

Politique de lutte contre le changement climatique au Royaume-Uni

Said Rahmani (Mission économique à Londres)

La politique nationale de lutte contre le changement climatique du Royaume-Uni repose sur un triptyque de lois sur le climat, l'énergie et l'aménagement du territoire. La stratégie des Britanniques s'inspire des recommandations du rapport Stern¹ sur l'économie du changement climatique, et s'appuie sur des mécanismes de marché, de régulation et de taxation. Les principaux résultats en termes de réduction de carbone sont attendus au travers du mécanisme européen d'échange de permis d'émissions (EU-ETS). L'objectif de réduction des émissions de CO₂ est de 60 % à l'horizon 2050 et l'organe indépendant, le « Climate Change Committee » est chargé de conseiller le gouvernement britannique sur la trajectoire optimale pour atteindre cet objectif.

La « *Climate Change Bill* » qui est en cours de lecture au Parlement britannique et doit être votée fin 2008 prévoit une réduction de 60 % - soit un facteur 2,5 - des émissions de CO₂ du Royaume-Uni à l'horizon 2050 (par rapport aux niveaux de 1990), ainsi qu'un objectif intermédiaire de réduction compris entre 26 % et 32 % d'ici 2020. La loi rend ces objectifs contraignants pour le gouvernement, qui doit soumettre aux parlementaires des « *carbon budgets* » fixant les plafonds d'émission du pays par période de cinq ans. Les trois premiers budgets carbone (2008-2012, 2013-2017, 2018-2022) devraient être présentés fin 2008.

Une gouvernance par un organe indépendant

Cette loi sur le climat (référence 1) prévoit également la création d'un organe indépendant, le « *Climate Change Committee* », chargé de conseiller le gouvernement britannique sur la trajectoire optimale de réduction des émissions sur la base de critères économiques, technologiques, sociaux et environnementaux. Cet organe consultatif devra notamment rendre un avis sur la possibilité de renforcer l'objectif à long terme, en portant l'effort de réduction des émissions à 80 % - facteur 5 - en 2050 au lieu des 60 % prévus actuellement.

Le « *Climate Change Committee* » a été constitué en février 2008 sous la présidence de Lord Turner, ancien dirigeant de la *Confederation of British Industry* (équivalent britannique du MEDEF) et actuel président de l'autorité des marchés financiers (« *Financial Services Authority* », FSA). Le comité comprend également cinq membres issus de l'université et dont les travaux sur le changement climatique font référence².

¹ Stern Nicholas (2006) *Stern Review : The Economics of Climate Change*. HM Treasury, 575 p + annexes
www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

² Les cinq membres du Climate Change Committee sont :

- Sir Brian Hoskins, météorologue et climatologue basé à l'Imperial College London et à l'université de Reading
- Lord Robert May, professeur à l'université d'Oxford et à l'Imperial College London
- Professor Jim Skea, directeur de recherche au sein de l'UK Energy Research Centre
- Dr Samuel Fankhauser, économiste spécialisé sur le climat, et Managing Director d'IDEA Carbon
- Professor Michael Grubb, économiste en chef au sein du Carbon Trust et Senior Research Associate à la faculté d'économie de l'université de Cambridge.

La stratégie climat repose sur deux projets de loi sur l'énergie et l'aménagement du territoire

Un projet de loi sur l'énergie (« *Energy Bill* ») permettra de décliner les mesures annoncées dans un Livre Blanc sur la politique énergétique publié en mai 2007 (référence 2). Les principales dispositions concerneront la réforme du régime des certificats verts³, destinée à favoriser le déploiement des technologies les moins matures en matière d'énergies renouvelables, le stockage de gaz en mer, et la capture et séquestration du carbone.

Dans son volet nucléaire, l'« *Energy Bill* » (référence 3) précise le cadre réglementaire concernant le financement du traitement des déchets et du démantèlement des installations. L'objectif est de protéger le contribuable britannique en imposant aux opérateurs privés des provisions financières suffisantes pour couvrir l'ensemble des coûts de démantèlement et de gestion des déchets radioactifs.

La lourdeur du régime de planification britannique constitue par ailleurs le principal frein au développement des grands projets d'infrastructure de transport et d'énergie, mais pénalise également le déploiement des projets de micro-génération (micro-éoliennes, pose de panneaux solaires par les particuliers). Un projet de loi sur l'aménagement du territoire, la « *Planning Bill* » (référence 4), devrait simplifier les règles d'urbanisme actuelles, et proposer la création d'une commission de planification indépendante chargée d'instruire les demandes d'autorisation des grands projets d'aménagement d'intérêt national (dont les centrales nucléaires).

L'« *Energy Bill* » et la « *Planning Bill* » sont à la lecture du Parlement, et devraient être votée fin 2008 voire début 2009.

Les principales réductions des émissions de CO₂ obtenues grâce à des mécanismes de marché

Les Britanniques estiment pouvoir atteindre l'objectif intermédiaire de réduction prévu dans la loi sur le climat (- 26 % de CO₂ en 2020), grâce à des politiques sectorielles dans le domaine de l'énergie de l'aménagement et des transports. L'essentiel des réductions sera toutefois réalisé par le biais du mécanisme européen d'échange de permis d'émission EU-ETS (*figure 1*).

Figure 1 - Réduction des émissions de CO₂ : effets des mesures du Livre Blanc à l'horizon 2020

en millions de tonnes de CO₂

Mesures proposées dans le Livre Blanc	Réductions de carbone associées
Efficacité énergétique	
Amélioration des systèmes de comptage et de facturation	0,0 – 0,2
Mise en place de compteurs « intelligents » auprès des ménages	0,0 – 0,3
Mise en œuvre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments	0,6 – 1,6
Construction de logements neutres en carbone	1,1 – 1,2
Amélioration de l'efficacité énergétique des appareils électriques	1,0 – 3,0
Poursuite du programme d'amélioration de l'efficacité énergétique des foyers (« Energy Efficiency Commitment » EEC, remplacé par le « Carbon Emission Reduction Target », CERT)	3,0 – 4,0
Mise en place de compteurs intelligents dans les entreprises	0,1 – 0,2
Nouvelles mesures de réduction des émissions de CO ₂ dans le secteur non intensif en énergie (« Carbon Reduction Commitment », CRC)	1,0
Approvisionnement énergétique	
Réforme des certificats verts (« Renewable Obligation », RO)	0,4 – 1,1
Projet pilote de Capture et Séquestration du Carbone (CCS)	0,3 – 1,0
Transports	
Amélioration de l'efficacité des carburants automobiles	1,8 – 4,1
Incorporation de biocarburants (« Renewable Fuel Transport Obligation », RTFO)	0,0 – 1,0
EU ETS et marchés volontaires du carbone	
Marché européen d'émissions, EU ETS	13,7
Prise en compte de l'aviation dans l'EU ETS	0,2 – 0,4
Administration « neutre en carbone »	0,2
Total	23,4 – 33,0

Source : *Energy White Paper 2007*

³ Depuis 2002, les producteurs d'électricité britanniques sont contraints par la « Renewable Obligation » de recourir aux énergies renouvelables. Ils reçoivent en contrepartie des certificats verts, les « Renewable Obligation Certificates » (ROC), pour chaque MWh d'électricité « verte ». Les producteurs qui n'atteignent pas les quotas d'énergie renouvelable qui leur sont imposés reversent une pénalité à un fond administré par le régulateur des marchés de l'énergie. Ce fond est redistribué chaque année entre les opérateurs au prorata de leurs certificats verts. Le mécanisme des certificats verts a permis de produire 4 % de l'électricité du Royaume-Uni en 2006.

Parmi les dernières mesures annoncées au plan national, la relance du nucléaire en janvier 2008, un appel à candidature pour un projet pilote de centrale à charbon équipée de la technologie CCS (capture et séquestration du carbone), un appel à projet pour la construction de villes nouvelles écologiques (« *ecotowns* »). Dans le secteur des transports, les Britanniques devraient renoncer à tout projet de péage routier généralisé⁴. Seuls les tronçons autoroutiers les plus encombrés pourraient être payants, tandis que la possibilité de mise en place des péages urbains pourrait être étendue à d'autres villes que Londres.

Au niveau communautaire, les Britanniques soutiendront les mesures visant à élargir le périmètre des activités concernées par l'EU-ETS, la mise en place d'une TVA à taux réduit pour les produits écologiques, l'adoption de plafonds ambitieux pour les émissions de CO₂ des véhicules (100g CO₂/km en 2020 ou en 2025). Ils sont cependant réservés sur le bilan environnemental global des biocarburants, et ont lancé une étude sur le caractère durable de ces carburants, la « *Galleher Review* » (référence 5).

Les Britanniques sont opposés à l'adoption d'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour prévenir les « fuites carbone ». Les industriels représentés par la « *Confederation of British Industry* » (CBI) y semblent pourtant favorables (*encadré*). Mais le gouvernement britannique considère qu'une telle mesure émettrait un signal négatif en direction de la communauté internationale, et en particulier de la Chine et de l'Inde, et serait contre-productif dans le cadre des négociations en cours sur le climat.

Encadré

Le rapport sur le changement climatique de la *Confederation of British Industry*

La « *Confederation of British Industry* » (CBI), équivalent britannique du MEDEF français, a voulu faire du réchauffement climatique un thème central de sa conférence annuelle qui s'est tenue les 26 et 27 novembre 2007 à Londres.

A cette occasion, le CBI a publié un rapport sur la lutte contre le changement climatique. Ce rapport est le résultat d'une étude menée sur dix mois par les membres d'une « *Climate Change Task Force* », et étayée par les travaux du cabinet Mac Kinsey. Le groupe de réflexion à l'origine du rapport, présidé par le directeur général de British Telecom, rassemble dix-neuf dirigeants de grands groupes implantés au Royaume-Uni (dont BP, Shell, Rolls Royce, British Airways, Corus, Siemens) qui représentent au total deux millions d'emplois et génèrent un chiffre d'affaires annuel de 1 000 milliards de livres sterling (1 260 milliards d'euros).

L'initiative du CBI traduit une véritable prise de conscience de l'enjeu climatique par les milieux d'affaires britanniques. La lutte contre le changement climatique apparaît à présent comme une opportunité pour les entreprises britanniques, et non plus comme un handicap en termes de compétitivité. Le CBI évalue en particulier le marché mondial des technologies sobres en carbone à 1 000 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années en cas d'accord international de réduction des émissions de CO₂. L'adaptation au phénomène climatique pourrait de plus offrir de nouvelles perspectives à l'industrie pharmaceutique et aux entreprises spécialisées dans le génie civil et le traitement de l'eau. Les changements de comportement et de modes de consommation ouvrent quant à eux le champ à de nouveaux produits et services écologiques.

Sans évoquer de taxe carbone aux frontières, le CBI propose également d'étudier la possibilité de contraindre les importateurs de produits manufacturés en dehors de l'Union européenne à acquérir des crédits carbone correspondant à l'empreinte carbone des produits importés. La confédération de l'industrie mesure toutefois les limites juridiques de cette proposition, qui doit selon elle être compatible avec les règles de l'OMC.

⁴ Les autoroutes sont en effet gratuites au Royaume-Uni, à l'exception de l'autoroute de contournement de Birmingham (« *M6 Toll* »).

Références bibliographiques

1 **Projet britannique de loi sur le climat.**

Climate Change Bill.

Ministère de l'environnement (Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)

<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/index.htm>

Texte de la loi : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmbills/129/2008129.pdf>

Note explicative : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmbills/097/en/2008097en.pdf>

2 **Livre blanc sur l'énergie.**

Energy white paper : meeting the energy challenge.

Ministère de l'économie (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, DBERR)

<http://www.berr.gov.uk/energy/whitepaper/page39534.html>

Texte du rapport : <http://www.berr.gov.uk/files/file39387.pdf>

3 **Projet de loi britannique sur l'énergie.**

Energy Bill.

Ministère de l'économie (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, DBERR)

<http://www.berr.gov.uk/energy/bill/page40931.html>

Texte de la loi : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/072/2008072.pdf>

Note explicative : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/052/en/2008052en.pdf>

4 **Projet de loi britannique sur l'aménagement du territoire.**

Planning Bill.

Ministère des collectivités locales (Department for Communities and Local Government, DCLG)

<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/>

Texte de la loi : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/069/2008069.pdf>

Note explicative : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/069/en/2008069en.pdf>

5 **Rapport sur les impacts indirects des biocarburants.**

Gallagher Review of the indirect effects of biofuels.

Juillet 2008

Agence des biocarburants (Renewable Fuel Agency), sous tutelle du Ministère des transports britannique (Department for Transport, DfT)

<http://www.dft.gov.uk/rfa/reportsandpublications/reviewoftheindirecteffectsofbiofuels.cfm>

Texte du rapport : http://www.dft.gov.uk/rfa/_db/_documents/Report_of_the_Gallagher_review.pdf

6 **Rapport de la Confederation of British Industry sur le changement climatique.**

Climate Change : Everyone's business.

Novembre 2007

Texte du rapport : <http://www.avtclient.co.uk/climatereport/docs/climatereport2007full.pdf>

