

Gaz à effet de serre

la faiblesse de la politique française

A la veille de l'ouverture de la cinquième Conférence des Parties de la Convention Climat (lundi 25 octobre à Bonn – Allemagne), le Réseau Action Climat (RAC) s'inquiète de la faiblesse de la politique française en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ce collectif d'associations environnementales françaises souligne les points suivants :

- pour que la France puisse remplir les engagements pris à Kyoto, le Plan National en cours d'arbitrage doit être plus ambitieux, il doit contenir 10 mesures clefs défendues par les associations et décrites ci-après;
- les Contrats de Plan État - Région ne contiennent pas à l'heure actuelle ce qui avait été annoncé par le gouvernement : trop de route, aucune animation politique...;
- les Plans de Déplacements Urbains seront vides de contenu si le gouvernement français ne donne pas une directive claire dans le sens de la réduction de la place de la voiture particulière et du transport routier en général. Leur adoption dans les grandes villes patine;
- le gouvernement français n'a pas donné de signal clair au niveau européen pour une formulation ambitieuse de la Directive sur le recours aux énergies renouvelables. Les responsables politiques français auraient une responsabilité lourde s'ils ne prennent pas une décision en ce sens. Face à ce constat, le Réseau Action Climat se mobilise et présente ses propositions en matière de politiques et mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Constat des associations du Réseau Action Climat

A l'occasion de la Conférence de Bonn, le Réseau Action Climat, qui regroupe des ONG d'environnement dont Greenpeace, les Amis de la Terre, France Nature Environnement, le Cler, Fubicy, s'est exprimé sur cette Conférence et sur le plan français.

Nous avons pensé utile, pour alimenter le débat, de publier ses opinions sur le plan "effet de serre" français.

G.C.

Convention Climat : les mécanismes économiques sur le devant de la scène

La cinquième Conférence des Parties signataires de la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques (plus connue sous le nom de "CoP₅") s'ouvrira lundi 25 octobre prochain à Bonn, en Allemagne.

Durant deux semaines, les délégués des différents pays devront débattre afin de résoudre les problèmes techniques et méthodologiques qui freineraient ou nuiraient au respect de la Convention et au caractère opérationnel du Protocole de Kyoto. Seront ainsi discutées, à partir des propositions nationales :

- les procédures de vérification du respect des engagements au titre du Protocole (ce que l'on nomme l'"observance")¹;
- les modalités de réalisation des communications nationales, c'est-à-dire de l'inventaire des émissions et des puits de carbone (dont la

définition exacte n'a d'ailleurs pas encore été arrêtée);

- les modalités d'attribution des émissions liées au transport international (aérien ou maritime). Mais ce sont surtout les débats relatifs à la mise en place des "mécanismes de flexibilité" qui devraient occuper le devant de la scène.

Ces instruments économiques introduits par le Protocole de Kyoto sont au nombre de trois :

- le mécanisme de développement propre (MDP),
- l'application conjointe (AC),
- le commerce de permis d'émission négociables.

En sus des politiques domestiques, ils doivent permettre aux pays industrialisés de pouvoir respecter, dans un cadre plus flexible, leurs engagements en terme d'émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, les associations craignent que les pays signataires, et notamment les européens, ne mettent pas suffisamment en place des politiques (réglementaires, fiscales) visant à la réduction des émissions : incitations à la maîtrise de la consommation énergétique, obligation de recours maximal aux énergies renouvelables, développement des modes de transports alternatifs...

Or, les mesures domestiques sont le fondement du Protocole de Kyoto et constituent, selon les dires de la délégation européenne, l'ossature de leur position unanime.

Cette situation a été constamment dénoncée par le Climate Action Network (réseau mondial). La position du CAN relative aux mécanismes de flexibilité fait l'objet d'un texte consensuel qui sera diffusé lors de CoP₅.

Consciente de cette "dérive" de la Convention Climat, l'Union Européenne avait proposé en juin dernier de fixer un plafond au recours à ces instruments de flexibilité.

Néanmoins, le Climate Action Network ne recense que très peu de politiques mises en place dans les pays de l'Union durant ces dernières années.

Par exemple, la Directive sur l'utilisation des énergies renouvelables n'a toujours pas été finalisée, et les textes en cours de circulation au sein de la Commission laissent présager le pire.

Situation en France

Orientations nationales : un plan peu ambitieux

Actuellement, le gouvernement en est à ses derniers arbitrages de son "Plan national de lutte contre le risque de changement climatique". Ce plan pourrait introduire le processus d'une ratification européenne du Protocole de Kyoto par la France. Mais cet arbitrage connaît de grandes difficultés avec les ministères concernés.

Le Plan National vise à réduire les émissions de CO₂ et des cinq autres gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de notre pays, à savoir le maintien de nos émissions en 2010 à leur niveau de 1990.

Ce document contient des éléments d'analyse intéressants. Néanmoins, il ne présente que très peu de mesures de réduction et s'en tient principalement à l'analyse de la mise en place de la taxe sur l'énergie (encore en discussion au sein de l'Union Européenne), de l'application de la TGAP à d'autres secteurs que l'énergie (froid, climatisation, protoxyde d'azote d'origines industrielle et agricole) et à un ensemble de vœux pieux. De plus, une des conclusions de la MIES est que les politiques et mesures "n'assurent que la moitié des efforts de réduction nécessaire" et que "au delà, ce sont les instruments économiques qui vont s'imposer". Ce dernier point désigne en particulier les écotaxes (TGAP). Ainsi, les politiques de maîtrise de la demande énergétique en France nous apparaissent fortement sous-évaluées, d'autant que peu de moyens sont mis à disposition de l'information et la sensibilisation du grand public. Certes, les arbitrages finaux du gouvernement en matière de politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas connus à l'heure actuelle. Cependant, l'absence d'expression politique de la part du premier ministre inquiète le monde associatif.

Dès le printemps les ONG ont recensé les 10 points essentiels qui doivent figurer dans le Plan National s'il veut être crédible (voir plus loin). Ces points nous semblent indispensables pour réussir Kyoto. A contrario, si très peu de ces propositions sont adoptées, le gouvernement Jospin serait alors discrédité.

Propositions du RAC-F (Réseau Action Climat - France) : Dix mesures pour réussir Kyoto

Le Réseau Action Climat repose ici les principes qui font consensus entre ses membres :

- en finir avec le “tout route”;
- promouvoir les énergies propres et renouvelables;
- informer le public sur le risque des changements climatiques et sur les possibilités d'action;
- réorienter les politiques publiques vis à vis des pays du Sud au service du développement durable. Les dix mesures suivantes nous apparaissent fondamentales; elles sont présentées dans un ordre indifférent :

1 - imputer à chaque mode de transport son coût réel en particulier en instituant une taxation significative du transport routier de marchandises;

2 - modifier de façon significative le partage de la voirie en faveur des transports en commun et des modes “doux”, notamment en imposant dans le cadre des plans de déplacement urbains (PDU) des objectifs minimaux chiffrés d'utilisation des voitures particulières;

3 - développer les infrastructures de transport multimodal (pour les personnes comme pour les marchandises). Notamment, il est indispensable que soient réalisées des voies ferrées de contournement des grandes agglomérations et des tunnels de traversées ferrées transalpines et transpyrénéennes;

4 - instaurer une normalisation et une obligation d'étiquetage sur l'efficacité énergétique pour les matériels électriques (notamment le chauffage), les véhicules et les logements. Interdire la commercialisation des appareils de classe E, F et G et instaurer un processus coopératif (incluant les associations de consommateurs) d'amélioration de l'efficacité énergétique de l'ensembles des équipements;

5 - faire pression sur les partenaires européens pour la mise en place de la Directive “Renouvelables”. Le gouvernement doit donner son accord public à l'instauration d'objectifs chiffrés pour accroître ces énergies dans les bilans. Il doit de plus aider la structuration des filière renouvelables (bois, solaire, éolien) y compris par un soutien des prix et un transfert des subventions du secteur nucléaire vers ce domaine;

6 - confirmer la baisse de la TVA sur le matériel de production d'énergie renouvelable et aligner les abonnements aux réseaux de chaleur sur celui de l'électricité et du gaz;

7 - instaurer une comptabilité CO₂ dans les grandes entreprises (qui à terme s'étendrait à l'ensemble des entreprises françaises) intégrant les intrants, les cycles de vie des processus, et les émissions liés aux trajets et au transport de marchandises;

8 - instaurer des objectifs de recyclage ambitieux en prenant pour objectif le niveau de nos voisins les plus avancés et les procédés les plus performants;

9 - préparer une nouvelle génération d'accords volontaires sur les émissions de CO₂ avec l'industrie grande consommatrice d'énergie et le grand tertiaire (la Défense par exemple) prévoyant des mécanismes d'élaboration, de vérification et de sanctions indépendants;

10 - la France doit prendre position au sein des organisations internationales et des organismes financiers à tous les niveaux pour la promotion du développement durable et la réorientation des aides publiques dans ce domaine aux sociétés et aux ONG et non aux gouvernements.

Politique locale : une contractualisation inquiétante

La préparation des contrats de plan État - Région a donné lieu à la diffusion de plusieurs circulaires en provenance du Premier Ministre et de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (notamment celle du 27 août 1999). Ces directives gouvernementales portaient sur l'intégration de la problématique de Développement Durable, sur la prise en compte de la dimension “effet de serre” dans le choix des politiques décentralisées et sur la participation du monde associatif. Les mandats de négociations ont été délivrés aux préfets à l'issue du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CLADT) du 23 juillet dernier. Ces mandats constituent la base des négociations relatives aux montants des enveloppes budgétaires allouées par chaque ministère concerné aux conseils régionaux (et, compte tenu de l'apparition du volet territorial, aux “pays”). Le contenu de ces mandats

donne donc dès à présent une idée de l'allure des futurs contrats de plan (qui devraient être signés au début de l'année prochaine). Or, en terme de lutte contre les changements climatiques, ils apparaissent déjà notablement décevants, principalement en ce qui concerne la part allouée au transport routier (mises à part les régions Nord Pas de Calais et Ile de France). Le RAC s'est vu confier une mission par la Commission Européenne (DG XI) sur l'évaluation des politiques locales de lutte contre l'effet de serre. En particulier, ceci concerne en France le processus des contrats de plan, démarche intéressant qui pourrait être reproduite chez nos voisins européens. A ce titre, les associations locales du RAC sont mandatées pour analyser les documents préparatoires à l'établissement des contrats de plan.

Le travail a commencé dans les régions et nous pouvons vous présenter les premières remontées; le document final s'établira au fil des mois. Les premières observations unanimes de nos correspondants sont les suivantes :

- la concertation est inexistante avec les ONG et les acteurs du développement durable (cette dimension étant pourtant inscrite littéralement dans la Convention Climat signée à Rio);
- le contenu des Contrats de Plan n'est pas à la hauteur des déclarations du gouvernement et de l'enjeu de Kyoto.

Notamment, le RAC souligne les résultats suivants :

- 25 %² de la somme des enveloppes budgétaires (tous ministères compris) attribuées aux régions métropolitaines concernent la route et son exploitation... soit l'équivalent des enveloppes "Éducation", "Environnement" et "Aménagement du territoire" prises toutes ensemble;
- Cette part s'élève dans les régions Midi Pyrénées et Basse Normandie à plus de 40 % de la somme contractualisée avec l'Etat;
- 68 % des crédits relatifs aux transports sont ainsi attribués à la route, contre 25 % pour le fer et 7 % pour les autres modes;
- Mises à part les régions Pas de Calais et surtout Ile de France (qui seule respecte la règle des 2/3 – 1/3 en défaveur du transport routier), la part de la route excède les 50 % du budget du secteur des transports... pour s'élever à plus de 90 % en Midi Pyrénées et Limousin.

A la lecture de ces chiffres, il n'apparaît pas que la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le respect de nos engagements internationaux en matière de changements climatiques soit une préoccupation nationale.

Propositions du RAC sur les Contrats de Plan

Dès le mois d'avril, le RAC alertait les responsables des 22 régions métropolitaines (préfets, secrétaires généraux aux affaires régionales, présidents des conseils régionaux) de la nécessité d'intégrer la dimension "effet de serre" dans les contrats de plan 2000–2006. Dans notre lettre, l'accent était porté sur les points suivants :

- la coopération entre décideurs et représentants de la société civile pour la définition de la politique locale de moyen terme (une liste de correspondants locaux du RAC était d'ailleurs fournie pour chaque région),
- l'ajout de certaines lignes budgétaires permettant de rendre compte de la prise en compte des engagements de réduction,
- la transversalité de la prise en compte de l'effet de serre (i.e. sa présence dans l'ensemble des décisions d'infrastructure).

L'État a depuis lancé une circulaire en ce sens (datée du 27 août 1999) dont nous avons eu connaissance. Compte tenu de la négociation qui a déjà commencé, le RAC recommande :

- que les 15 milliards restant à contractualiser avec les régions ne soient pas alloués à des infrastructures routières;
- qu'une ligne "animation des débats et formation de personnes ressource dans le domaine des changements climatiques, de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables" soit ajoutée³;
- qu'une ligne "adaptation des milieux aux changements climatiques" soit précisée en lien avec l'application effective de la Directive Natura 2000.

Notes

- 1 Néologisme pour la traduction de "compliance".
- 2 Ce qui correspond à 27,3 milliards de francs
- 3 L'instruction donnée aux préfets le précisait déjà. Sera-t-il dit que le gouvernement ne se fait pas respecter de ses représentants en région ?