



EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS  
RUE ROYALE 45  
1000 BRUSSELS  
TEL: 32 2 250 10 80  
FAX : 32 2 250 10 99  
E-MAL : [EPSU@EPSU.ORG](mailto:EPSU@EPSU.ORG)

## **Position de principe de la FSESP sur la proposition de la Commission européenne d'octobre 2001 en vue d'une Directive sur l'échange de droits d'émission**

*Adopté par le Comité Exécutif du 12-13 novembre 2002*

**Juin 2002**

La FSESP se félicite de la signature du Protocole de Kyoto par l'Union européenne et ses Etats membres, le 31 mai 2002. Il s'agit d'un grand pas en avant vers l'adoption de mesures efficaces de lutte contre le changement climatique. S'agissant de l'Union européenne, le Protocole de Kyoto a pour objectif de réduire, entre 2008 et 2012, les émissions de gaz à effet de serre de 8% par rapport aux niveaux de 1990. Une des mesures consiste à mettre en place un système d'échange de droits d'émission.

C'est à cela que s'attaque la Commission dans sa proposition *de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil* (23.10.2001 – COM(2001)581 final).

La FSESP se félicite de l'occasion qui lui est donnée d'apporter sa contribution au débat et de suggérer certains changements.

La **Fédération syndicale européenne des Services publics** représente les travailleurs des entreprises publiques et privées de l'ensemble des secteurs du gaz et de l'électricité, dont la production, les énergies renouvelables, le transport, la distribution et l'approvisionnement. Nos adhérents produisent de l'électricité à partir de différentes sources, comme le vent, le soleil, le nucléaire, le charbon, le pétrole, le gaz et l'eau. La FSESP représente plusieurs centaines de milliers de travailleurs dans des centaines d'entreprises de service public dans toute l'Union européenne, L'Espace économique européen et l'Europe centrale et orientale; elle est également présente dans de nombreux services publics comme la santé, l'administration locale et les déchets. Nos adhérents sont conscients de l'impact du changement climatique sur l'ensemble de l'économie. La FSESP est membre de la CES.

La FSESP est favorable au développement d'une Europe des citoyens fondée sur la solidarité, l'égalité et un développement social, économique et environnemental durable. Nous appuyons une Stratégie européenne de la sécurité énergétique qui englobe tous ces éléments.

La FSESP a apporté sa contribution au Livre vert de l'Union européenne *Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*, COM(2000)769, du 29 novembre 2000. Notre position en matière d'échange de droits d'émission doit être replacée dans le contexte de ce débat dans lequel nous réclamons une stratégie de longue durée allant au-delà de 2050. Nos autres contributions au débat sont nos positions de principe sur la Communication de la Commission *Les progrès récents dans la réalisation du marché intérieur de l'électricité*, COM(2000)297, et sur la Directive de la Commission *relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité*, COM(2000)279.

**Remarques liminaires :**

A côté d'autres instruments destinés à accélérer l'application de mesures de réduction des gaz à effet de serre à partir de 2008, le Protocole de Kyoto prévoit des échanges de droits d'émission entre pays à l'échelon mondial. Ils font partie d'une série d'idées contenues dans les politiques et mesures communes et coordonnées résultant du Protocole de Kyoto.

L'échange de droits d'émission permet à certains pays ayant réduit leurs émissions de gaz à effet de serre au-delà de ce qui était requis de vendre le crédit qui leur reste sous forme de certificats à d'autres pays qui n'ont pas pu atteindre leurs objectifs.

Le but est, dans ce cas également, d'instaurer, dans un contexte d'économie de marché, des mesures d'incitation supplémentaires en vue d'une réduction généralisée des émissions de gaz à effet de serre.

Dans sa proposition du 23.10.2001, qui reste d'actualité, la Commission européenne voudrait déjà appliquer l'échange de droits d'émission dans l'Union européenne à partir de 2005. Ce faisant, sa proposition s'écarte résolument de certaines spécifications du Protocole de Kyoto en la matière.

La FSESP est favorable à une politique conduisant à une diminution des gaz à effet de serre qui perturbent le climat et, en particulier, aux objectifs assignés à l'Union européenne par le Protocole de Kyoto et les conférences qui ont suivi. Dans ce contexte, l'échange de droits d'émission entre Etats, proposé en tant que mesure du Protocole de Kyoto, s'impose aussi en tant qu'instrument répondant aux principes du libre marché parce que, s'il est bien organisé, il promet de minimiser le coût social des réductions des gaz à effet de serre convenues.

Quoi qu'il en soit, la FSESP juge les propositions de la Commission sur les échanges de droits d'émission critiquables. Elle craint pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique et pour l'emploi dans l'industrie européenne de l'énergie au cas où le partage du fardeau de la réduction des gaz à effet de serre déjà convenu entre les pays de l'Union européenne ne serait pas respecté. La possibilité d'une discrimination des Etats membres vis-à-vis de certaines entreprises dans le cadre du système projeté d'échange de droits d'émission entre entreprises pourrait encore accentuer un déplacement de ces fardeaux au sein de l'Union européenne.

### **A propos de l'emploi**

Bien qu'ils offrent de larges perspectives pour l'emploi, les objectifs du Protocole de Kyoto posent aussi des défis dans ce domaine, notamment aux travailleurs du secteur de l'électricité. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille rien faire pour influencer le changement climatique, mais il faut veiller à ce que ceux qui perdront leur emploi aient d'autres possibilités. Un programme de transition est la meilleure solution pour que ce ne soient pas les travailleurs qui paient le prix de Kyoto de la perte de leur gagne-pain.

Les programmes de transition à l'intention des travailleurs en surnombre peuvent porter leurs fruits s'ils sont conçus dès le départ. Pour cela, ils devraient réunir les éléments suivants :

- Des services d'accompagnement pour évaluer les besoins des travailleurs ainsi qu'une analyse des besoins et tendances du marché du travail;
- Des possibilités d'éducation et de formation qui permettent aux travailleurs de rehausser leurs compétences au niveau des emplois qui se créent;
- Signifier les préavis de licenciement le plus tôt possible pour permettre aux intéressés d'intégrer au plus vite les programmes d'accompagnement et de formation/éducation;
- Un revenu minimum pour les travailleurs en surnombre pour une durée pouvant atteindre trois ans – suivant l'ancienneté dans le secteur de l'énergie – qui leur permettra de bénéficier des possibilités de formation et d'éducation;

- Une aide au déplacement pouvant aller jusqu'à 25.000 € par travailleur, pour ceux qui doivent déménager afin de trouver un nouvel emploi.

La meilleure façon d'obtenir des résultats est de mettre en place des programmes de ce type en consultation avec les organisations syndicales, pour s'assurer que la formation professionnelle dispensée soit adaptée aux qualifications de chaque travailleur et aux exigences du marché du travail.

Un programme de transition complet ne se limiterait pas à répondre aux besoins des travailleurs en surnombre, il aurait aussi pour effet :

- De permettre à l'industrie de rehausser son niveau d'efficacité;
- D'inciter les entreprises à se tourner vers les technologies émergentes;
- D'investir des fonds publics directement dans les économies d'énergie, les transports publics et les énergies de substitution, ce qui aurait pour effet de créer de nouveaux emplois durables;
- D'atténuer les coûts qu'auront à supporter les travailleurs à faible revenu.

**La Commission est priée d'étudier le coût d'un tel programme et d'en discuter la teneur avec la FSESP.**

## **COMMENTAIRES DETAILLES**

### **Les points qui suivent appellent les critiques de la FSESP :**

1. Les discussions sur l'échange de droits d'émission dans l'Union européenne doivent tenir compte des différences structurelles entre Etats membres au niveau de la production énergétique.

A titre d'exemple, on note d'énormes différences dans l'utilisation du lignite ou de l'antracite pour la production d'électricité dans les Etats membres, leur part pouvant aller de 0 à 52%.

D'un côté, la production électrique à partir d'antracite et de lignite est celle qui dégage le plus de CO<sub>2</sub> par rapport aux autres combustibles fossiles. De l'autre, le fait que l'Union européenne dispose encore de réserves de lignite et que les gisements d'antracite soient extrêmement dispersés dans le monde, et donc à l'épreuve d'une crise des marchés mondiaux, contribue à la sécurité de l'approvisionnement, critère important et qui sera même décisif à moyen terme. Beaucoup d'emplois dans l'extraction du lignite et dans les centrales alimentées à l'antracite et au lignite sont tributaires du maintien en activité de ces centrales. Or, il est à craindre que l'échange de droits d'émission entre entreprises – ce qui n'est pas le cas de celui entre Etats – entraîne un remplacement accéléré des centrales au charbon par des centrales au gaz ou par des importations d'électricité. Cela aggraverait la situation d'un secteur déjà durement touché par des restructurations qui ont coûté 300.000 emplois sur les dix dernières années.

S'agissant de la sortie ou non de l'électronucléaire, il y a aussi lieu de s'interroger sur les différences entre les politiques nationales. L'abandon du nucléaire qu'ont décidé certains Etats membres pour les décennies à venir ne doit pas être entravé par de nouveaux critères d'introduction du système d'échange de droits d'émission. Sur la question du développement d'un réseau de transport transeuropéen, il faut veiller à ce que l'augmentation des importations d'électricité ne soit pas économiquement plus

avantageux que la construction de nouvelles centrales pour compenser les pertes de capacités.

**Un système d'échange de droits d'émission ne peut donc déboucher sur une incitation économique à fermer des centrales électriques; il doit contribuer à la promotion de nouveaux investissements. Il ne faut pas offrir une "prime à la fermeture" aux exploitants de ces installations.**

**La FSESP estime que, dans le contexte de l'introduction d'un système européen d'échange de droits d'émission d'ici à 2005, il est impératif de discuter dès maintenant de la procédure de mise en place, en 2008, du système d'échange de droits d'émission prévu dans le Protocole de Kyoto.**

**La Commission européenne doit aussi envisager les conséquences sociales et, en consultation avec les partenaires sociaux concernés, proposer des mesures destinées à y remédier.**

2. La proposition de la Commission prévoit, à partir de 2008, un échange de droits d'émission limité aux sources importantes d'émissions (qui, dans l'Union européenne, représentent 45% des émissions totales). Il s'agit notamment des producteurs d'électricité et de chauffage qui représentent chacun 30% de l'ensemble des émissions, de la métallurgie et la sidérurgie, avec 5%, des raffineries, avec 4%, et de l'industrie chimique et des secteurs du verre, de la céramique et des matériaux de construction qui représentent 3% chacun.

Par ailleurs, et contrairement à Kyoto, les gros émetteurs de gaz à effet de serre, comme l'automobile et les ménages, ne seront pas pris en compte pour l'échange de droits d'émission. Or, ces secteurs connaissent une hausse considérable des émissions. La FSESP considère qu'un tel état de choses fait perdre tout le bénéfice de l'échange de droits d'émission par rapport à d'autres instruments de réduction des gaz à effet de serre, à savoir la réalisation des objectifs au moindre coût social possible.

**La FSESP demande que les ménages et la circulation automobile soient pris en compte pour l'échange de droits d'émission étant donné que le système d'échange entre Etats le permet.**

3. Contrairement au Protocole de Kyoto, qui porte sur six gaz à effet de serre (en plus du CO<sub>2</sub>, il s'agit essentiellement du N<sub>2</sub>O et du méthane), la proposition de la Commission européenne ne traite que des émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>). Cette situation grève indûment les secteurs de l'industrie visés par l'échange de droits d'émission et compromet l'objectif d'une réduction des gaz à effet de serre au moindre coût social possible.

**Il faut aussi étudier les chaînes de réaction depuis la production d'énergie jusqu'à l'émission de gaz à effet de serre à la sortie de la cheminée afin, par exemple, de tenir compte du rejet de méthane pendant le transport du gaz naturel sur de longues distances.**

4. Contrairement au Protocole de Kyoto, la proposition de Directive ne tient aucun compte des accords conclus à l'intérieur d'un Etat ou entre Etats pour réduire les rejets de gaz à effet de serre ("mise en œuvre commune" (MOC) ou "mécanisme de développement propre" (MDP)) ni des instruments d'engagement volontaire qui ont fait leurs preuves dans certains Etats membres. Sur ce point aussi, on peut craindre que les propositions

de la Commission européenne ne débouchent pas sur une réduction des émissions de gaz à effet de serre au moindre coût social possible.

5. Le prix des certificats est une autre source de préoccupation (d'après les estimations, il pourrait aller jusqu'à 30 € la tonne de CO<sub>2</sub>). Ces suppléments de coût à la production d'électricité ne manqueraient pas de faire augmenter sensiblement le prix de l'électricité dans la plupart des Etats membres, les experts tablant sur une hausse maximum d'un cent par kilowatt-heure.

La guerre des prix qui fait rage sur les marchés européens de l'énergie pousserait les opérateurs à tenter d'abaisser leurs coûts de production en remplaçant les centrales au charbon par des centrales au gaz. Le charbon serait alors remplacé par du gaz naturel importé. Cette évolution irait à contre-courant de la volonté, exprimée par la Commission européenne dans son Livre vert de 2001 sur la sécurité d'approvisionnement, de réduire à moyen terme la dépendance de l'Union européenne des énergies primaires importées.

Nous craignons que le projet de connexion des réseaux électriques de l'Union européenne à ceux des pays candidats et ceux de la Russie et des républiques de l'ex-Union soviétique ruine toute chance d'introduction d'un système équilibré d'échange de droits d'émission, l'électricité produite en Russie étant moins chère (1,3 cent par mégawatt-heure contre 20 cents pour la moyenne européenne). Ce problème demande aussi une réponse ainsi que des normes sociales et environnementales garanties. **La FSESP réclame un dialogue entre les parties prenantes pour accompagner le dialogue euro-russe sur l'énergie .**

6. La procédure d'attribution fondée sur ce qu'on appelle "les droits acquis" régit la répartition des droits d'émission en fonction du taux de réduction réalisé par rapport aux objectifs de réduction convenus ou prédéterminés. Ce mécanisme d'attribution des droits d'émission évite le problème auquel donnerait lieu une attribution suivant la procédure par adjudication qui équivaldrait à une dépossession de fait des entreprises. La FSESP est partisane de cette procédure alternative d'attribution gratuite de certificats d'émission.

Quoi qu'il en soit, la proposition de la Commission laisse beaucoup de questions en suspens. Les initiatives menées précédemment au niveau national devraient normalement être prises en compte comme éléments des engagements de réduction des pays concernés dans le cadre d'une répartition de l'effort entre les Etats membres et de l'année de référence utilisée.

Le Protocole de Kyoto prend 1990 comme année de référence. La FSESP appuie ce choix pour l'attribution des certificats en application du principe des droits acquis car il permet de prendre en considération les mesures adoptées dès le départ au niveau national.

7. Les projets de la Commission européenne pourraient contraindre des entreprises ou des groupes à supprimer des activités de production pour pouvoir échanger des droits d'émission et des engagements de réduction au sein du groupe. Ce risque se pose en particulier lorsqu'on limite les échanges d'émissions aux producteurs et à leurs implantations; il est moins important dans le cas d'échanges d'émissions entre Etats, comme le prévoit le Protocole de Kyoto.
8. Au cas où l'échange de droits d'émission serait limité aux Etats membres de l'Union européenne, nous craignons aussi une multiplication des délocalisations vers des pays

extérieurs à l'Union européenne, et en particulier vers les pays d'Europe orientale les plus proches.

**Par conséquent, la FSESP demande la possibilité d'inclure les pays d'Europe centrale et orientale et la Russie dans le régime européen d'échange de droits d'émission.**

**En résumé :** Les propositions de l'Union européenne contrecarreraient les efforts qu'elle a déployés pour uniformiser les règles du jeu sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz.

Compte tenu de la situation de l'emploi dans ces secteurs, on peut craindre une hausse des prix de l'électricité pour les consommateurs, mais aussi que cette proposition de la Commission soit moins propice à une réduction des gaz à effet de serre (que nous souhaitons également) que le mécanisme d'échange de droits d'émission, ce qui amène la FSESP à rejeter résolument la proposition de la Commission européenne.

La FSESP est favorable à un échange de droits d'émission plutôt qu'à un régime d'échanges entre Etats, conformément aux objectifs de réduction arrêtés dans le Protocole de Kyoto, prenant 1990 comme année de référence.

Au cas où la Commission européenne tenterait de mettre en place dans l'Union européenne un système d'échange de droits d'émission dans le cadre d'un système mondial d'échange de droits d'émission entre Etats en prévision d'un tel système d'échange et pour, de la sorte, éviter d'entraver la concurrence entre les différents secteurs ou les Etats membres, la FSESP suivrait les discussions de ce projet d'un œil constructif.