Allemagne. Cela signifie que l'Union n'accompagne pas son action pour le climat par une politique industrielle à la hauteur. Elle prend ainsi le risque d'en perdre tous les fruits au profit de ses concurrents.

Un second exemple m'a été inspiré par le récent débat en France sur le projet de Grand Paris qui prévoit notamment la création d'un métro desservant toute l'Ile-de-France. Au cours de ce débat, il n'y a pas eu de réflexion sur ce que devait être la ville du futur alors que 90 % de la population mondiale habitera bientôt en zone urbaine. La Commission européenne, qui a une vision globale des choses, devrait éclairer l'avenir ; or elle ne semble pas avoir engagé une réflexion sur la ville de demain.

Mme Fabienne Keller :

Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour votre action et votre engagement. Cela est d'autant plus nécessaire que je sens monter actuellement une exaspération au prétexte que la crise économique est le problème prioritaire et que la lutte contre le réchauffement climatique est trop coûteuse. C'est une erreur fondamentale, car c'est précisément en période de crise qu'il faut avoir le courage de remettre en cause les modèles habituels. A cet égard, pourriez-vous m'indiquer si les États membres sont en situation de pouvoir respecter l'objectif des trois fois vingt ou si l'on constate d'ores et déjà un retard ?

A propos de la taxe carbone, j'ai cru comprendre que, lors d'une réunion le 23 juin 2010, la Commission européenne avait reporté sine die le projet de réforme de la taxation de l'énergie imaginé par Algirdas Semeta, commissaire à la fiscalité. C'est dommage. Partagez-vous cette analyse ?

Vous avez exprimé vos réserves quant à la faisabilité d'une taxe carbone aux frontières. Le terme de taxe est d'ailleurs inadéquat, puisqu'il s'agirait en réalité d'inclure les importateurs dans le système d'échange de quotas. Je crois au contraire que cette taxe sera indispensable à partir du moment où les quotas seront délivrés aux enchères. En outre, si la Chine se fixe aujourd'hui des objectifs précis de réduction des émissions, cela veut dire qu'elle se donne les moyens de les mesurer. L'Union pourrait alors disposer de ces données pour ajuster le montant de sa taxe aux frontières.

L'Union devrait aussi en profiter pour corriger certains défauts de son système de quotas, notamment le fait que, lorsqu'un site ferme aujourd'hui, les quotas demeurent alloués à ce site. Cela crée de fait une prime à la délocalisation.

Enfin, je souhaiterais insister sur l'importance de maintenir l'effort financier en faveur du développement et de la modernisation des réseaux ferroviaires. Je crains que les négociations sur les futures perspectives financières de l'Union sacrifient ces crédits.

Mme Connie Hedegaard :

Vous avez soulevé beaucoup de questions. Sur la question de savoir si nous avons besoin d'une politique industrielle et s'il faut laisser faire le marché sans ériger de barrières, je dirais simplement que, pour les panneaux solaires chinois que vous avez cités en exemple, les Chinois ont juste été bien avisés de les produire à grande échelle et qu'il est difficile pour les Européens de les tenir à l'écart de ce marché. Ce que nous pourrions faire, c'est tenter de définir de meilleures normes, comme pour les biocarburants, afin que ces panneaux soient produits dans le respect du développement durable. Je pense que nous disposons là d'un outil, qu'il nous revient d'utiliser plus souvent, comme cela a déjà été fait dans le secteur de la chimie avec le programme Reach.

M. Yves Pozzo di Borgo :

Je relève une nouvelle fois que la Commission fait preuve d'une conception très théologique du libéralisme et que, quand le marché européen est impuissant face à la concurrence, l'on ne s'interroge que pour savoir s'il faut se protéger. Je crois que la question n'est pas là, mais dans une politique industrielle beaucoup plus volontariste de la Commission, dont vous-même pourriez tirer bénéfice pour le climat.

Mme Connie Hedegaard :

J'appartiens à la famille politique des conservateurs au Danemark. Mais je suis d'accord avec vous pour dire que l'Europe doit être davantage qu'un marché et qu'elle doit travailler sur les normes et la régulation. Le portefeuille qui m'a été attribué au sein de la Commission montre en lui-même qu'il faut arrêter de penser en silos - énergie, environnement, transports - mais qu'il faut développer une approche intégrée, plus « holistique », à l'instar de l'objectif trois fois vingt. Mais, pour reprendre votre exemple des panneaux solaires chinois, quelle politique industrielle préconiseriez-vous pour éviter que la Chine et Taïwan ne monopolisent 84 % du marché ?

M. Yves Pozzo di Borgo :

C'est vrai que la France, comme l'Europe, ont manqué de pertinence sur le sujet. Mais je me demande si la Commission, par le poids politique qu'elle a, par la vision large que sa position lui confère, n'est pas en mesure de compenser les faiblesses des différents pays de l'Union.

Mme Connie Hedegaard :

Pour répondre maintenant à Fabienne Keller, je voudrais d'abord la remercier pour les mots gentils qu'elle a eus. Vous avez évoqué les perspectives financières et je crois qu'effectivement nous devons concentrer

d'avantage notre budget sur les cibles prioritaires que sont la recherche-développement, l'innovation, les nouvelles technologies, au lieu de nous éparpiller. C'est seulement de cette façon que l'Europe peut ne pas perdre sa compétitivité.

Le paquet « énergie-climat » fait l'objet d'un suivi et il y a des objectifs intermédiaires à atteindre avant 2020. Au regard des états d'avancement transmis par les différents États membres, nous constatons même une certaine avance sur les échéances.

Quant à l'idée de taxe carbone aux frontières, la Commission l'a analysée dans tous ses détails. Un rapport a été présenté sur ce sujet en mai et a été approuvé par tous les États membres, y compris la France. Cette analyse soulignait qu'il s'agissait d'un outil pas toujours facile à mettre en œuvre en pratique et qu'il faudrait n'y recourir qu'avec prudence en fonction du calendrier, de la psychologie des négociations, du choix politique... Quant à la taxe carbone, a-t-elle été repoussée ? Non, heureusement. Lorsqu'il y a eu un débat d'orientation générale au sein de la Commission, j'ai eu l'heureuse surprise de constater que l'immense majorité de mes collègues était favorable à une taxation plus lourde des dépenses énergétiques et à un allègement de la fiscalité du travail. Mais la crise a conduit beaucoup d'États membres à faire évoluer leur système fiscal et je reconnais que le balancier s'est alors retourné, les taxes sur l'énergie diminuant, à l'inverse de celles frappant le travail. En tout cas, même si la crise a brouillé les cartes et s'il faudrait sans doute revoir l'étude d'impact, un accord est assurément possible sur une taxe carbone minimale en Europe comme nous avons une taxe minimale européenne sur les carburants. Un seul État y est opposé, malheureusement un de ceux qui sont les plus décisionnaires !

Vous m'avez interrogée sur la politique de la ville. En raison de la subsidiarité, ce sujet n'est pas communautaire et la responsabilité en ce domaine revient d'abord aux États membres. Pourtant, il y a beaucoup à faire et l'organisation de la ville est cruciale pour le sujet qui nous occupe. Les fonds structurels européens que gère la Commission sont néanmoins des outils par lesquels nous pourrions agir de manière plus ciblée et plus efficace sur les villes. J'en parlerai à mon collègue en charge de la politique régionale. Comme l'indiquait Fabienne Keller, la ville soulève la question des transports et il est évident que l'on ne peut résoudre les enjeux des émissions carbone qu'en mettant un terme à l'accroissement continu de la part des transports dans les émissions de carbone et en encourageant les transports publics, le ferroviaire...

Mme Fabienne Keller :

Concernant les modalités de la mise aux enchères des quotas carbone, sujet sur lequel le Sénat a adopté une résolution, pouvez-vous nous

donner des informations et nous expliquer le retard pris sur le calendrier de leur définition ?

Mme Connie Hedegaard :

La semaine prochaine, nous aurons une réunion sur ce sujet. Quatre grands États membres voudraient disposer chacun de leur propre plateforme d'enchères, alors qu'il ne fait aucun doute qu'une unique plateforme communautaire serait bien plus efficace. Nous travaillons avec eux pour trouver des « solutions d'opt-out » assorties de conditions très strictes. Ils considèrent encore ces conditions comme trop strictes, mais nous comptons rester fermes. J'espère une décision la semaine prochaine. Si vous avez des contacts dans les quatre capitales européennes concernées, n'hésitez pas à les faire jouer pour faciliter les choses !

Mme Fabienne Keller :

Alors que l'on s'interroge sur les modalités de régulation des marchés financiers, je crois que le marché des quotas de carbone pourrait devenir un modèle de marché sécurisé. Donc il vaut mieux, selon moi, trop le réglementer que pas assez. Ce marché est un marché artificiel d'intérêt général. Le cours du carbone doit être encadré et non abandonné à d'éventuelles manipulations de marché. Sinon sa crédibilité serait mise en cause.

M. Jean Bizet :

J'ajoute un point à la question de Fabienne Keller : la définition juridique des quotas a-t-elle été précisée ?

Mme Connie Hedegaard :

Je suis d'accord avec vos propos concernant le marché des quotas. Mais nous sommes dans la main des États et quand bien même vous, moi ou d'autres sommes convaincus qu'il s'agit d'une solution de bon sens, il n'est pas possible de l'imposer aux États membres s'ils n'en veulent pas.

Concernant la nature juridique des quotas, vous êtes venus à Bruxelles dialoguer avec nos experts. C'est une question importante et difficile que nous continuons à creuser, dans l'espoir de conclure d'ici la fin de l'année. Ceci illustre le rôle important de ce dialogue avec les élus nationaux, qui contribue à inspirer la Commission européenne et participe ainsi très utilement à la dynamique européenne. Mais il est vrai que certains pays sont beaucoup plus réticents. La question reste ouverte, mais il nous faut la prendre à bras le corps pour obtenir une définition viable, gage d'un marché efficace, qui nous permettra d'améliorer le climat, l'environnement, la qualité de l'air, et de créer beaucoup d'emplois. En connectant ce sujet avec ceux déjà

abordés, la ville, les perspectives financières, les transports, la recherche, il est possible de construire un développement durable en Europe.

M. Jean Bizet :

Il me reste deux questions. D'abord, j'aurais voulu savoir ce qu'il est advenu de l'aide rapide promise à Copenhague aux pays en développement pour 2010, 2011 et 2012 et à quoi cette aide doit servir.

Deuxièmement, la Chine a-t-elle une réelle maîtrise des technologies vertes comme elle le prétend ? A-t-elle réduit substantiellement ses émissions de carbone ?

Mme Connie Hedegaard :

L'aide rapide aux pays en développement annoncée à Copenhague est prête à être versée et s'élève à 7,2 milliards d'euros. Il faut désormais veiller absolument à ce que cette somme soit efficacement utilisée pour assurer notre crédibilité à la prochaine conférence sur le changement climatique prévue à Cancun à la fin de l'année.

Pour ce qui est de la Chine, je suis intimement convaincue de son avancée en termes de technologies vertes. Je vais l'illustrer par trois exemples.

D'ores et déjà, 3 des 10 plus grandes sociétés mondiales produisant de l'énergie éolienne sont chinoises. La Chine ambitionne de compter d'ici quelques années 3 des 5 meilleures au monde et, quand on leur demande quelles seraient ces trois sociétés, ils répondent qu'ils ne peuvent le dire tant il y a de candidats susceptibles de briguer ces places.

Par ailleurs, le projet de charbon propre déployé en Chine fonctionne si bien que le Ministre chinois de la réforme que j'ai rencontré m'a indiqué qu'il ne savait que faire dans la mesure où il avait déjà capté plus de carbone que prévu !

Enfin, la Chine s'est fixé l'objectif d'améliorer son efficacité énergétique de 45 % d'ici 2020. Cette année, elle a déjà gagné 14 % d'efficacité, mais son objectif annuel était de 20 %. Savez-vous comment réagit la Chine dans un tel cas ? Si l'amélioration annuelle reste en-dessous de la cible sur un site donné, il est décidé d'arrêter la production sur ce site jusqu'à atteindre l'objectif ! C'est la méthode chinoise, mais ce n'est pas la méthode européenne... Ces objectifs sont fixés par secteur : ciment, acier, aluminium. La Chine planifie aussi ses progrès par province, par entreprise mais son prochain plan quadriennal se concentrera sur des objectifs par secteur (charbon, acier, aluminium) en leur octroyant des droits à consommation, ce qui se rapproche de notre façon de faire. Les objectifs fixés vont nécessairement nourrir l'innovation. Un gouverneur de province qui ne

respecterait pas l'objectif ne resterait pas longtemps gouverneur... La Chine se donne les moyens d'atteindre ses objectifs et représente de ce fait un immense défi. L'Union européenne doit continuer à se battre et ne pas croire qu'elle restera toujours championne du monde...

M. Jean Bizet :

Votre exemple, comme d'autres – la Chine, qui contestait encore il y a peu les droits de propriété intellectuelle, y est désormais favorable –, montre à quelle vitesse ce pays se transforme... Merci beaucoup pour vos propos très intéressants.