
La politique climatique de la grande coalition : rétrospective et perspectives

Camilla Bausch
Benjamin Görlach

Décembre 2008

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-421-9

IFRI

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
LA DOUBLE PRESIDENCE DE L'ALLEMAGNE	
SOUS LE SIGNE DE LA PROTECTION DU CLIMAT	4
La présidence du Conseil de l'Union européenne	4
La présidence du G8	6
LA CONCRETISATION	
ET LA MISE EN ŒUVRE SUR LES PLANS NATIONAL ET EUROPEEN	9
Le programme de Meseberg	9
Le paquet énergie-climat de l'UE	12
ÉVALUATION ET PERSPECTIVES	15
Économie et protection du climat	15
Tendances	16

Introduction

Au départ, rien ne laissait présager que la politique environnementale et climatique de la grande coalition serait plus ambitieuse que celle du gouvernement précédent. Fin 2005, Jürgen Trittin, ministre fédéral de l'Environnement et membre des Verts, a été remplacé par le social-démocrate Sigmar Gabriel, pratiquement muet sur les questions de politique environnementale avant son entrée en fonction. La chancelière chrétienne-démocrate Angela Merkel, ancienne ministre de l'Environnement, connaît certes bien la problématique du changement climatique, mais, lorsqu'elle était à la tête de l'opposition, elle n'inscrivait pas la politique environnementale au rang de ses priorités ; il faut dire que l'Union chrétienne-démocrate (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU), jusqu'à ce qu'elle entre au gouvernement, a traité la politique environnementale et climatique comme un thème marginal. Ainsi, lors des négociations de formation de la coalition, cette politique – exception faite de l'abandon du nucléaire, sujet controversé – a joué un rôle plutôt secondaire. En témoigne l'accord de coalition, dont le préambule mentionne en termes très généraux la protection du climat, qui figure en sous-point du chapitre consacré à l'environnement.

Pourtant, de façon aussi remarquable qu'inattendue, la protection du climat est devenue pour le gouvernement fédéral une question prioritaire en 2007, année où l'Allemagne a exercé la double présidence du Conseil de l'Union européenne (UE) et du G8 : autrefois marginale, elle est devenue un des principaux thèmes politiques. Plusieurs facteurs y ont contribué. En 2005, l'actualité a été marquée par l'entrée en vigueur tant attendue du protocole de Kyoto, le démarrage du système communautaire d'échange des quotas d'émission (SCEQE), l'inscription démonstrative de la protection du climat à l'ordre du jour du G8 par le Premier ministre britannique Tony Blair, ainsi que le rapport rédigé par Lord Nicholas

Camilla Bausch est chercheur à Ecologic – Institut de politique environnementale internationale et européenne de Berlin, où elle dirige le programme « Climat et énergie ». Benjamin Görlach travaille à l'Autorité des marchés des émissions (Deutsche Emissionshandelsstelle, DEHSt) au sein de l'Office fédéral de l'environnement (Umweltbundesamt). Traduction de l'allemand : Isabelle Bonnefond. Cet article reflète le point de vue des auteurs mais ne saurait engager la responsabilité de leurs organismes d'origine. Les auteurs remercient Michael Mehling et Christine Lucha pour leurs précieux commentaires.

Stern sur le coût du changement climatique en 2006². Le quatrième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui fait le point des connaissances scientifiques sur le changement climatique, a montré que ce dernier est intervenu plus tôt que prévu et a souligné le caractère urgent de ce problème en 2007. Enfin, le documentaire de David Guggenheim, intitulé *Une vérité qui dérange* (*An Inconvenient Truth*, 2006) et réalisé avec Al Gore, a largement relayé ce thème auprès de l'opinion publique.

2 Cet ancien économiste de la Banque mondiale a été chargé par le gouvernement britannique de faire une synthèse des informations relatives à l'impact économique du changement climatique et au coût des mesures de prévention. Dans la conclusion de son rapport, il affirme que l'immobilisme coûtera plus cher à la société que l'action. Transposant cette problématique du langage des sciences naturelles dans celui de l'économie, le rapport a eu un écho retentissant dans les milieux politiques et médiatiques : ses conclusions ont été l'objet de toutes les conversations lors de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques organisée en décembre 2006. Voir N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

La double présidence de l'Allemagne sous le signe de la protection du climat

Peu avant la double présidence allemande, la protection du climat a commencé à devenir outre-Rhin un thème prioritaire, et cette tendance s'est renforcée en 2007. Les différents facteurs mentionnés plus haut ont contribué, dans le monde entier, à sensibiliser l'opinion publique au changement climatique. En 2007, 82 % des Allemands interrogés estimaient qu'il était « probable » ou « très probable » qu'ils soient personnellement touchés par les conséquences du réchauffement climatique au cours des 10 années à venir (contre 71 % en 2005)³. La même année, deux tiers d'entre eux souhaitaient que le gouvernement s'engage davantage en faveur de la protection du climat⁴. S'apercevant rapidement de l'intérêt croissant pour cette question et de son caractère urgent, le gouvernement allemand a adapté ses priorités en conséquence et Angela Merkel a fait de la lutte contre le réchauffement climatique un des principaux thèmes de la double présidence.

La présidence du Conseil de l'Union européenne

Dans les faits, le sujet a été plus important que l'on aurait pu le penser en lisant le programme de travail de la présidence. Dans ce dernier, l'Allemagne se borne en effet à constater, en ce qui concerne la protection du climat, que l'UE est « déterminée à montrer la voie dans les efforts entrepris au niveau mondial pour s'attaquer au problème des changements climatiques » et que le gouvernement utilisera sa présidence pour promouvoir la cause à l'échelle internationale après 2012.

3 German Marshall Fund of the United States, Transatlantic Trends 2007, Transatlantictrends.org.

4 Communiqué de presse officielle, « Mehrheit der Bundesbürger will mehr Engagement der Regierung beim Klimaschutz, ein Tempolimit und keine neuen Kohlekraftwerke », 17 août 2007, <www.bund.net/bundnet/presse/pressearchiv/archiv/2007/august/>.

La Commission européenne a été la première à donner le ton en matière de politique climatique, en présentant le 10 janvier 2007 ses propositions pour l'énergie et le climat⁵. Si ces dernières ont suscité de l'intérêt, ce n'est pas uniquement parce qu'elles associaient pour la première fois politique énergétique et politique climatique, mais aussi et surtout en raison des objectifs qu'elles formulaient : faire passer d'ici 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie à 20 % et la part des biocarburants dans la consommation totale de carburants à 10 % ; améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et appareils électriques de 20 % ; réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 20 % par rapport à 1990, voire de 30 %, dans l'hypothèse où une convention internationale sur le climat serait conclue, avec des objectifs de diminution aussi ambitieux.

Une fois ces objectifs approuvés par le conseil des ministres de l'Environnement de l'UE⁶, la proposition de la Commission devait être approuvée par les chefs d'État et de gouvernement européens. Réunis en mars 2007, ces derniers ont adopté les propositions endossées auparavant par la présidence allemande sans les modifier de façon substantielle, leur conférant ainsi le caractère d'objectifs contraignants – au moins sur le plan politique⁷. Ainsi, l'UE a montré qu'elle était prête à agir et disposée à montrer l'exemple. Le fait que les 27 pays membres soient parvenus à un accord sur des objectifs concrets et contraignants est un des plus grands succès à porter au crédit de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne. Bien que les associations de défense de l'environnement aient formulé des objectifs plus ambitieux, la conduite des négociations par le gouvernement d'Angela Merkel a été jugée globalement positive⁸.

La combinaison des différents objectifs était prometteuse dans la mesure où elle soulignait explicitement pour la première fois l'interaction étroite des processus à l'œuvre dans les politiques énergétique et climatique. Parmi les différents objectifs cités, le principal est la diminution des émissions. Même si les autres objectifs ne visent pas directement à réduire les émissions, ils y contribuent également.

5 Voir le communiqué de presse de la Commission, « La Commission propose un paquet intégré de mesures dans le domaine de l'énergie et du changement climatique afin de réduire les émissions pour le XXI^e siècle », 10 janvier 2007, <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/29>.

6 Rapport du BMU, « Ergebnisse der EU-Ratstagung (Umwelt) » (20 février 2007, Bruxelles), 8 mars 2007, <www.bmu.de/europa_und_umwelt/ratstagungen_der_eu_umwelt/doc/38835.php>.

7 Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence suite à la réunion du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 à Bruxelles, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/de/ec/93139.doc>.

8 Communiqué de presse du Bureau européen de l'environnement, « Good on climate, bad on Waste: The German Presidency », 29 juin 2007, <www.eeb.org/press/290607-pr-EEB_assessment_German_Presidency.html> ; Évaluation par le Bureau européen de l'environnement de la présidence allemande dans une perspective environnementale, <www.eeb.org/press/German-Presidency-Assessment-June-2007-final.pdf>.

La présidence du G8

Le Premier ministre Tony Blair a été le premier, en 2005, à inscrire la protection du climat dans les priorités des travaux du G8. Relégué à l'arrière-plan lorsque la Russie a assuré la présidence de ce groupe en 2006, le sujet a retrouvé de l'importance sous la présidence allemande. En 2007, la chancelière a fait de la « croissance » et de la « responsabilité » le leitmotiv de sa présidence. Le programme du sommet d'Heiligendamm annonçait clairement les priorités : aide à l'Afrique et protection du climat. Angela Merkel, qui présidait le sommet, a constaté en conclusion : « [Le] changement climatique [...] peut nuire gravement à notre environnement naturel et à l'économie mondiale, et la lutte contre le changement climatique [...] est un des plus grands défis auxquels l'humanité est confrontée⁹. »

Les négociations sur la protection du climat ont toutefois été difficiles, comme escompté. Après des débats critiques lors desquels les États-Unis en particulier ont attaqué les positions allemandes et européennes, le G8 a reconnu les Nations unies comme étant le forum adéquat pour les négociations sur la lutte contre le réchauffement climatique. Le groupe a également déclaré qu'il souhaitait conclure d'ici 2009 un accord global dans le cadre de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques¹⁰. Il s'agissait là d'étapes importantes pour le succès de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques organisée à Bali en décembre 2007. La déclaration publiée lors du sommet d'Heiligendamm contient ainsi plusieurs points sur lesquels, peu de temps auparavant, il aurait été inimaginable d'obtenir le soutien des États-Unis. Dans sa déclaration, le G8 a par ailleurs reconnu les conclusions du dernier rapport du GIEC et exprimé sa préoccupation ; il a aussi déclaré que des objectifs contraignants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre devaient être définis sur le plan international. Dans son ensemble, ce texte reflète les luttes acharnées pour arriver à un compromis. Malgré la déception – en partie justifiée – manifestée par les médias allemands au vu des résultats obtenus¹¹, il faut applaudir la performance de la présidence allemande, qui a fait progresser une bonne partie des positions européennes dans ces compromis. Nous analysons plus bas deux de ces progrès plus en détail : d'une part, l'objectif à long terme ; de l'autre, l'implication des grands pays émergents.

9 Gouvernement fédéral allemand, Synthèse de la présidence, Heiligendamm, 8 juin 2007, <www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/Abschlusserkl_C3_A4rungen/Chairs-summary.pdf>.

10 G8, Déclaration du sommet d'Heiligendamm, 7 juin 2007, <www.g-8.de/nn_219878/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/gipfeldokument-wirtschaft-de.html>.

11 Voir à titre d'exemple « Kompromiss von Heiligendamm – Klimaschutz in der Diplomatiefalle », Der Spiegel, 7 juin 2007.

L'objectif à long terme

La présidence allemande s'est efforcée, de concert avec le Royaume-Uni, la France et l'Italie, d'ancrer le mieux possible les principaux objectifs de l'UE dans la déclaration faite à l'issue du sommet – notamment l'objectif de limiter le réchauffement global à deux degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et de diminuer par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à 1990. L'objectif concernant les deux degrés n'est toutefois pas mentionné dans la déclaration du sommet. Le passage le plus important sur les réductions des émissions stipule que le G8 « examinera de façon approfondie les décisions de l'Union européenne, du Canada et du Japon, qui prévoient de diviser au moins par deux les émissions globales d'ici 2050¹² ». Cette formule plutôt timide n'établit donc de lien entre la décision et l'objectif à long terme que pour certains membres du G8, et ne mentionne pas d'année de référence concrète.

Ce résultat est ambigu. D'une part, compte tenu de l'urgence des problèmes, un « examen » en lieu et place de mesures concrètes semble manquer d'ambition ; en outre, on ne peut que déplorer l'absence d'année de référence. D'autre part, si on se place dans une perspective politique, le fait que les États-Unis aient signé un document qui mentionne au moins un objectif concret à long terme est un succès. On a rapporté que ces derniers avaient insisté pour que la déclaration du sommet ne contienne aucune indication concrète sur la protection du climat. L'« adhésion sélective » de quelques-uns des membres du G8, dont l'Allemagne, représente tout de même un premier pas vers l'objectif à long terme.

Une deuxième étape a été franchie lors du sommet organisé dans l'île d'Hokkaido au Japon en juillet 2008. Le G8 s'y est en effet affiché en tant que groupe : « Nous voulons partager notre vision avec l'ensemble des pays qui ont adhéré à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, évoquer avec eux l'objectif de réduction des émissions mondiales d'au moins 5 % d'ici 2050 et entamer des négociations dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques [...]»¹³. » En 2008, pourtant, les pays membres du G8 n'ont pas non plus réussi à se mettre d'accord sur une année de référence, ce qui n'a pas empêché Angela Merkel de qualifier la déclaration de « progrès considérable », compte tenu surtout de l'engagement politique des États-Unis.

Il convient maintenant d'ancrer l'objectif de deux degrés et de définir – enfin – des objectifs à moyen terme, environ jusqu'en 2020, mais aussi de concrétiser l'objectif à long terme en nommant une

12 G8, Déclaration du sommet d'Heiligendamm, 7 juin 2007, <www.g-8.de/nn_219878/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/gipfeldokument-wirtschaft-de.html>.

13 G8, Déclaration du sommet d'Hokkaido, 8 juillet 2008, <www.g8summit.go.jp/eng/doc/doc080714_en.html>.

année de référence. Les négociations des Nations unies doivent également apporter des réponses à ces défis, pour que le régime de protection du climat pour l'après 2012 soit adopté comme prévu lors de la conférence des Nations unies qui aura lieu à Copenhague fin 2009.

L'implication des pays émergents

Depuis longtemps, l'implication des pays en développement dans le processus du G8 et dans la protection du climat fait l'objet de discussions. Les nouveaux chiffres des émissions de pays émergents, parmi lesquels la Chine et l'Inde, attisent les conflits. Pendant la présidence du G8, l'Allemagne a insisté de façon systématique sur la « grande responsabilité » des pays industrialisés dans la fixation d'objectifs de protection du climat ambitieux. Toutefois, elle a aussi souligné qu'il est impossible de protéger globalement le climat sans que les pays émergents ne s'impliquent¹⁴.

Cette approche a été reprise dans la déclaration d'Heiligendamm. Celle-ci fait par exemple référence à des groupes de pays comme les « grandes économies qui sont les plus grosses consommatrices d'énergie et qui sont responsables de la plupart des émissions de gaz à effet de serre » et les principaux pays d'émission. Ce classement par groupes inclut la Chine. Le dialogue entamé en parallèle dans le G8 + 5, qui regroupe les membres du G8 et plusieurs grands « pays émergents » (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Mexique), est en outre développé dans le cadre du « processus d'Heiligendamm ». Ce dernier prévoit d'impliquer plus fortement et plus durablement les pays émergents dans les débats sur les grandes questions économiques mondiales telles que « la liberté d'investissement et les conditions d'investissement, y compris la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, l'encouragement et la protection de l'innovation, l'efficacité énergétique et la coopération technologique, et la politique de développement » ; des résultats concrets sont attendus d'ici la prochaine réunion du G8 qui se tiendra en Italie en 2009. L'efficacité énergétique est un aspect important au regard de la politique climatique. Si le terme de « protection du climat » ne figure pas dans les documents officiels du sommet, le gouvernement fédéral a officiellement souligné, dans un autre passage, le lien entre l'efficacité énergétique et l'objectif de réduire les émissions de CO₂¹⁵.

14 Voir par exemple <www.g-8.de/nn_90704/Content/DE/Artikel/2008/G8/2008-07-08-zweiter-gipfeltag.html>.

15 Gouvernement fédéral allemand, <www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/2007-06-08-heiligendamm-prozess.html>.

La concrétisation et la mise en œuvre sur les plans national et européen

À partir du deuxième semestre de 2007, l'enjeu a consisté à accompagner de mesures concrètes les objectifs ambitieux adoptés par l'Union européenne et évoqués par le G8. Outre-Rhin, les prévisions se fondaient sur l'objectif du gouvernement fédéral de réduire d'ici 2020 les émissions allemandes de 40 % par rapport à 1990. Cependant, les émissions sont définies par la législation européenne ; ainsi, la moitié des émissions de CO₂ d'Allemagne sont produites par des sites qui entrent dans le cadre du système communautaire d'échange des quotas d'émission. L'Allemagne a donc défini sa politique autour de plusieurs éléments : d'une part, le « programme de Meseberg », qui adopte des mesures de réduction des émissions, en particulier dans les secteurs des transports et du bâtiment ; d'autre part, les négociations sur le paquet énergie-climat de l'Union européenne, qui vise à transposer concrètement les objectifs de l'UE adoptés sous la présidence allemande.

Le programme de Meseberg

En août 2007, le gouvernement allemand a organisé un séminaire de travail au château de Meseberg. Les « décisions de Meseberg » ont repris les grands points du programme intégré énergie-protection du climat. Le principal objectif de ce programme, qui comprend 29 mesures, est de réduire les émissions émanant des transports et des bâtiments qui n'entrent pas dans les échanges de quotas d'émission de l'UE. Une fois ces mesures adoptées par le gouvernement, elles doivent être concrétisées par des lois, des règlements et des mesures incitatives, définis en plusieurs « paquets ».

Le premier paquet du programme intégré énergie-protection du climat a été présenté au Bundestag le 5 décembre 2007 en tant que projet de loi du gouvernement. Finalisé à temps pour la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Bali, ce paquet a été présenté par Sigmar Gabriel, puis adopté par le Parlement en juin 2008. Il comprend des projets de lois et de règlements pour 14 des 29 mesures prévues dans les domaines de

l'efficacité énergétique (cinq mesures), des énergies renouvelables (électricité et chaleur, trois mesures), des biocarburants (quatre mesures), ainsi que des transports et des émissions autres que le CO₂ (une mesure pour chaque domaine). Les projets les plus importants concernent la révision de la loi sur la promotion de la production d'électricité et de chaleur à partir de la cogénération, la révision de la loi sur les énergies renouvelables pour le secteur de l'électricité et l'adoption de la loi sur les énergies renouvelables.

Le deuxième paquet a été adopté par le gouvernement fédéral en juin 2008. Les mesures qui nécessitent l'accord du Bundestag devraient être approuvées au deuxième semestre 2008. Toutefois, tous les dossiers ne connaissent pas le même niveau d'avancement. La priorité est d'améliorer l'efficacité énergétique. Ainsi, la révision de la loi sur les économies d'énergie et le décret qui l'accompagne doivent déboucher sur une réduction considérable de la consommation en énergie des bâtiments. La loi sur le développement des réseaux d'énergie encadre le développement des réseaux électriques, et notamment l'accroissement des besoins en capacités de transport d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables ; en outre, la mise en place de compteurs intelligents est censée apporter plus de transparence en matière de consommation d'énergie pour les ménages et permettre une modulation des tarifs en fonction de la période et de la charge.

Sur les 29 mesures prévues, 27 ont donc en principe été concrétisées. Toutefois, seules 20 d'entre elles ont été transposées sous forme de proposition de lois ou de règlements. Sur les autres mesures, le gouvernement est arrivé à un accord (provisoire), mais leur mise en œuvre a été suspendue¹⁶, soit parce qu'elle est tributaire des progrès des négociations européennes ou internationales, soit parce que de nouvelles informations rendent nécessaire une autre procédure (comme pour les biocarburants). Pour deux des 29 mesures – l'introduction de systèmes opérationnels modernes de gestion de l'énergie et l'affichage de la consommation pour les véhicules particuliers –, aucune modalité de concrétisation n'a été arrêtée par le gouvernement.

L'impact du programme de Meseberg dans sa forme initiale a préalablement été évalué par l'Office fédéral de l'environnement (Umweltbundesamt)¹⁷, qui a estimé qu'il pouvait ramener les

¹⁶ Ceci concerne les mesures relatives aux captage et stockage du dioxyde de carbone (carbon capture and storage, CCS), aux coûts d'exploitation du parc locatif, à la stratégie CO₂ pour les véhicules particuliers, au développement des biocarburants, à la prise en compte des émissions de CO₂ dans la taxe automobile, ainsi qu'au transport aérien et la navigation ; BMU, « Den Herausforderungen der Energie- und Klimapolitik erfolgreich begegnen - Hintergrundpapier zur Verabschiedung des zweiten Maßnahmenpaketes des integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung », 18 juin 2008.

¹⁷ Umweltbundesamt (UBA), « Wirkung der Meseberger Beschlüsse vom 23. August 2007 auf die Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2020 », Dessau-

émissions n'entrant pas dans les échanges de quotas d'émission de l'UE à 36 % en dessous du niveau de 1990, à condition qu'il soit associé aux mesures déjà prises. Pour atteindre l'objectif global de 40 % fixé pour l'Allemagne, d'autres mesures s'avèrent donc nécessaires, d'autant que les ambitions initiales ont été révisées à la baisse. Pour l'Office fédéral de l'environnement, les mesures visant à promouvoir les énergies renouvelables, qui doivent contribuer à elles seules à réduire les émissions de CO₂ de 54 milliards de tonnes (sur 220 milliards), sont les plus efficaces en termes quantitatifs. Les mesures adoptées dans les transports et la rénovation de bâtiments représentent une économie légèrement supérieure à 30 milliards de tonnes d'émissions.

Le bilan économique du programme intégré énergie-protection du climat a déjà fait l'objet de plusieurs études. Une analyse rapide de l'Institut Fraunhofer pour la recherche en matière de systèmes et d'innovation (Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung¹⁸) pour le compte de l'Office fédéral de l'environnement a évalué les coûts et les avantages des principales mesures en se référant à la décision gouvernementale d'août 2007. Elle ne prend en compte que les économies de carburants et de combustibles, et pas l'utilité environnementale. Avec un baril de pétrole évalué à 65 dollars (l'utilité est donc supérieure si le cours du pétrole augmente), les mesures envisagées représentent une économie annuelle nette de 5 milliards d'euros : un volume d'investissements annuel de 31 milliards d'euros correspond à une baisse annuelle des importations de combustibles fossiles de 36 milliards d'euros. À la demande du ministère fédéral de l'Environnement, les chercheurs de l'Institut pour la recherche sur les conséquences du changement climatique (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung) et de l'Institut Fraunhofer de recherche sur les systèmes et l'innovation (Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung, ISI¹⁹) ont réalisé une étude approfondie des conséquences économiques du programme de Meseberg, qui s'appuie sur une modélisation intégrée des mesures et de leur impact. Selon eux, le programme intégré énergie-protection du climat diminuera le coût des importations d'énergie de l'Allemagne d'environ 20 milliards d'euros par an d'ici 2020, et de presque 35 milliards d'euros par an d'ici 2030. À ces économies s'ajoute la création d'au moins 500 000 emplois supplémentaires outre-Rhin d'ici 2020.

Roßlau, 2007, <www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/uba_hintergrund_meseberg.pdf>.

¹⁸ Cl. Doll et al., Wirtschaftlicher Nutzen des Klimaschutzes – Kostenbetrachtung ausgewählter Einzelmaßnahmen der Meseberger Beschlüsse, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), 2008, <www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3517.pdf>.

¹⁹ E. Jochem, C. Jaeger et al., *Investitionen für ein klimafreundliches Deutschland. Zwischenbericht*, Fraunhofer-ISI, mai 2008.

Le programme a suscité diverses critiques²⁰. Pour l'essentiel, les reproches portent sur son manque d'ambition, ainsi que sur les modifications « édulcorantes » intervenues ultérieurement, en particulier dans le secteur des transports. Ainsi, la prise en compte des émissions de carbone dans le calcul de la taxe automobile a été repoussée à plusieurs reprises, en raison de divergences au sein du gouvernement fédéral, mais aussi entre l'État fédéral et les länder. D'autres mesures ne figurent même pas dans le programme, telles la suppression des avantages fiscaux pour les véhicules de fonction et l'introduction d'une limitation de vitesse.

Concernant l'augmentation du pourcentage de biocarburants, le gouvernement fédéral a également dû faire machine arrière, car il subsistait des doutes sur les conséquences écologiques et sociales de leur fabrication et sur leur compatibilité avec les moteurs plus anciens. Enfin, certains experts doutent que les mesures du programme énergie-protection du climat permettront réellement d'atteindre les objectifs fixés. Les études menées à la demande de Greenpeace²¹ et du groupe parlementaire des Verts²² concluent que la contribution du programme énergie-protection du climat à la diminution des émissions de CO₂ d'ici 2020 sera plus faible que ne le laissent entendre les analyses citées ci-dessus.

Globalement, les décisions de Meseberg constituent un pas dans la bonne direction. Leur portée reste toutefois incertaine et d'autres mesures s'imposent pour réduire de 40 % les émissions de CO₂. En outre, la mise en œuvre des décisions prises en matière de protection climatique achoppe rapidement sur les conflits entre ministères et partis et ne peut se réaliser qu'une fois bien des ambitions revues à la baisse. Ceci vaut en particulier pour le secteur des transports, très sensible sur le plan politique. L'enthousiasme manifesté par l'Allemagne en termes de politique climatique est nettement relativisé dès que les intérêts des automobilistes et de l'industrie automobile sont touchés.

Le paquet énergie-climat de l'UE

L'accord conclu par le Conseil européen sur les objectifs en matière de climat et d'énergie en mars 2007 est un premier pas important.

²⁰ Voir par exemple les communiqués de presse de l'Alliance pour le climat (Klima-Allianz), « Was bleibt von Meseberg? – Eine Zwischenbilanz », 6 juin 2008 ; « Nur noch ein Klimaschutzpäckchen – die Verwässerung setzt sich im zweiten Teil des "Klimapaketes" fort », 19 juin 2008.

²¹ J. Harnisch, « Grobanalyse der mit den Maßnahmen des Eckpunkteplans "Integriertes Energie- und Klimaprogramm" (Entwurf 16.8.2007, 20:00h) bis 2020 im Inland erreichbaren Treibhausgasemissionsreduktionen », Nuremberg, Ecofys, 2007.

²² C. Kleßmann, *Erreicht das integrierte Klima- und Energiepaket der Bundesregierung die gesetzten Einsparziele?*, Nuremberg, Ecofys, 2008.

Afin de concrétiser les objectifs adoptés, la Commission européenne a présenté le 23 janvier 2008 son train de mesures sur le climat et l'énergie, dont voici les principaux éléments :

- « Partage de l'effort » : cette proposition vise à répartir l'effort entre États membres, afin d'atteindre l'objectif de 20 % de réduction d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre adopté pour l'ensemble de l'UE. Cette proposition concerne exclusivement les émissions non intégrées au système communautaire d'échange des quotas d'émission. Elle prévoit pour l'Allemagne une réduction de 14 % par rapport au niveau de 2005 – soit une réduction d'environ un quart par rapport à 1990.
- « Système communautaire d'échange des quotas d'émission » : cette proposition vise à développer les échanges de quotas d'émission de l'Union européenne après 2012. Initialement, la directive sur les échanges de quotas d'émissions de 2003 ne fixait des objectifs que jusqu'en 2012. La révision et l'adaptation programmées de la directive pour l'après-2012 prennent désormais en compte les nouveaux objectifs de l'UE. La proposition de la Commission prévoit entre autres le remplacement des limites nationales en vigueur par une limite supérieure d'émissions valable pour toute l'UE, afin de faire baisser les permis d'émission de 21 % d'ici 2020 par rapport au niveau de 2005. En principe, ceux-ci seront vendus aux enchères à partir de 2013 – complètement et immédiatement pour les producteurs d'électricité et avec une période de transition limitée dans le temps pour l'ensemble des autres secteurs.
- La proposition répartit également l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables entre les États membres, en tenant compte des énormes disparités entre les pays sur le plan de l'utilisation des énergies renouvelables et du potentiel de développement du secteur. Les objectifs nationaux varient donc, avec une fourchette comprise entre 10 % pour Malte et 49 % pour la Suède. L'Allemagne se situe dans la moyenne avec 18 %.

Dans l'ensemble, malgré quelques polémiques, les propositions de la Commission ont été bien accueillies par l'Allemagne. La proposition sur le partage de l'effort ne prête pas réellement à discussion, dans la mesure où le programme de Meseberg est plus ambitieux, sous réserve d'une application cohérente. Les propositions sur les échanges d'émissions sont également soutenues par le gouvernement fédéral sur le fond, mais il

subsiste des désaccords sur des points de détail, concernant notamment les règles spécifiques pour les industries à forte intensité énergétique. L'objectif de développement des énergies renouvelables fixé pour l'Allemagne étant très ambitieux, il ne pourra être atteint qu'en développant très rapidement la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables, comme on l'a fait précédemment pour la production d'électricité.

Évaluation et perspectives

Pour l'Allemagne, le premier semestre 2007 a été extrêmement important, le gouvernement fédéral ayant inscrit la protection du climat au rang des priorités de la présidence du G8 et du Conseil de l'UE. Personne ne peut toutefois prédire la dynamique qui va se mettre en place. Le soutien massif de l'opinion publique et des médias permet de faire de la protection du climat une priorité politique sur le plan international, à un moment décisif pour le développement futur du système international de protection du climat.

Économie et protection du climat

Il apparaît clairement qu'il est difficile de valider les grands principes : lorsque l'on essaie de les concrétiser, les conflits d'intérêts se durcissent car leurs conséquences apparaissent de façon plus nette. L'Allemagne n'accorde pas toujours la priorité à la protection du climat, comme on peut le constater dans le débat sur les limites de CO₂ pour les véhicules automobiles.

En Allemagne, ce sont surtout les ministères de l'Environnement et de l'Économie qui s'affrontent. Malgré les formules consensuelles employées – la protection de l'environnement est un facteur économique et la politique industrielle est « écologique » –, les points de vue continuent à diverger sur la pression que la protection du climat doit exercer sur l'économie pour que celle-ci change. La chancellerie est le plus souvent amenée à jouer le rôle d'arbitre.

Sous la double présidence, plusieurs ministères, du ministère des Affaires étrangères jusqu'à celui de l'Enseignement et de la Recherche en passant par le ministère de la Coopération économique et du Développement, ont réalisé que la protection du climat leur permet de se distinguer, et proposent donc des actions en la matière. Si la protection du climat est ainsi abordée de façon transversale – ce qui est une bonne chose –, il subsiste des frictions, sur le plan tant des compétences que des orientations politiques. Le ministère des Finances devient en outre un acteur de premier plan dans les affrontements interministériels grâce à l'encaissement de recettes considérables depuis la mise aux enchères des permis d'émission début 2008. Toutefois, s'est opéré au sein du gouvernement fédéral un certain recul après 2007, l'« année du

climat » : la chancelière Angela Merkel, qui a privilégié la lutte contre le réchauffement climatique lors de la double présidence – ce qui lui a conféré une certaine stature –, est aujourd'hui rentrée dans le rang sur le plan international. Au niveau européen, l'Allemagne met de nouveau plus en avant ses intérêts (économiques).

Tendances

Pendant sa double présidence, l'Allemagne a fait preuve de volontarisme et de leadership pour la politique climatique sur le plan international. Des progrès ont également été accomplis sur le fond. C'est dans le cadre de l'Union européenne que l'on a obtenu les résultats plus concrets et d'une plus grande portée ; ceci s'explique notamment par le fait que les positions des pays membres de l'UE n'étaient pas aussi éloignées les unes des autres que celles des pays du G8. Cet accord a conféré à l'Union une crédibilité internationale dans son souhait de jouer un rôle de premier plan dans la politique climatique. En outre, les déclarations politiques dépourvues d'ambiguïté sur les objectifs de réduction des émissions facilitent les négociations aux Nations unies.

Bien qu'il soit impossible d'établir un lien de causalité direct avec les résultats de la conférence sur les changements climatiques de Bali fin 2007, les résultats obtenus pendant la double présidence allemande ont certainement contribué à préciser les positions et les faire avancer. L'Europe a suscité de grandes attentes, et ne restera crédible que si elle atteint ses objectifs climatiques. L'UE et l'Allemagne doivent prendre des mesures pour être à même de tenir leurs promesses et atteindre les objectifs qu'elles ont elles-mêmes fixés. Les négociations sur les plans européen et national sur ce sujet montrent à quel point il peut être difficile de tenir ce cap et de faire passer le message à l'opinion publique et aux électeurs. C'est un défi d'une dimension nouvelle, car l'étendue des efforts européens en faveur du climat s'élargit : alors que l'échange de quotas d'émission de l'UE concerne au premier chef les secteurs industriels et de l'énergie, les mesures concernant le secteur des transports et des bâtiments gagnent en importance. Or, c'est dans ces secteurs que les citoyens perçoivent directement dans leur quotidien l'impact des mesures ; il subsiste donc encore certains obstacles sur la route vers la protection du climat.

Le cours des matières premières et de l'énergie jouera probablement un rôle critique dans la future protection du climat. La hausse des cours des combustibles fossiles, qui jusqu'à peu était continue, incite à améliorer l'efficacité énergétique et à utiliser d'autres sources d'énergie, ce qui est bénéfique à la protection du

climat²³. Il est toutefois possible que l'acceptation des mesures de protection du climat diminue si celles-ci font grimper les prix de l'énergie. La ligne en la matière doit être claire : il ne sera possible de remédier durablement au niveau élevé des prix de l'énergie que si cette dernière est utilisée plus efficacement. La distribution de subventions directes pour alléger les factures d'électricité ou le coût des carburants ne représente qu'un ballon d'oxygène provisoire et ne change rien sur le fond ; tôt ou tard, il deviendra impossible de financer de telles mesures. En outre, on constate déjà en Allemagne une renaissance du débat sur l'énergie nucléaire en raison des prix de l'énergie et de la protection du climat. La CDU/CSU et le ministère de l'Économie, dirigé par la CSU (Union chrétienne-sociale [Christlich Soziale Union in Bayern, CSU]), réclament avec de plus en plus de force une modification, voire un abandon, de la sortie du nucléaire décidée en 2002.

En fin de compte, on ne sait pas encore quel sera l'impact de l'actuelle crise financière et du ralentissement économique sur la politique climatique. Il est possible que les responsables soient moins disposés à mener une politique ambitieuse, surtout si cette dernière s'accompagne de charges supplémentaires pour l'industrie. En novembre 2008, plusieurs ministres-présidents chrétiens-démocrates ont ainsi demandé l'abandon d'une politique climatique « excessive » et « hostile à l'économie²⁴ ». La même chose se produit au niveau européen dans le cadre de l'adoption du paquet énergie-climat. À l'inverse, il est aussi possible que la crise financière soit perçue comme une chance et encourage les Allemands à développer une « économie faiblement carbonée » (*low-carbon-economy*), qui passerait par des mesures de soutien à la conjoncture visant la lutte contre le réchauffement climatique et le développement durable.

Après les décisions de Bruxelles, d'Heiligendamm et de Meseberg, la politique allemande de protection du climat achoppe désormais sur des problèmes de mise en œuvre concrète. Maintenant que les objectifs généraux ont été définis, il faut maintenir le cap et prendre les mesures nécessaires pour les atteindre. Les 29 mesures du programme de Meseberg et du paquet européen énergie-climat sont deux étapes importantes sur la longue route qui nous sépare encore de ces objectifs.

23 La corrélation entre le cours des matières premières et les émissions n'est pas systématique : ainsi, l'augmentation des cours du pétrole et du gaz rend certes les énergies renouvelables attrayantes, mais favorise aussi la production d'électricité à partir de lignite local. Ce regain d'intérêt pour le charbon peut déboucher sur une augmentation des émissions de CO₂ par la production d'électricité en cas de hausse des cours du pétrole et du gaz.

²⁴ dpa, Streit zwischen CDU und CSU über Klima- und Steuerpolitik, 24 novembre 2008, <www.co2-handel.de/article186_10336.html>.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtige Amt et son Conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Claire Demesmay y est chercheur. Anne-Lise Barrière travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».

Dernières publications du Cerfa

H. Brodersen, « Le modèle allemand à l'exportation : pourquoi l'Allemagne exporte-t-elle tant ? », Note du Cerfa, n° 57, novembre 2008

M. Weinachter, « La situation économique et sociale en Allemagne un an avant les élections : bilan et perspectives », Note du Cerfa, n° 56, octobre 2008

J. H. Keppler, S. Méritet, K. Notz, « La situation économique et sociale en Allemagne un an avant les élections : Bilan et Perspectives », Note de l'Ifri, septembre 2008

A. von Kap-Herr, J. Moreau, « Les aides publiques au développement en France et en Allemagne : perspectives comparées », Visions franco-allemandes n° 13, septembre 2008