

Le paquet « énergie-climat » en Europe pour la période 2020-2030 : les priorités de la CES pour une transition juste (position de la CES)

Adoptée par le Comité exécutif de la CES du 21-22 octobre 2014

Les mois qui viennent seront d'une importance cruciale pour la lutte contre les changements climatiques en Europe et dans le monde. L'Union européenne doit prochainement se doter d'un cadre politique pour les années 2020-2030 et ce, notamment dans la perspective de la Conférence de Paris de 2015. Le Conseil européen d'octobre 2014 devrait adopter une décision sur les principaux objectifs et l'architecture de ce cadre. Ensuite, cette décision sera suivie d'initiatives législatives visant à mettre en œuvre les grandes orientations arrêtées par le Conseil européen. Dans ce contexte, la présente résolution vise à exposer les principales propositions de la CES pour établir un cadre politique européen permettant une « transition juste ».

Pas d'emploi et de justice sociale sur une planète dévastée

Le cinquième rapport d'évaluation du GIEC a rappelé que le climat de la terre se réchauffait du fait des activités humaines. Les effets de ce réchauffement sont d'ores et déjà observables et l'impact sur les écosystèmes, la biodiversité et les sociétés humaines s'accroîtra dans les années à venir. Vu les effets dévastateurs du réchauffement, le statu quo n'est pas une option. Réduire drastiquement les émissions globales de gaz à effet de serre est un devoir de solidarité tant vis-à-vis des jeunes générations que vis-à-vis des populations les plus exposées aux conséquences du réchauffement.

Une société visant à une prospérité équitablement partagée ne peut s'établir dans un environnement dévasté. La CES réaffirme que la protection de la planète est une précondition à la prospérité et à la justice sociale et qu'il est par conséquent urgent que les décisions politiques soient à la hauteur des défis que pose le réchauffement de la planète. Il ne saurait être question de tirer prétexte de la crise ou de la concurrence économique inhérente à une économie globalisée pour retarder ou affaiblir les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les problèmes du chômage de masse et des inégalités croissantes en Europe ne seront pas résolus en sacrifiant l'ambition environnementale. Tous ces défis doivent être affrontés avec la même détermination. C'est pourquoi la CES promeut l'idée d'une « transition juste » qui, certes vise à réduire l'impact négatif des activités humaines sur le climat et l'environnement, mais qui défend aussi le dialogue social, la participation des travailleurs, la qualité de l'emploi, le droit à la formation, la protection sociale, et les droits des travailleurs. Conformément à l'Agenda 21, les organisations syndicales doivent être impliquées dans la conception et la mise en œuvre de plans nationaux de développement durable. S'il n'y a pas d'emploi et de justice sociale sur une planète dévastée, il ne peut y avoir non plus de politique de transition environnementale sans une forte dimension sociale.

La CES reconnaît que la transition vers une économie bas carbone induira des défis plus importants pour les secteurs et les régions qui sont fortement dépendants du charbon et du gaz et pour les pays où l'industrie intensive en énergie et ses chaînes de valeur contribuent à une part importante du PIB. La CES demande à l'UE et à ses Etats-membres de s'attaquer à ces défis via une stratégie de transition juste, adaptée aux circonstances nationales, associant les organisations syndicales, et prévoyant des investissements principalement publics dans les technologies bas carbone, dans les compétences et dans les infrastructures. La CES presse la Commission européenne de présenter des propositions spécifiques pour répondre aux dommages sociaux induits

par les politiques de dé-carbonisation dans les régions et les secteurs où les bénéfices d'une économie bas-carbone sont plus difficiles à matérialiser.

Pas d'Europe bas carbone sans accord international et pas d'accord international sans Europe ambitieuse

La conférence des Nations Unies organisée à Paris en 2015 doit accoucher d'un accord global suffisamment ambitieux en termes de réduction d'émission de gaz à effet de serre pour maintenir le réchauffement en deçà de la limite des deux degrés Celsius. La CES rappelle qu'elle considère indispensable que toutes les économies de la planète soient soumises à des objectifs contraignants, comparables mais non identiques, conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées. A défaut d'un cadre réglementaire global, comportant des procédures de vérification et de mise en conformité adéquates, et de la création de conditions de concurrence équitables, les efforts entrepris par les pays les plus volontaristes se heurteront nécessairement aux impératifs de compétitivité inhérents au système économique actuel.

L'adoption par l'Union Européenne d'un cadre réglementaire pour la période 2020-2030 est une condition nécessaire à la conclusion d'un accord international à Paris en 2015 mais elle est aussi une nécessité économique, sociale et politique pour une Europe fragilisée par sa dépendance aux énergies importées. Le renforcement de l' « efficacité énergétique » et des « énergies renouvelables » contribuera à assurer la sécurité énergétique, génèrera d'importants bénéfices environnementaux et constitue une opportunité de création d'emplois qui doit impérativement être exploitée.

Pour la CES, le cadre énergie-climat 2030 doit comprendre les éléments suivant pour provoquer une transition bas carbone qui soit à la fois compatible avec les objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2050, et créatrice d'emplois :

- Un objectif général de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% par rapport aux niveaux de 1990 ;
- Un objectif européen d'au moins 30% de renouvelable dans la consommation finale d'énergie ;
- Un objectif de réduction de l'énergie primaire consommée d'au moins 40% par rapport aux niveaux de 2005 ;
- Si une communauté européenne de l'énergie est créée (et dotée de compétences juridiques et des moyens financiers plus importants pour l'Union européenne), un cadre politique limité à une série d'objectifs communautaires aurait de toute évidence sa raison d'être. A défaut d'un tel cadre améliorant l'eupéanisation de la politique énergétique, les objectifs de l'Union Européenne doivent être combinés à des objectifs nationaux contraignants pour les Etats membres, qui prendront en considération leurs spécificités sociales, économiques et géographiques. Dans le contexte actuel, des objectifs nationaux sont essentiels pour garantir l'efficacité et la stabilité du cadre politique ainsi que pour susciter des investissements et créer des emplois de qualité.

Le débat actuel sur 2020-2030 ne devrait pas contribuer à éclipser l'importance des objectifs 2020. Notamment en ce qui concerne l'efficacité énergétique, où les progrès ont jusqu'à présent été limités, il y aurait lieu de fixer des objectifs contraignants aux niveaux national et communautaire, avec une définition claire du rôle donné à la participation et à la formation des travailleurs, afin d'atteindre une diminution de 20% d'ici 2020.

Le fonctionnement actuel du Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) soulève nombre de questions sur lesquelles la CES s'est prononcée dans la résolution adoptée par son Comité exécutif en juin 2013. Dans les mois qui viennent, l'UE devra adopter des décisions cruciales pour faire de ce système, qui devrait être un élément essentiel du cadre européen de lutte contre les changements climatiques, un instrument de transition bas carbone pour les secteurs industriels et la production

d'énergie en Europe. La CES rappelle que, quelles que soient les solutions techniques finalement adoptées, elles doivent aboutir à :

- Une réduction permanente du nombre de quotas disponibles afin de donner un signal prix qui permette de diriger les investissements vers les technologies les moins émettrices de gaz à effet de serre ;
- Un soutien financier massif à l'innovation technologique bas carbone et une juste transition en Europe, par le recyclage d'une part significative des revenus issus de la mise aux enchères des quotas d'émission vers un fonds européen dédié à l'innovation bas-carbone dans les pays couverts par le SCEQE ;
- Un soutien spécifique aux secteurs manufacturiers intensifs en énergie qui sont effectivement soumis à un risque significatif de « fuite de carbone ». Toutefois, ces mesures de protection doivent éviter de retarder la transition vers une industrie bas-carbone et d'entraîner des profits d'aubaine. Ces mesures devraient également être conditionnées à des plans d'investissement de l'industrie pour promouvoir l'efficacité énergétique et l'usage des meilleures technologies disponibles.

La politique européenne de lutte contre les changements climatiques a fait peser une part importante de son effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 sur l'industrie manufacturière et la production d'énergie. Alors que l'objectif assigné aux secteurs couverts par le SCEQE pour 2020 était une réduction de 21% par rapport aux émissions de 2005, l'objectif des autres secteurs (transport, bâtiments etc.) était de réduire les émissions de 10%, toujours par rapport à 2005. Sans nier l'importance des efforts de réduction des émissions liées au procès de production pour les secteurs industriels et de l'énergie, l'action dans des secteurs comme le transport ou les bâtiments, où le risque d'induire des délocalisations d'activités et des pertes d'emplois est moins élevé, devrait être considérablement renforcée. De la même manière, l'action pour verdir le lieu de travail, via des projets menés par les travailleurs et leurs représentants, devrait être davantage appuyée. Des politiques ambitieuses dans ces différents domaines généreront des investissements créateurs d'emplois durables et qualifiés. Augmenter l'ambition des objectifs dans les secteurs du transport et de la construction ne doit toutefois pas entraîner l'adoption d'objectifs moins ambitieux dans les secteurs industriels et de l'énergie.

Actuellement, le cadre européen de lutte contre les changements climatiques se focalise sur les gaz à effet de serre émis sur le territoire des États-membres de l'UE mais il néglige les émissions provoquées par la production des biens importés dans l'UE. Cette lacune génère une inefficacité environnementale puisqu'elle occulte une part importante des émissions liées aux modes de vie des pays industrialisés. Elle est également socialement injuste pour les travailleurs européens puisqu'à contenu carbone équivalents, un bien produit en Europe fait l'objet d'une forme de « taxe » sur son contenu carbone, alors qu'un bien produit en dehors du SCEQE n'est pas soumis à une telle taxe. C'est injuste pour l'industrie européenne et cela invite à développer une stratégie européenne couvrant production et consommation, évidemment modulable selon le résultat des négociations internationales en 2015. Outre les éléments présentés ci-dessus à propos du SCEQE, celle-ci serait basée sur les éléments suivants :

- Établir des indicateurs, qui font le lien entre les émissions et les niveaux de production des secteurs couverts par le SCEQE (à savoir les tonnes de CO₂ par tonne de produit), aiderait à identifier comment la diminution des émissions est obtenue : grâce à l'amélioration de l'efficacité dans l'industrie ou pour d'autres raisons, comme les délocalisations ou la production dans des pays tiers ;
- Une meilleure prise en compte du bilan carbone dans la fiscalité qui frappe la consommation (traçabilité carbone et taxe carbone) ;
- Des accords commerciaux bilatéraux autorisant la taxation des produits dont le bilan carbone dépasse le niveau de performance des installations européennes les plus performantes dans le secteur correspondant, en conformité avec les règles du commerce international ;

- En dernier ressort, il y aurait lieu de prendre des mesures d'ajustement aux frontières prévoyant une compensation pour les industries exportatrices soumises à un surcoût induit par le cadre européen climat et énergie 2030 et qui sont en concurrence sur les marchés internationaux avec des compagnies qui ne sont pas exposées à des coûts similaires. Ceci, en conformité avec les règles du commerce international ;
- Des mesures de soutien, notamment via des aides d'Etat, pour les activités d'intérêt commun qui sont essentielles à la transition vers une économie bas carbone.

La CES réitère son appel à l'adoption d'une feuille de route vers la transition juste qui viserait d'une part à atténuer les éventuels impacts sociaux négatifs du passage à une économie bas carbone et d'autre part à exploiter le potentiel d'emplois de qualité de l'économie verte. La CES prend note des propositions émises dans le cadre de la « Green employment initiative » de la Commission européenne, mais rappelle également que la transition juste suppose l'implication active des partenaires sociaux pour développer des stratégies de verdissement de l'économie, des investissements dans de nouvelles technologies bas-carbone, le maintien d'emplois de qualité, la participation active des travailleurs, le respect des droits des travailleurs, le verdissement des compétences via la formation et la requalification, et enfin des systèmes de protection sociale performants.

Pas de transition juste en Europe sans un véritable projet industriel

La transition vers une économie bas-carbone est vitale pour le projet de ré-industrialisation de l'Europe. La transition doit être le vecteur d'une transformation du tissu industriel européen et non de son affaiblissement ou de sa disparition. L'industrie manufacturière est d'une importance cruciale pour l'Europe, tant en termes macro-économiques, que pour l'emploi. Il ne saurait être question d'une baisse des émissions de gaz à effet de serre principalement induite par la crise économique ou par la relocalisation hors d'Europe des activités industrielles les plus émettrices. La transition doit d'une part viser à pérenniser les activités manufacturières en Europe tout en intégrant les objectifs du développement durable. Elle doit d'autre part permettre la création de nouveaux emplois dans des filières appelées à se développer dans le contexte d'une économie bas carbone. Ces filières sont non seulement stratégiques pour l'avenir énergétique de l'Europe, mais elles peuvent aussi permettre à l'industrie européenne de se positionner de manière avantageuse sur des marchés internationaux qui seront nécessairement en expansion dans les années à venir.

La transition bas-carbone en Europe doit devenir un véritable projet industriel. Le SCEQE, qui vise à faire baisser les émissions des secteurs industriels et de la production d'énergie, via un prix associé à la tonne de carbone reflétant leurs externalités négatives, ne suffira pas à développer les filières qui sont nécessaires pour faire de l'Europe un acteur de premier plan de l'industrie bas carbone.

Pour la CES, faire de la transition bas carbone une opportunité industrielle implique en plus des mesures suggérées pour réformer le SCEQE :

- Un renforcement du travail au niveau des secteurs, avec les partenaires sociaux, afin de mieux identifier les infrastructures et technologies stratégiques sur le long terme et les meilleurs techniques disponibles, les besoins en termes de compétences et de qualification, ainsi que les stratégies d'investissement qui en découlent ;
- Un approfondissement de l'implication des régions puisque bon nombre de régions disposent de larges compétences qui sont autant de leviers de la politique industrielle et de la transition bas carbone. Les instruments des politiques de cohésion devraient être mobilisés plus systématiquement à cette fin ;
- Une mobilisation accrue du budget européen et des instruments financiers de l'UE afin de soutenir l'innovation bas carbone via le financement de projets de recherche et développement, et de projets de démonstration des technologies

industrielles bas carbone. A cette fin, un mécanisme européen permettant de consacrer une part des recettes issues de la mise aux enchères des quotas d'émission, au financement de projets de démonstration de technologies bas carbone innovantes pour l'industrie et la production d'énergie devrait être mis en place. Comme le souligne la "Feuille de route pour une économie compétitive et pauvre en carbone à l'horizon 2050", le déploiement rapide des technologies bas carbone aura un rôle pivot à jouer dans la transition, en particulier pour permettre aux secteurs industriels d'atteindre les objectifs de dé-carbonisation à l'horizon 2050. Le soutien aux technologies bas carbone devrait notamment viser les domaines de l'efficacité énergétique, du renouvelable et des systèmes de distribution et de stockage d'énergie, mais aussi la technologie de capture et de stockage du carbone pour les secteurs énergétiques et industriels, dans les contextes où cette technologie est jugée rentable, et en évitant d'induire un enfermement dans les technologies intensives en carbone ;

- Un meilleur soutien au développement des filières dans les secteurs d'avenir, basé sur une recherche de complémentarité et de synergies avec les secteurs manufacturiers traditionnels. La CES demande l'engagement des gouvernements et de l'UE à investir massivement des ressources publiques dans le verdissement de l'emploi, le verdissement des lieux de travail et des infrastructures, ainsi que dans la recherche et développement liée aux énergies renouvelables ;
- La protection de l'industrie européenne des pratiques commerciales déloyales de la part de pays tiers et au sein de l'UE ;
- La participation des syndicats doit être garantie pour veiller à la prise en considération des préoccupations des travailleurs ;
- Le développement d'une économie circulaire basée sur l'analyse du cycle de vie des biens produits.

Pas de transition juste sans une véritable politique énergétique européenne

Le paysage énergétique européen doit changer. L'UE importe plus de la moitié de ses besoins énergétiques ce qui crée une situation de dépendance et donc de vulnérabilité. Cette situation est particulièrement problématique pour les Etats-membres qui demeurent dramatiquement isolés du reste de l'Europe du point de vue énergétique. En Europe, les installations de production d'énergie sont vieillissantes, comme l'atteste notamment l'âge moyen des centrales nucléaires européennes. Les énergies fossiles fournissent toujours près de trois quart de l'énergie consommée en Europe. Les prix élevés de l'énergie en Europe contribuent à l'appauvrissement de bon nombre de ses citoyens et constitue un handicap de compétitivité pour certains secteurs économiques.

La dépendance de l'UE en termes de produits énergétiques importés a entraîné un déficit commercial structurel de plus de 420 milliards d'euros (selon les estimations 2012 d'Eurostat). De plus, la production et la consommation d'énergie ont de graves conséquences sur l'environnement et la santé. C'est pourquoi, il y a lieu de réduire fortement le gaspillage d'énergie. Il est également nécessaire que l'UE prévoie la mise hors service progressive des centrales électriques les plus polluantes et les plus dangereuses.

Face à ces défis multiples, les stratégies purement nationales sont vouées à l'échec. Une communauté européenne de l'énergie devrait être instituée de manière à mettre en place un système énergétique durable, sûr et bas carbone, ainsi que pour assurer la sécurité d'approvisionnement, l'autonomie énergétique, le droit universel d'accès à l'énergie et la compétitivité des secteurs intensifs en énergie confrontés à une forte concurrence internationale. Une telle initiative, exigeant une protection des informations stratégiques, doterait l'UE d'un projet mobilisateur et trancherait avec une politique énergétique actuelle qui demeure fragmentée, basée sur les logiques de marché et de privatisation, et dépourvue de dimension sociale. Le coût de la transition énergétique devrait être partagé équitablement entre les différentes catégories de consommateurs (ménages et industries) ainsi qu'entre les différentes catégories de revenus. Il faut éviter que la taxation énergétique aggrave les inégalités sociales.

En décembre 2010, la CES a adopté une « Résolution sur la stratégie énergétique pour l'Europe 2011-2020 ». Les principales demandes que contient ce document demeurent parfaitement d'actualité et notamment l'appel à des mesures de renforcement de la solidarité énergétique en Europe. En complément, le développement de sources d'énergie domestiques qui soient durables et sûres, la planification conjointe des infrastructures nationales, l'harmonisation de la fiscalité énergétique pour les entreprises, la promotion et l'investissement dans la production d'énergie décentralisée, la mise en place de réseaux intelligents et de capacités de stockage sur l'ensemble du territoire européen, l'interconnexion avec les réseaux des pays voisins de l'UE, afin notamment de promouvoir le co-développement de politiques énergétiques, et la négociation de tarifs uniques pour l'approvisionnement énergétique, sont également autant d'éléments indispensables pour doter l'UE d'une politique énergétique à la mesure des défis auxquels elle doit faire face. Une politique énergétique européenne devrait également être créatrice d'emplois de qualité et sécuriser les trajectoires professionnelles des travailleurs qui seraient impactés par la transformation du paysage énergétique européen, conformément aux principes de la « transition juste ». Les organisations de travailleurs devraient être étroitement impliquées dans les procédures de prise de décision, notamment dans les secteurs directement affectés par les transformations du paysage énergétique.

L'énergie est une question d'intérêt général et la mise en œuvre d'une communauté européenne de l'énergie suppose aussi d'évaluer, dans cette perspective et de manière critique, le bilan du marché de l'énergie et d'étudier l'opportunité d'une modification du cadre institutionnel permettant d'attribuer à l'UE les compétences nécessaires. Ceci suppose enfin d'augmenter considérablement les moyens financiers consacrés à l'énergie par l'UE. La CES appelle la future Commission européenne à consacrer au moins un tiers de son plan d'investissement à la modernisation du système énergétique européen. Seul un plan d'investissement ambitieux, tel que celui proposé par la CES « Une nouvelle voie pour l'Europe », permettra de doter l'Europe d'un système énergétique durable, compétitif et accessible à tous les citoyens.