



INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

Université de Strasbourg

Les négociations autour d'un nouveau marché carbone pour les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs dans l'Union européenne (ETS 2) : quelle prise en compte de l'enjeu social au niveau du Parlement européen ?

Mathieu CORSET

Mémoire de 4^{ème} année, filière « Etudes européennes »

Sous la direction de Karim FERTIKH, Maître de conférences en science politique

Année 2021-2022

« L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur(e) ».

Remerciements

En premier lieu, je souhaite remercier très sincèrement Monsieur Karim FERTIKH, directeur de ce mémoire, pour l'aide, le soutien, et les précieux conseils qu'il a pu m'apporter tout au long de ce travail. Je souhaite également remercier les trois enquêté.es de cette recherche pour leur gentillesse et leur disponibilité, ainsi que pour toutes les informations qu'ils m'ont apportées, sans lesquelles il n'aurait pas été possible de réaliser une analyse détaillée des négociations de l'ETS 2. Enfin, je tiens à remercier ma famille et mes amis, qui m'ont soutenu dans ce travail de longue durée.

Résumé

Au travers de cette recherche, nous nous proposons d'étudier un aspect en particulier de la récente révision du marché carbone européen (EU-ETS) ¹, qui est la création d'un marché carbone secondaire pour les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs. Ce marché, auquel on se réfère communément sous le nom ETS 2, vise à élargir le champ d'application des permis carbone à ces nouveaux secteurs. Cette mesure s'inscrit donc dans la révision d'ensemble de l'EU-ETS, ainsi que dans le paquet législatif climatique de la Commission européenne « Fit for 55 ». Ce dernier vise à atteindre l'objectif de réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'ici 2030, par rapport au niveau de 1990. La réforme de l'ETS fait donc partie intégrante de la stratégie climatique européenne, et affiche un objectif avant tout environnemental.

Le système d'échange des quotas d'émissions (SEQE) européen est l'outil majeur de l'UE dans la régulation de ses émissions polluantes. Un ajustement de cet instrument aux nouveaux objectifs climatiques européens et internationaux fait alors sens. Cependant, si l'EU-ETS constitue avant tout un outil économique, au service de la politique environnementale, son extension aux secteurs concernés par l'ETS 2 semble révéler une nouvelle problématique, celle de son impact social.

En effet, dès l'annonce par la Commission européenne du projet de mise en place d'un nouveau marché sur les secteurs du bâtiment et du transport routier, une forte opposition s'est manifestée de la part de nombreux eurodéputés, représentant plusieurs groupes politiques au sein du Parlement européen. La justification majeure avancée par ces opposants à l'ETS étant la présence d'un fort risque de précarisation des plus vulnérables. Du fait de son élargissement à deux secteurs particulièrement liés à la consommation des particuliers, ce marché comprend effectivement un risque d'impact réel sur l'augmentation des coûts de l'énergie pour les ménages vulnérables. Cette situation pose la question de la place de la dimension sociale dans le marché carbone, problématique jusque-là inexistante avec l'ETS 1.

Dans ce contexte, la question qui animera notre recherche sera celle de la place que puisse prendre la dimension sociale dans un instrument qui semble à l'origine essentiellement régit par des déterminants économiques et environnementaux ; notamment sous l'impulsion des parlementaires et de leurs équipes dans leur travail de modification et de négociation de la législation européenne.

¹ EU-ETS signifie European Union Emissions Trading System. Dans cette recherche nous utiliserons l'acronyme anglais ETS, car il beaucoup plus utilisé de que son équivalent en français (SEQE).

Abstract

Through this research, we are proposing to analyze one aspect of the recent revision of the European Union Emissions Trading System (EU-ETS) in particular, which is the creation of a secondary carbon market for buildings, road transport and other fuels. This market is commonly referred to as ETS 2 and aims to extend the scope of carbon permits to these new sectors. This measure is part of the overall reform of the EU-ETS, as well as part of the European Commission's "Fit for 55" climate legislative package. The goal of this package is to reduce the European Union's greenhouse gas emissions by 55% in 2030 compared to the 1990 level. The overall reform of the EU-ETS is therefore part of the European climate strategy, with a priority given to environmental.

The European Emissions Trading System is the EU's main tool in regulating its emissions. Thus, it makes sense to adjust this market to the new European and international climate targets. However, while the EU-ETS is first and foremost an economic tool used in environmental policy, its extension to the sectors covered by the ETS 2 seems to highlight a new issue, which is its social impact.

Indeed, since the announcement of the proposal to establish a new market for buildings and road transport by the European Commission, a strong opposition has been expressed by some MEPs and their political groups in the European Parliament. The main argument of the opponents to the ETS 2 is the existence of a high risk of social insecurity for the most vulnerable people. Due to its expansion to sectors that are linked to private consumption, this market does in fact involve a real risk of expending energy costs for vulnerable households. This situation raises the question of the place of the social dimension in the carbon market, which is a completely new issue in the EU-ETS.

In such context, the interrogation that will drive our research will be the one about the place that the social dimension could take in an instrument that appears to be primarily governed by economic and environmental concerns; especially under the impetus of the Members of the European parliament and their teams, who amend and negotiate European legislation.

Table des matières

Introduction.....	8
Partie I : La genèse du marché des permis négociables, ou le développement d'un instrument économique au service de la politique environnementale	18
I. Une prise de conscience progressive de la question climatique dans la communauté internationale, qui mène à l'arrivée du marché des permis négociables	20
A. L'alerte scientifique et les contributions marquantes sur la question climatique	21
B. Des sociétés civiles qui se mobilisent pour relayer l'urgence environnementale	24
C. L'institutionnalisation de la question climatique dans la communauté internationale avec la création d'un système onusien dédié	28
II. Une « économisation » de la politique environnementale : le marché des permis négociables pour une meilleure flexibilité économique	35
A. Le Protocole de Kyoto, élévation du marché des permis négociables en instrument économique de référence pour la politique climatique internationale	37
B. Une première expérimentation d'envergure pour les permis négociables : étude du cas américain (1977-2000).....	40
C. La flexibilité économique comme justification des permis négociables : avantage comparatif et failles de l'instrument.....	43
III. Adaptation de l'instrument à l'échelle de l'Union européenne : l'EU-ETS, plus grand marché carbone au monde	49
A. L'adoption du marché carbone européen, une initiative portée par la Commission européenne	51
B. Le fonctionnement de l'EU-ETS et son évolution par phases.....	54
C. Des limites et des failles qui impliquent des adaptations de l'EU-ETS pour l'aligner aux objectifs climatiques.....	57
Conclusion de première partie	61
Partie II : Le nouveau marché carbone pour les bâtiments, le transport routier et autres secteurs, vecteur d'un enjeu social dont peut se saisir le Parlement européen.....	63
I. L'ETS 2 un marché carbone très controversé sur le plan social : retour sur la nature initiale du projet, ses implications, et sa version finale	65
A. Le projet initial de la Commission : l'instauration d'un nouveau marché comme nécessité pour atteindre l'objectif climatique	66
B. Un risque social annoncé comme pris en compte, mais une compensation qui interroge.....	69
C. Le contenu du texte final : une base conservée et l'ajout de quelques mentions sociales.....	72

II. Le rôle du Parlement européen sur les questions sociales : l'institution la plus apte à se saisir de ces enjeux ?	76
A. Chronologie de la politique sociale européenne, un développement intégré restreint	78
B. Le Parlement européen, acteur sensible à l'intégration sociale de l'Union européenne	81
C. Une réelle capacité d'action sur les enjeux sociaux au Parlement européen, particulièrement révélée par la mandature 2019-2024	84
III. Le Fonds social pour le climat comme « versant social » de l'ETS 2 : véritable enjeu social pour le Parlement ?	88
A. Le Fonds social pour le climat, un projet initial avec pour objectif l'atténuation de l'impact social causé par l'ETS 2	90
B. Les négociations propres au FSC : une volonté d'élargissement du champ d'application et du contenu, avec un résultat mitigé	94
C. Des avancées plus prometteuses sur la dotation du Fonds et sur l'emploi des ressources par les Etats membres, permises par des dispositions proposées dans le compromis ETS 2	97
Conclusion de deuxième partie	102
Partie III : L'intégration de l'enjeu social par les parlementaires de la commission ENVI et leurs équipes aux différents stades de négociation de la directive introduisant l'ETS 2 103	
I. Le positionnement des députés ENVI et de leurs groupes politiques sur l'enjeu social dans le Chapitre IV bis	105
A. L'organisation d'une équipe parlementaire autour d'un eurodéputé et de son travail sur un texte	106
B. La vision du nouveau marché par le rapporteur du texte Peter Liese (PPE)	110
C. Le positionnement des autres groupes : entre stratégie de rejet et amendement du dispositif	112
II. Le compromis du Parlement : richesse de la négociation sur l'aspect social de l'ETS 2	116
A. Une fortification des liens entre l'ETS 2 et le FSC, dans la continuité du Rapport de Peter Liese	118
B. La transposition du social dans la version du Parlement à travers des modalités propres au marché ...	120
C. Des discussions qualitatives sur l'enjeu social dans les négociations ETS 2 : étude de cas du cost pass-on	123
III. Un trilogue difficile et un Conseil qui détricote en grande partie les garanties sociales avancées par le Parlement européen	125
A. Un mandat ambitieux du Parlement, qui se heurte de plein fouet à la fermeté du Conseil	127
B. Certaines garanties obtenues par le mandat du Parlement, malgré une prise en compte du social largement revue à la baisse dans la Directive 2023/959	131
C. Une version finale de l'ETS 2 décevante par rapport à celle du Parlement, à recontextualiser dans la réforme globale de l'EU-ETS	137
Conclusion.....	140
Bibliographie	145

Annexes	157
Annexe I : Entretien avec Juliette, Attachée parlementaire accréditée d'un.e eurodéputé.e du groupe politique des Verts/ALE au Parlement européen.....	157
Annexe II : Entretien avec Léa, Attachée parlementaire accréditée d'un.e eurodéputé.e du groupe politique de La Gauche au Parlement européen	173
Annexe III : Entretien avec Sébastien, Conseiller politique chez le groupe politique des Verts/ALE au Parlement européen	181

Introduction

La réforme du marché européen des permis d'émissions, et notamment la proposition visant à créer un ETS 2, s'inscrit dans l'agenda climatique de la Commission européenne avec le Fit for 55. A première vue, ce serait donc la dimension environnementale qui primerait ici. Pour autant et bien qu'utilisé à des fins de politique environnementale, le marché carbone reste néanmoins un instrument économique, relativement récent dans l'histoire de l'Union européenne et de la plupart des économies de marché l'ayant adopté. Cela n'est pas à mettre de côté, car le choix d'un mécanisme de marché pour répondre à la problématique du dérèglement climatique est loin d'être anodin. Enfin, l'ETS 2 se caractérise par l'arrivée d'une troisième dimension, avec l'enjeu social lié aux externalités négatives qui devraient être produites.

Nous constatons donc déjà la présence de trois dimensions qui semblent cohabiter dans cet EU-ETS. Des dimensions qui peuvent nous paraître concurrentes, voire contradictoires, mais dont il est difficile de saisir la place et l'importance de chacune relativement aux autres. Ce sera l'enjeu global de ce mémoire, de comprendre ces interactions entre préoccupations environnementales, économiques et sociales, avec un focus particulier sur cet enjeu de la prise en compte du social, qui doit se trouver une place dans un mécanisme dont il était jusque-là absent.

Avant d'étudier tout cela dans le détail, il est donc important de revenir sur certaines bases qui nous permettront de démarrer notre travail. Nous pensons notamment à la place de la politique environnementale dans l'Union européenne, qui a connu une trajectoire d'intégration spécifique, comme toutes les politiques n'étant pas de nature commerciale. Il nous faut aussi réaliser un point synthétique sur le marché des permis négociables, et notamment l'EU-ETS en particulier. Cet aspect sera largement développé par la suite, mais une première explication brève sur son arrivée, son fonctionnement général, et sur la controverse récente qui est née avec la proposition d'ETS 2 sont indispensables à la compréhension des enjeux de notre thématique, et à la problématisation qui va en découler.

Intégration politique et mise à l'agenda européen de la question environnementale

Effectivement, il est important de revenir sur la mise à l'agenda de la question environnementale dans l'Europe communautaire, car si cela nous paraît aujourd'hui évident, ça ne l'a pas toujours été.

Pour comprendre cela, il faut rappeler brièvement l'évolution de la construction européenne, d'abord

économique, avant d'intégrer le politique. Au-delà d'une simple organisation de libre-échange, la Communauté Economique Européenne (CEE) était déjà un marché commun en 1968, avec la mise en place de la libre circulation des marchandises et des travailleurs, en vertu du Traité de Rome. L'union douanière est également consacrée avec l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun à cette date. Au 1er juillet 1987, l'Acte Unique européen consacre le marché unique, qui doit être mis en place avant le 1^{er} janvier 1993. Celui-ci doit venir rajouter la libre circulation des capitaux et des prestations de services. On a donc une forte intégration du volet économique sur cette période 1968-1993.

1993 est également l'année d'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (1^{er} novembre), qui institue l'Union européenne. La naissance de l'UE avec sa structure en trois piliers (Communauté européenne ; Politique étrangère et de sécurité commune ; Justice et Affaires intérieures) consacre un tournant majeur vers une dimension plus politique de l'intégration. Pour autant, cela ne signifie pas que l'intégration politique débute à ce moment-là. Elle commence déjà bien avant 1992 dans de nombreux domaines, alors qu'il n'y a encore que le premier pilier relatif au marché commun, puis unique. En effet, l'intégration politique qui se développe à ce moment-là est justifiée par l'impact de différents domaines sur le fonctionnement du marché commun. C'est notamment le cas avec la protection de l'environnement, pour laquelle les considérations au niveau européen se concrétisent dans les années 1980s. Toutefois, si on a une justification par le lien au marché commun dans l'intégration de cette politique, son arrivée au niveau européen se fait de manière particulière.

En effet, si on analyse l'arrivée des considérations environnementales dans les institutions européennes, on se rend compte qu'elle ne se fait pas comme suite logique à l'intégration économique. Il s'agit d'ailleurs d'un des exemples qui puissent être opposé à la « méthode des petits pas »² de Jean Monnet, exprimé au travers la déclaration Schuman du 9 mai 1950 relative à la création de la CECA³. Si cette doctrine des pères fondateurs qui suppose un « spillover »⁴ engendrant quasi-automatiquement une progressive intégration des autres secteurs peut être valable dans certains cas (exemple : la Politique Agricole Commune) ; d'autres ont montré que le marché commun ne permettait pas d'engranger une pleine intégration dans tous les domaines (exemple : la politique de l'emploi et des affaires sociales).

² « La déclaration Schuman | Strasbourg Europe », consulté le 30 mai 2024, <https://www.strasbourg-europe.eu/la-declaration-schuman/>.

³ Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui constitue l'origine de l'Europe communautaire.

⁴ Référence à un mécanisme d'engrenage selon laquelle l'intégration supranationale dans un secteur très restreint, en l'occurrence le charbon et l'acier, puis le commerce de manière générale, va permettre de propager progressivement l'intégration dans d'autres domaines.

Dans le cas de la politique environnementale, nous pouvons dire que c'est plutôt la forte émulation scientifique et militante des années 70 et 80 qui a amené la communauté internationale et la CEE à considérer cette thématique. Lors du tournant de la fin des années 60 et du début des années 70, le mouvement écologiste connaît une réelle effervescence. Avec des mobilisations comme celles de mai 1968 en France, dans lesquelles plusieurs causes sont revendiquées, on va ensuite voir le développement de manifestations et mouvements propres à la cause environnementale dans la plupart des pays développés du bloc occidental. De nombreuses associations de protection de la nature sont alors créées, comme Friends of the Earth qui voit le jour en 1969 aux Etats-Unis sous l'impulsion de David Brower, et qui fédère ensuite des groupes nationaux, dans différents pays européens dès 1971 (France, Royaume-Uni, Suède). Cette période marque également le début d'une écologie politique auprès des instances institutionnelles, avec la campagne présidentielle de l'écologiste René Dumont en 1974, une première en France. Dans ces débuts, les militants fondent en grande partie leur action sur une forte activité scientifique internationale, qui alerte de plus en plus sérieusement sur un risque de dérèglement climatique. On peut citer le rapport choc du Club de Rome⁵ publié en 1972, le *Meadows Report, The Limits to Growth*⁶, qui vient pointer la non-durabilité de la croissance économique, les ressources planétaires n'étant pas inépuisables. Nous pouvons également penser au *Brundtland Report, Our Common Future*⁷, resté célèbre car il définit la notion contemporaine du développement durable⁸ et l'érige en principe.

Cette situation rend compte de l'émergence d'un besoin de la société civile et de la communauté scientifique internationale d'intégrer l'enjeu environnemental aux agendas politiques nationaux et internationaux, mais aussi européen. Cela se reflète directement dans l'activité de la Commission au cours des années 70 et 80, puisqu'un programme environnemental est lancé en 1972, suivi de près par la création d'un service « *protection de l'environnement et des consommateurs* » dans la Direction Générale (DG) Politique industrielle en 1973. C'est enfin 1981 que l'institution transforme ce même service en DG autonome. La dimension environnementale est tout de même intégrée aux préoccupations

⁵ Groupe rassemblant divers experts (économistes, scientifiques), fonctionnaires et industriels internationaux, créé en 1968 sous l'impulsion de l'OCDE, et qui a pour but de discuter les problèmes des sociétés modernes.

⁶ « The Limits to Growth », Club of Rome, consulté le 30 mai 2024, <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>.

⁷ Office fédéral du développement territorial ARE, « 1987 : Le Rapport Brundtland », consulté le 30 mai 2024, <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/brundtland-report.html>.

⁸ « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. », Source ci-dessus.

communautaires par la justification du rapport au marché, ce qui était nécessaire pour intégrer des politiques absentes des traités sans réviser ces derniers. En effet, les bases légales utilisées dans ces deux décennies pour justifier la législation environnementale sont essentiellement les articles 100 et 235 du Traité de Rome, qui prévoient la possibilité d'agir dans des domaines non précisés par le traité si cela a une incidence sur le bon fonctionnement ou la réalisation des objectifs du marché commun. Depuis, l'intégration politique de l'Union s'est considérablement approfondie, et la protection de l'environnement est entrée dans les textes lors de l'adoption de l'Acte Unique européen en 1986. Elle constitue ainsi un but en soi, que l'UE doit poursuivre, en vertu de l'art. 11 TFUE⁹.

L'arrivée du marché carbone et ses grandes lignes

Au fur et à mesure des années, allant de pair avec une intégration de la politique environnementale facilitée à partir de 1986, de nouvelles mesures vont être étudiées par les Etats pour réduire leur impact sur l'environnement. Comme vu précédemment, l'émulation militante et scientifique participe grandement à la prise en compte de l'enjeu par les dirigeants. Cela est à mettre en relation avec le fort intérêt de la communauté internationale pour ces questions, et qui accorde justement beaucoup de crédits aux constatations des scientifiques. Se sont moins les Etats eux-mêmes que la communauté internationale dans son ensemble, à travers l'ONU notamment, qui forme un espace propice à la discussion de solutions. En ce sens, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) ou Sommet de la Terre à Rio en juin 1992 constitue un moment marquant. Lors de cette conférence, les NU adoptent trois conventions, dont la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Prenant en compte les alarmes scientifiques de l'époque, elle fixe pour « *objectif ultime* » de « *stabiliser, [...], les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ¹⁰ » (art. 2 CCNUCC). Cette Convention qui institutionnalise définitivement la lutte contre le changement climatique comme un objectif de la communauté internationale. Pour autant, elle ne précise pas les moyens de réalisation de cet objectif ultime. Il fut donc nécessaire de se doter d'un instrument dédié à cela. C'est pourquoi est adopté par la Conférence des Parties à la Convention (COP) en décembre 1997 le célèbre Protocole de Kyoto à la CCNUCC. Ce texte est majeur dans l'histoire de la coopération internationale pour la lutte contre

⁹ Source utilisée pour ce paragraphe : Hugo Canihac, « Séance 2, Sociogenèse de la construction européenne », dans *Science politique de l'Union européenne*, pages 17 à 29.

¹⁰ Nations Unies, « CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES » (1992), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>.

le changement climatique, puisqu'il vient fixer un objectif chiffré de réduction des émissions pour chaque Etat partie à la Convention, ainsi que des mécanismes internationaux pour les aider à les atteindre. Les trois mécanismes qu'il introduit et que nous expliquerons plus tard sont déterminants pour notre sujet, puisqu'ils sont tous relatifs à l'échange de permis d'émissions, et que l'un d'entre eux est un marché international de permis négociables

C'est un précédent important dans la coordination climatique internationale, qui vient ériger le marché carbone en instrument de référence dans la lutte contre le dérèglement climatique au niveau de la communauté internationale. Ce contexte va ainsi inciter certaines des parties à la Convention à adopter ce même mécanisme pour atteindre leur objectif propre de réduction. C'est le cas de l'Union européenne qui adopte l'EU-ETS en 2003, effectif en 2005, premier marché carbone au monde, que nous allons présenter.

Dans une logique de coordination avec le Protocole de Kyoto, il est décidé au niveau européen de reconduire le mécanisme proposé au niveau international, à savoir un marché des permis négociables pour les émissions de Gaz à effet de serre (GES), que l'on peut qualifier de marché carbone dans ces deux cas. Tout d'abord, qu'est-ce qu'un marché des permis négociables ?

Il s'agit d'un système de plafonnement et d'échange (« *cap and trade* ») des émissions de GES concernées. Pour ce faire, un plafond d'émissions est défini à l'avance pour chaque année, et sur l'ensemble d'un territoire donné. L'ensemble des émissions des industries et de leurs installations englobées par le marché doit être inférieur à ce plafond. Afin de permettre cela, un nombre fixe de quotas/permis d'émissions est distribué sur le marché pour chaque année. Pour avoir un droit à polluer, une installation doit entrer en possession d'un certain nombre de ces permis, en fonction de la quantité de gaz émises. Le nombre total de quotas pour le marché est défini en fonction du plafond d'émissions, puisqu'un quota correspond généralement à un droit d'émettre pour une tonne de gaz concerné. Ce plafond de quotas est intangible et réduit d'années en années selon un facteur de régression linéaire connu, ce qui fait que les émissions doivent logiquement réduire avec lui. Les installations des secteurs concernés doivent restituer le nombre de permis correspondant à la quantité exacte de tonnes de GES émises à l'autorité compétente de son Etat chaque fin d'année. Si le nombre de permis n'est pas en adéquation avec la quantité d'émissions relevée, l'entreprise s'expose à des sanctions financières et de cessation temporaire/définitive d'activité pour l'installation en question. C'est ce système qui est censé garantir l'efficacité climatique du dispositif. L'avantage de ce système pour les entreprises est qu'elles peuvent

s'échanger librement les permis d'émissions à un prix fixé par le marché, les entreprises surperformant sur leur objectif de réduction pouvant les vendre aux autres, et vice-versa. Cela est censé assurer une flexibilité dans l'adaptation des entreprises aux exigences environnementales. Enfin, on peut dire que l'on est dans un marché carbone lorsque le gaz principalement concerné par le dispositif est le dioxyde de carbone (CO₂), et que les permis pour les autres gaz réglementés sont exprimés en équivalent de tonne CO₂. C'est le cas pour les mécanismes Kyoto et pour l'EU-ETS, mais nous verrons qu'avant cela des marchés de permis négociables spécifiques à certains gaz ont existé.

L'EU-ETS a été mis en place à partir de 2005 par la directive 2003/87/CE sur ce principe de marché carbone. A ces débuts, il visait à atteindre les objectifs de Kyoto pour la période de 2008 à 2012, et n'incluait que certains secteurs relatifs à la production d'électricité et aux industries lourdes. Après la période d'engagement Kyoto, les exigences environnementales augmentent, avec des alertes scientifiques toujours plus importantes au fil des années. Ainsi, l'EU-ETS est plusieurs fois modifié pour inclure plus de secteurs et d'activités, comme l'aviation en 2013 par exemple. Il est également réformé pour devenir plus contraignant et plus performant, avec des réductions de plafonds et la mise en œuvre de mécanismes de stabilité, ou encore d'investissement des ressources dans la transition. En 2019, l'annonce du Green Deal par la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen donne un nouveau cap à la politique environnementale, avec pour objectif de la placer au cœur de la mandature 2019-2024. Le but est d'aligner l'Union européenne sur les recommandations du GIEC et de l'Accord de Paris pour limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C¹¹. Dans la lignée de Pacte Vert, la Commission présente son paquet législatif Fit for 55¹² d'ajustement à l'objectif de réduction des émissions européennes de 55% par rapport au niveau de 1990. Pour faire face à l'urgence climatique, ce paquet contient une douzaine de propositions législatives, comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ou la réglementation des produits issus de la déforestation. En ce qui concerne l'UE-ETS, c'est une réforme globale qui est proposée avec trois éléments principaux pour élargir et renforcer son champ d'application. Cela passe par un renforcement de la contribution de l'aviation au marché, l'inclusion du secteur maritime, et la création d'un marché carbone secondaire pour les bâtiments et le transport

¹¹ GIEC, « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C (SR15) » (2018) <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

¹² European Commission, « COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "Fit for 55": Delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality » (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>.

routier. Si les ces trois points vont mener à de fortes négociations, notamment sur les aspects environnementaux et économiques ; la proposition de l'ETS 2 va être dès son annonce extrêmement controversée pour une tout autre raison, qui est le risque de précarisation sociale qu'elle induit.

Avec ce paquet législatif Fit for 55, nous remarquons donc que le positionnement initial de la Commission se concentre sur la dimension environnementale. Toutefois, nous remarquons que cet aspect semble entrer en confrontation avec les deux autres. Plutôt avec l'aspect économique dans le cadre de l'ETS 1, avec des discussions sur l'ampleur de la participation des nouveaux secteurs au marché ; alors que pour l'ETS 2, nous allons voir que c'est essentiellement la dimension sociale qui va cristalliser les débats.

La controverse sociale autour de l'ETS 2

C'est bien pour répondre à l'impératif climatique qu'est introduite la proposition d'ETS 2. L'inclusion de ces secteurs n'est en rien anecdotique sur ce point, puisque les deux sont essentiels à prendre en compte dans une logique de transition écologique et énergétique. En 2020, les services de la Direction générale de l'action pour le climat (DG CLIMA) à la Commission européenne avait publié un Plan cible pour le climat à horizon 2030¹³, qui prévoyait la stratégie de l'Union à mettre en place. Ce plan préfigure en fait le paquet Fit for 55, qui en est la concrétisation. Pour ce plan, la DG CLIMA avait réalisé une étude d'impact¹⁴ très détaillée sur l'état des émissions de GES dans l'UE et sur les solutions envisageables. Cette étude nous apporte notamment des informations sur les émissions générées dans les deux secteurs couverts par la proposition d'ETS 2. Nous y apprenons que les émissions du transport routier ont augmenté depuis 1990, dont 6% de plus en 2018 par rapport à 2014. Pour les bâtiments, le niveau de pollution a bien baissé par rapport à 1990, mais reste trop élevé et a connu une augmentation de 3% entre 2014 et 2018. Le Plan conclue ainsi que pour atteindre l'objectif 55 à visée 2030, il faudrait alors faire diminuer de 23% à 25% les émissions du transport routier, et de 60% celles des bâtiments. Il paraît alors logique de considérer une action dans ces secteurs, et de proposer de les soumettre au système de permis d'émissions.

¹³ DG CLIMA Commission européenne, « COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 Investir dans un avenir climatiquement » (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0562>.

¹⁴ DG CLIMA European Commission, « COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Stepping up Europe's 2030 Climate Ambition Investing in a Climate-Neutral Future for the Benefit of Our People » (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0176>.

Pour autant, cette proposition de révision est loin d'avoir fait l'unanimité. De fait elle a même suscité une forte indignation chez différents groupes politiques du Parlement européen. Plusieurs eurodéputés se sont particulièrement emparés de ce sujet, le commentant dans les médias pour expliquer leur désaccord vis-à-vis du projet législatif. En cause, la question sociale. En effet, la participation des secteurs du bâtiment et du transport routier à un marché annonce un impact social important à venir sur les citoyens européens, et en particulier les plus vulnérables. Pour voir cela, il faut bien comprendre que par l'inclusion de ces deux secteurs dans le marché carbone, c'est l'inclusion des combustibles qui est visée. Ces combustibles sont les carburants routier et les combustibles de chauffage, utilisés quotidiennement dans des usages commerciaux, mais aussi en grande partie par les particuliers lorsqu'ils prennent leur voiture et chauffe leur logement. Concrètement, le projet d'ETS 2 prévoit la nécessité pour les distributeurs de ces combustibles de se munir de permis d'émissions pour exercer leur activité. Ils vont donc payer un prix carbone liés aux émissions des combustibles mis en vente. L'effet attendu est donc sans surprise une répercussion importante de ce coût sur le prix à la consommation, occasionnant un transfert de la charge de la transition vers le consommateur final. Ainsi, ce marché comporte un risque indéniable d'augmentation des prix et de précarisation des plus vulnérables, pour qui ces dépenses d'énergie représentent une part considérable du budget. Ce risque est d'ailleurs reconnu par la Commission, qui entend mettre en place une compensation effective des effets indésirables de l'ETS 2, à travers la création d'un Fonds social pour le climat dédié.

Cela n'a pas empêché de nombreux eurodéputés de manifester leur opposition, la compensation proposée étant considérée comme largement insuffisante face à l'ampleur du risque de précarisation, surtout dans un climat de crise énergétique liée à l'invasion russe en Ukraine¹⁵. Nous avons pu constater cette opposition à travers les médias, mais aussi dès notre premier coup d'œil sur les amendements déposés par les groupes au début du travail parlementaire sur le texte. Ce qui nous a tout de suite interpellé est le nombre exceptionnellement élevé de proposition de rejet complet de l'ETS 2. Parmi les principaux réfractaires, il y avait d'abord l'aile gauche du Parlement (La Gauche, les socio-démocrates, les Verts), qui s'est prononcée en bloc pour la suppression du chapitre sur l'ETS 2 dans le texte¹⁶. Ensuite, les

¹⁵ La proposition législative de l'ETS 2 a été publiée par la Commission le 14 juillet 2021, comme toutes les autres mesures du Fit for 55. La quasi-totalité des négociations sur le texte se sont ensuite tenues au cours de l'année 2022, année marquée par l'invasion russe en Ukraine à partir du 24 février, puis progressivement par la crise énergétique.

¹⁶ Le projet de directive relatif à l'instauration de l'ETS 2 porte également sur d'autres dispositions concernant à l'ETS 1 et la Réserve de stabilité du marché, mais nous ne nous y intéresserons pas dans cette étude.

groupes d'extrême droite (Identité et Démocratie ; Conservateurs réformistes), bien qu'un peu moins unis, étaient aussi largement en faveur d'une suppression. Enfin, du côté de la droite traditionnelle (Parti populaire européen) et des libéraux (Renew Europe), si les groupes se manifestaient plutôt en faveur du projet, on pouvait tout de même constater le mécontentement de certains sur le traitement de l'aspect social.

Il est alors extrêmement intéressant de constater que pour un type d'instrument qui semble avoir été essentiellement construit sur des dimensions environnementales et économiques, la question de l'élargissement à certains secteurs spécifiques puisse donner lieu à un puissant appel à la reconnaissance d'une nouvelle dimension sociale, revendication émanant principalement de l'assemblée représentative de l'Union européenne.

Problématiser la position du Parlement européen sur l'enjeu social de l'ETS 2

En partant du constat précédent, la position des députés européens nous interpelle et nous questionne. D'un côté, on observe une volonté forte des eurodéputés de faire valoir l'enjeu social dans le projet de directive sur l'ETS 2, quitte à vouloir le supprimer complètement du texte. De l'autre, ce nouveau marché carbone est finalement adopté le 18 avril 2023, avec une déception affichée par La Gauche et les Verts concernant la prise en compte de l'enjeu social. L'eurodéputé écologiste Damien Carême parlait ainsi d'une « bombe sociale » dans un article sur son site web¹⁷, expliquant pourquoi il avait voté contre le texte final, comme toute la délégation écologiste française, ainsi que la majorité du groupe politique de La Gauche. Cette situation nous pose beaucoup de question sur le rôle qu'a joué le Parlement européen dans les négociations, et sur le poids réel qu'il a eu. Ce positionnement pour la suppression était-il sincère ou politique ? Les eurodéputés ont-ils su se saisir de l'enjeu social pour le faire exister au travers de cet instrument économique au service de la politique environnementale ? Était-ce même possible de l'intégrer dans un texte qui n'a rien à voir avec la politique sociale ? Le meilleur levier d'action est-il en fait de négocier le Fonds social, instrument de compensation prévu par la Commission ? Et finalement, le Parlement européen a-t-il un véritable pouvoir de négociation sur l'enjeu social face au Conseil ?

De nombreux questionnements dispersés sont encore présents à ce stade, auxquels nous allons tenter de répondre en adoptant l'approche suivante. En nous intéressant à la place qui puisse être accordée à l'enjeu social dans un instrument économique au service de la politique environnementale, nous

¹⁷ Damien Carême, « Pourquoi je me suis opposé à la révision du marché carbone européen », consulté le 12 février 2024, <https://www.damiencareme.fr/a-chaud/441-pourquoi-je-me-suis-oppose-a-la-revision-du-marche-carbone-europeen.html>.

chercherons à savoir de quelle marge de manœuvre ont disposé les parlementaires européens et leurs équipes quant à l'intégration des considérations sociales dans la législation européenne sur l'ETS 2. L'objectif sera notamment de mettre en avant les différents leviers d'actions utilisés pour cela, d'analyser leur efficacité, et de comprendre l'impact réel qu'ont eu les équipes parlementaires dans les négociations.

A cette fin, notre travail s'organisera autour de trois axes. Dans un premier temps, il s'agira de revenir sur la genèse du marché des permis négociables en tant qu'instrument économique au service de la politique environnementale. Cela nous permettra ainsi de réaliser comment l'émergence de cet outil s'est construite autour des dimensions environnementale et économique, tout en nous apportant de précieuses connaissances sur le fonctionnement de ce type de marché et de l'EU-ETS en particulier. Dans un deuxième temps, nous commencerons à nous concentrer sur l'ETS 2 en lui-même. Après avoir clairement défini son contenu, nous nous attarderons sur les capacités du Parlement européen en termes de politique sociale, et analysant par la même occasion la place qu'ont pu prendre les négociations sur le Fonds social pour le climat dans la compensation de l'impact relatif à l'ETS 2. Dans un troisième temps, nous réaliserons une analyse détaillée des négociations opérées par les équipes parlementaires autour du projet de directive visant à instituer l'ETS 2. Cette étude finale nous permettra de souligner les moyens utilisés par les négociateurs de la commission au fonds ENVI afin d'intégrer la dimension sociale au sein même du chapitre régissant le marché. Nous aurons à cœur de rendre compte de l'impact réel qu'ont eu les équipes parlementaires sur le texte, en faisant ressortir les nuances et difficultés des négociations.

En ce qui concerne notre approche méthodologie, il s'agira d'une recherche qualitative, basée sur l'analyse de plusieurs types de sources. Nous nous appuierons notamment sur des articles de revues et ouvrages académiques en économie de l'environnement, histoire et science politique. Ils nous serviront à construire une solide base de connaissance avant d'attaquer les recherches propres à l'ETS 2. Celles-ci seront dédiées à une analyse poussée de sources juridiques. La majeure partie de la bibliographie sera constitué de textes législatifs européens, ainsi que des différents types de documents préparatoires issus de la procédure législative ordinaire. Nous nous appuierons également sur certains accords internationaux. Enfin, nous compléterons tout cela par l'apport de trois entretiens semi-directifs, dont deux avec des assistantes parlementaires et un avec un conseiller politique de groupe au Parlement. Ces sources seront essentiellement à la compréhension des négociations ayant eu lieu sur l'ETS 2.

Partie I : La genèse du marché des permis négociables, ou le développement d'un instrument économique au service de la politique environnementale

Aujourd'hui, les marchés des permis négociables sont relativement répandus dans les économies développées, y constituant souvent un outil central dans leurs politiques environnementales. Pour autant, cela n'a pas toujours été le cas, et l'utilisation de cet instrument maintenant assez généralisé n'était pas du tout vu comme une évidence lorsque les préoccupations environnementales ont commencé à se répandre.

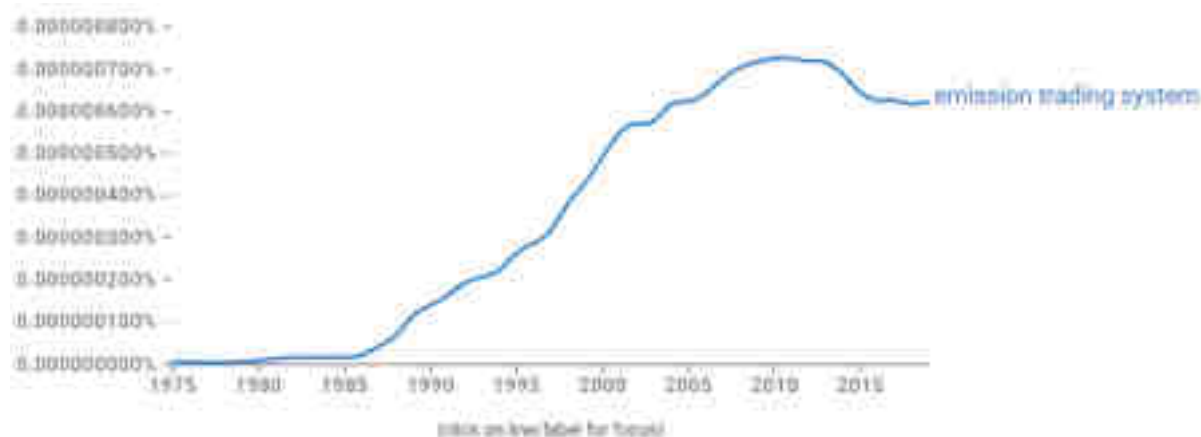


Figure 1. Recherche « emission trading system » dans Google Ngram Viewer¹⁸

Une simple recherche sur Google Ngram Viewer¹⁹ nous donne un aperçu de l'emploi évolutif du terme « emission trading system » (ETS). Il apparaît sur le graphique ci-dessus vers 1980, ce qui coïncide approximativement avec l'expérience embryonnaire des permis d'émissions aux Etats-Unis en 1977, lors du premier amendement du Clean Air Act de 1970. A partir de 1986, nous remarquons une augmentation plutôt linéaire de la présence du terme jusqu'en 1997, dont on peut supposer qu'elle soit corrélée à la réforme du Clean Air Act de 1990 qui donne un nouvel élan aux quotas d'émissions. La pente s'élève entre

¹⁸ « Google Books Ngram Viewer », consulté le 27 mai 2024,

https://books.google.com/ngrams/graph?content=emission+trading+system&year_start=1975&year_end=2019&corpus=en-2019&smoothing=3.

¹⁹ Application Google qui permet de voir l'évolution de la présence de termes dans les sources imprimées et numérisées dans le moteur de recherche Google Books, « index de livres complets le plus fourni au monde », qui regrouperait plus de 40 millions d'ouvrages.

« How the Google Books Team Moved 90,000 Books across a Continent », Google, 27 janvier 2023, <https://blog.google/products/search/google-books-library-project/>.

1996/97 et 2002, après la signature du Protocole de Kyoto et la littérature qui émerge autour. On remarque enfin un dernier sursaut entre 2005 et 2012, période qui correspond à la mise en place de l'EU ETS, puis à la phase d'application du Protocole de Kyoto entre 2008 et 2012. Après cela, la courbe diminue finalement, puis stagne de 2016 à 2019. Avec la taille aujourd'hui colossale du catalogue Google Books, cette recherche nous apporte un bon aperçu de la place du marché carbone dans la littérature au fil des années. D'autant plus que la tendance dressée semble coïncider avec l'évolution historique de l'instrument. Il va donc être important de revenir dans cette première partie sur la genèse du marché des permis négociables, afin de comprendre dans quel contexte il s'est développé, selon l'influence de quelles dimensions, et pourquoi il va s'imposer comme l'outil de référence pour le contrôle des émissions de gaz à effet de serre dans les politiques environnementales internationales et européennes.

Pour ce faire, nous allons aborder un développement en trois chapitres. Tout d'abord, il sera question de nous pencher sur les éléments majeurs ayant exercé une influence sur la prise de conscience du réchauffement climatique au sein de la communauté internationale entre 1945 et le début des années 1990. Ce premier point nous emmènera jusqu'à l'avènement du marché des permis négociables au niveau international en 1997. Après avoir exploré cette dimension environnementale qui fait émerger ce type de marché, nous étudierons les caractéristiques économiques de ce dernier, notamment sur les aspects de flexibilité, qui permettent de comprendre pourquoi il est choisi plutôt qu'un autre en tant qu'instrument de référence dans la lutte climatique. Enfin, nous commencerons à évoquer le marché carbone européen, qui nous intéresse tout particulièrement. Nous reviendrons sur sa mise en place, son fonctionnement et ses caractéristiques propres. Cette vue d'ensemble du marché nous donnera un socle de connaissance indispensable à l'étude plus spécifiques de l'ETS 2 dans les parties suivantes.

Du point de vue méthodologique, cette première partie, comme toute la recherche, s'appuiera sur des analyses qualitatives de documents. En revanche, les types de sources étudiées varieront selon les parties. Pour ce premier développement, il s'agira principalement de sources secondaires, à savoir des articles de revues et ouvrages issus des domaines de l'économie de l'environnement et de la science politique. Ces analyses conjointes viendront former notre revue de littérature sur l'évolution de la politique climatique de la communauté internationale entre 1945 et 1997 ; ainsi que sur la genèse et le fonctionnement du marché des permis négociables. En complément, quelques sources primaires juridiques seront aussi utilisées, à savoir des actes ou documents de travaux législatifs et des accords internationaux.

I. Une prise de conscience progressive de la question climatique dans la communauté internationale, qui mène à l'arrivée du marché des permis négociables

Pour comprendre l'arrivée du marché carbone européen, il est essentiel de comprendre comment l'instrument émerge dans le système international, puisque c'est ce qui va initier son développement dans l'UE par la suite. Ce mécanisme ne s'impose pas d'un seul coup. C'est le fruit d'un long processus, qui avant d'être celui du développement des permis d'émissions est en fait celui de la prise de conscience environnementale au sein de la communauté internationale. C'est seulement après l'émergence puis l'institutionnalisation du changement climatique comme une problématique globale que va être proposé ce type de réponse. Il convient donc de revenir sur ce processus de prise en compte de la question environnementale au sein de la communauté internationale. Nous allons ici l'étudier pour la période qui va de l'après Seconde Guerre mondiale au Protocole de Kyoto.

Cette période mérite d'être observée sous différents angles d'analyse pour bien saisir les types d'acteurs principaux qui vont influencer l'émergence de la problématique environnementale. Il y a tout d'abord le rôle primordial de la communauté scientifique internationale, qui va sonner l'alerte sur l'urgence climatique avec ses découvertes progressives. Ce signal va fortement être relayé par les citoyens et associations de la société civile, qui vont se développer et employer plusieurs modes de mobilisation pour signifier aux gouvernements qu'il est urgent d'agir. De façon intimement lié aux avancées des scientifiques sur le sujet, un système onusien autour des défis environnementaux va également se mettre en place, et va être moteur dans la prise de l'enjeu par les gouvernements. En ce qui concerne les avancées scientifiques et le développement du système onusien, nous nous baserons principalement sur l'ouvrage *Gouverner le climat*²⁰ de Stefan. C. Aykut, sociologue et politiste spécialiste de l'émergence des politiques, et d'Amy Dahan, mathématicienne et historienne des sciences. En complément de cet ouvrage, nous irons directement nous documenter sur différents sites des Nations Unies, des institutions scientifiques, et dans les accords internationaux. Pour l'étude des mouvements issus de la société civiles, nous illustrerons notre propos par des exemples tirés d'un ouvrage sur les luttes environnementales²¹ d'Anne-Claude Ambroise-Rendu et al.

²⁰ Stefan C. Aykut et Amy Dahan, « Chapitre 1 / Un problème scientifique, politique et de civilisation », dans *Gouverner le climat ?*, Références (Paris: Presses de Sciences Po, 2015), 17-62.

²¹ Anne-Claude Ambroise-Rendu et al., *Une histoire des luttes pour l'environnement : 18e-20e, trois siècles de débats et de*

A. L'alerte scientifique et les contributions marquantes sur la question climatique

Il est possible de remonter plusieurs siècles en arrière pour trouver des traces d'une certaine conscience environnementale, ou du moins de durabilité des écosystèmes et de leurs ressources. C'est particulièrement vrai pour la déforestation, par rapport à laquelle des craintes sont notamment exprimées dans les sociétés occidentales au cours des XVIIIème et XIXème siècles. Nous pouvons même remonter plus loin, avec l'exemple de Hans Carl von Carlowitz²² (1645-1714), responsable du minage de métaux pour la Cour de Saxe, qui préconise une exploitation durable²³ des forêts dans son ouvrage sur la sylviculture *Sylvicultura Oeconomica oder Anweisung zur wilden Baum-Zucht*²⁴. Ces préoccupations pouvaient émerger du fait de l'impact rapidement visible de la déforestation sur l'environnement. En ce qui concerne le changement climatique, les considérations sont beaucoup plus tardives, car ses premières observations ont été permises par la création de nouveaux instruments scientifiques technologiques.

Ainsi, c'est dans les années 1950 que sont mis au point par des chercheurs de l'Université de Princeton les premiers modèles de circulation générale. Ces GCM permettent de reproduire la circulation des flux atmosphériques, et de les analyser. Leurs développements initiaux sont rendus possibles par l'arrivée de la modélisation numérique, pour faire des prévisions météorologiques. Ils connaissent une grande évolution dans les années 1970, puisqu'ils deviennent non plus seulement régionaux mais sphériques, permettant ainsi de simuler les flux atmosphériques au niveau global. C'est à ce moment-là que les modèles de prévision du temps et du climat vont commencer à converger. Toutefois, jusqu'au début des années 1980, le but principal n'est pas l'analyse des changements climatiques, mais plutôt la prévision des variations météorologiques, afin de les comprendre et de les contrôler. Cette idée de se servir de la science pour contrôler le climat s'inscrit dans une dynamique d'après Seconde Guerre mondiale et de Guerre froide. Mais cette manière de percevoir la science climatique va beaucoup changer au cours des années 1970, avec une modification de paradigme qui va être caractérisée par l'émergence

combats, Editions Textuel, 2021.

²² Source utilisée pour ce paragraphe : Markus Beckmann, « Introduction to Sustainability Management », in *Sustainability Management* (FAU Erlangen Nürnberg, 2022), page 32.

²³ Considéré comme le fondateur du concept de durabilité en Allemagne, à travers le terme « *Nachhaltigkeit* ».

²⁴ Article sur le sujet : « Hans Carl von Carlowitz and "Sustainability" », Environment & Society Portal, consulté le 20 mars 2024, <https://www.environmentandsociety.org/tools/keywords/hans-carl-von-carlowitz-and-sustainability>, et scan de la couverture originelle : « "Carlowitz, Hans Carl von: Sylvicultura Oeconomica, Oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung Zur Wilden Baum-Zucht", Image 1 of 476 | MDZ », consulté le 20 mars 2024, <https://www.digitale-sammlungen.de/en/view/bsb10214444?page=1>.

d'inquiétudes, à la suite de rapports alarmants et d'évènements météorologiques inhabituels.

Cette décennie est tout d'abord marquée par la parution du Rapport Meadows *Limits to Growth*, produit par le Club de Rome en 1972. Comme nous l'avons évoqué en introduction, ce rapport produit un choc dans la communauté scientifique et politique internationale, puisque ce groupe d'experts intergouvernemental vient souligner les limites de la planète, et l'incapacité à poursuivre indéfiniment une croissance déraisonnée, du fait de l'épuisement des ressources. Pendant ce temps-là, des évènements météorologiques concrets inquiètent également, comme des sécheresses particulièrement sévères au Sahel entre 1970 et 1990²⁵ ; les premières constatations d'un amincissement de la couche d'ozone dû à l'augmentation d'émissions de gaz à effets de serre ; ou encore des pluies acides²⁶ très néfastes pour la faune et la flore aux Etats-Unis, liées au rejet de résidus industriel dans l'air. Découvert courant des années 1960 et 1970, ce phénomène est d'ailleurs lié à la naissance d'un des tout premiers systèmes de permis négociables, que nous étudierons par la suite.

Les scientifiques et leurs autorités s'emparent alors de plus en plus de la question climatique, et réalisent beaucoup d'études. Au tournant des années 70 à 80, les différents programmes de contrôle du climat sont totalement abandonnés aux Etats-Unis, illustrant ce changement de paradigme. A la place, l'Académie américaine des sciences commande plusieurs rapports sur l'évolution et les prédictions du climat. L'année 1979 est à ce titre très importante, car plusieurs sont publiés, pointant tous un réchauffement fort et problématique. Tous convergent vers une tendance d'un réchauffement autour des 3°C au niveau planétaire à l'horizon 2050 si rien n'est fait, avec des conséquences catastrophiques. On peut citer les mises en garde du Comité Jason, groupe de recherche sur le CO2 sous la direction du département de l'énergie du gouvernement américain ; ou celui de Jules Charney pour l'Académie américaine des sciences. Cet éminent météorologue américain propose alors six modèles de prévision du climat, dans une fourchette de 1,5°C à 4,5°C de réchauffement. Ce rapport quelque peu oublié est considéré comme celui qui annonce clairement le réchauffement climatique.

Dès lors, les programmes scientifiques d'envergure se multiplient, avec notamment la première expérience mondiale du GARP (Global Atmospheric Research Programm) en 1979, programme de

²⁵ « Au Sahel, le climat durablement perturbé depuis la « grande sécheresse » », *Le Monde.fr*, 12 novembre 2018, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/12/au-sahel-le-climat-durablement-perturbe-depuis-la-grande-secheresse_5382513_3212.html.

²⁶ « POLLUTION. Les pluies acides reviennent par l'est », *Courrier international*, consulté le 27 mars 2024, <https://www.courrierinternational.com/article/2006/04/27/les-pluies-acides-reviennent-par-l-est>.

l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et du Conseil International pour la Science (ISCU), institutions onusiennes que nous allons détailler juste après. Cette expérience géante d'observation de l'atmosphère constitue une première, avec des centaines de ballons, bouées gonflables, avions, satellites et autres déployés pendant plusieurs semaines au niveau mondial. En 1980, est aussi lancé par l'OMM le World Climate Research Program, avec des rencontres sur la scène internationale pour discuter du changement climatique (cf. I.C). Et c'est d'ailleurs de là que va venir l'idée d'instaurer un groupe de recherche international dédié à la question du changement climatique, avec la création du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) en 1988. Ainsi, le GIEC va devenir la référence en matière de recherche sur le changement climatique, comme nous le savons aujourd'hui. Dès ses débuts, il se structure en trois groupes de travail sur : 1) la science du climat et de la biosphère ; 2) les impacts du changement climatique sur la biosphère et les systèmes socio-économiques (plus l'adaptation et la vulnérabilité des écosystèmes actuellement) ; 3) les réponses stratégiques au changement climatique (mitigation des effets). Ce groupe d'experts va ainsi publier régulièrement des rapports spécifiques sur ces différents aspects du changement climatique. Mais il est surtout connu pour ses rapports de synthèse, qui rassemblent toutes les connaissances scientifiques acquises sur le changement climatique depuis le rapport précédent, et dresse ainsi une prévision actualisée et riche de l'évolution climatique. Ce rapport de synthèse est en moyenne sorti tous les 6 ans depuis 1990, sauf le 6^{ème} et dernier paru en 2023, qui a mis presque 10 ans à arriver. Pour autant le GIEC fonctionne très bien, et si ce rapport a mis du temps à sortir, c'est aussi parce que plus de rapports spécifiques ont été publiés entre temps²⁷.

Ainsi, nous pouvons voir qu'à partir des années 1950 et des débuts de la numérisation des modèles météorologiques ; en passant par la modernisation et la prise de conscience de la décennie 1970 ; et en concluant à l'alarme climatique et la responsabilité humaine dans ce dérèglement en 1990, les scientifiques ont été à l'avant-garde de la construction du problème climatique comme enjeu propre. Il est bien sûr possible d'aller plus loin, jusqu'à aujourd'hui pour voir que cette émulation scientifique ne s'arrête pas en 1990, bien au contraire. Mais en ce qui concerne notre sujet, il convient de s'arrêter ici pour le moment, pour obtenir un aperçu de ce qui a pavé le chemin au marché des permis négociables. Sans avoir été exhaustif, nous avons passé en revue un certain nombre d'étapes scientifiques qui ont profondément marqué la genèse de la question climatique mondiale. Le dernier rapport scientifique dont

²⁷ Par exemple le rapport spécial du groupe 2 sur les océans et la cryosphère en 2019 : « Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate – », *Intergovernmental Panel on Climate Change* (blog), 2019, <https://www.ipcc.ch/srocc/>.

nous allons parler dans cette partie du développement est donc le premier rapport du GIEC de 1990. Déjà à la pointe, avec l'utilisation de GCM avancés, ce rapport distingue pour la première de manière claire la variabilité climatique naturelle et le changement climatique d'origine anthropique. Le GIEC met alors en évidence dès ses débuts les conséquences de l'activité humaine sur le climat. Les gouvernements, ne pouvant pas ignorer ce constat, vont convoquer le Sommet de la Terre de Rio en 1992, où ils signeront plusieurs conventions, dont la future base légale Protocole de Kyoto.

B. Des sociétés civiles qui se mobilisent pour relayer l'urgence environnementale

Les scientifiques sont bel et bien les premiers lanceurs d'alertes sur les dangers de l'évolution du climat, car outre les phénomènes visuellement ou sensoriellement observables par tous, ce sont eux qui apportent la connaissance de grands bouleversements à venir. La science a par conséquent eu un impact important sur la mise à l'agenda du problème. Toutefois, les gouvernements sont restés assez réticents à la prise de mesures environnementales fortes, principalement par crainte des conséquences économiques. Ainsi, nous ne pouvons attribuer aux seuls scientifiques la prise de conscience environnementale, dont les constats ont été appuyés par l'émergence et le développement d'un militantisme écologiste.

Nous allons donc voir rapidement comment s'est manifesté cet engagement d'une partie de la société civile en faveur des luttes environnementales et climatiques, incarné par des individus et associations. Pour se faire, nous nous appuyerons sur l'ouvrage d'Anne-Claude Ambroise-Rendu et al., intitulé *Une histoire des luttes pour l'environnement*²⁸. Sans être exhaustifs, nous alimenterons notre propos par divers exemples de mouvements précis, illustrant ainsi la diversité des répertoires de l'action collective mobilisés dans les luttes environnementales locales ou transnationales.

Si la question climatique se développe réellement pendant le tournant des années 1970, les préoccupations environnementales de manière générales ne constituent pas une nouveauté. Comme nous l'avons vu avec notre amorce précédente concernant Hans Carl von Carlowitz, les inquiétudes autour de la sylviculture sont notamment assez anciennes. Si lorsque l'on cite ces préoccupations on renvoie souvent

²⁸ Anne-Claude Ambroise-Rendu et al., *Une histoire des luttes pour l'environnement : 18e-20e, trois siècles de débats et de combats*, Editions Textuel, 2021.

aux réflexions d'intellectuels de l'époque, ou à la prise en compte de ces enjeux dans les régulations locales ou nationales, on trouve pourtant aussi très tôt des exemples de mobilisations populaires en lien avec l'environnement. Nous pouvons par exemple nous référer à la Guerre des Demoiselles (1829-1849)²⁹, au cours de laquelle les « Demoiselles³⁰ » luttèrent contre la mise en place du Code forestier français, qui visait à restreindre les usages locaux de la forêt pour privilégier l'exploitation industrielle du bois. Cela ne concerne pas que la forêt mais se développe également dans d'autres domaines. La pollution atmosphérique est d'ailleurs déjà prise en compte par certaines associations à Londres en 1880³¹, avec la création du Fog and Smoke Committee, qui vise à lutter contre les « smogs³² ». On voit alors que si les débuts des luttes environnementales contemporaines sont souvent associés au tournant climatique de la décennie 70, elles ont toutefois des racines bien plus anciennes.

A l'image de ces mouvements anciens et peu connus, les mobilisations populaires pour la défense de l'environnement qui prennent place entre 1950 et 1970 sont marquées par leur taille restreinte, et la dispersion des mouvements. Il y a en fait peu d'actions d'ampleur, et elles ne sont pas fédérées autour d'organismes visant à rassembler des masses. Les luttes sont aussi très diversifiées, et liées à des problématiques spécifiques et locales. Cela n'enlève rien à l'existence de nombreux mouvements. Le cas des mobilisations japonaises concernant la maladie de Minamata³³ entre 1950 et 1970 en est un bon exemple. Sur ces deux décennies, des milliers de japonais vont se mobiliser contre l'usine pétrochimique de Chisso. En déversant massivement des résidus de mercure dans la mer, elle provoque alors l'apparition de troubles moteurs chez les adultes et des déformations physiques chez les enfants, par l'ingérence de poissons contaminés. Le mouvement est soutenu par des intellectuels et médecins. Il est également médiatisé au Japon et à travers le monde par des journalistes. Néanmoins, les citoyens ont du mal à lutter face à l'industriel soutenu par le gouvernement. De plus, si le mouvement peut susciter l'émoi extérieur, il demeure cependant une problématique locale, requérant un engagement spécifique.

Ce qui va marquer une profonde différence à partir des années 1970, c'est l'émergence d'une préoccupation globale et prioritaire. Avec l'alerte scientifique sur le dérèglement climatique et ses

²⁹ *Ibid.* Voir « Pour la défense de la forêt : La Guerre des Demoiselles, 1829-1849 », page 43.

³⁰ Insurgés d'Ariège appelés ainsi en raison de leur tenue, constituée d'une longue chemise blanche.

³¹ *Ibid.* note 28. Voir « London Fogs », page 60.

³² Contraction de « smoke » et « fog » utilisée à partir de 1905 pour définir les brouillards particulièrement pollués qui touchent la capitale anglaise, et qui constituent un problème de santé publique. Le plus marquant est le grand smog de 1952 qui fait des milliers de victimes.

³³ *Ibid.* note 28. Voir « Défendre sa santé face à l'Etat, Minamata, Japon, 1950-1970 ».

risques pour les écosystèmes et la vie humaine, c'est la naissance d'une « méta-cause », qui englobe toutes les autres car elle conditionne la pérennité de la vie sur Terre. Ce contexte crée alors une structure d'opportunité politique favorable à l'engagement d'entrepreneurs de cause, qui vont alors développer des organismes, notamment associatifs, capables de rassembler autour de cet enjeu commun. On note donc la création de nombreuses associations emblématiques de la protection de l'environnement et du climat à cette époque. Nous parlons ici d'associations environnementales d'un nouveau genre, comme nous allons le constater avec le cas de Friends of the Earth, fondée en 1969 par David Browner aux Etats-Unis. Evoquée dans *Une histoire des luttes pour l'environnement*, cette association intéresse tout particulièrement l'un des co-auteurs, Alexis Vrignon, qui a écrit un article de revue focalisé sur la branche française de cette ONG³⁴. Son fondateur, déjà investi dans le monde associatif environnemental, opère effectivement une rupture sur deux points. Premièrement, il passe à un positionnement de l'association sur des sujets plus globaux (ex : le nucléaire) et moins spécifiques. Deuxièmement, il souhaite fonder un réseau transnational avec des associations sœurs, comme les Amis de la Terre en France dès 1970, de même qu'au Royaume Uni en 1971. Ces associations d'un nouveau genre, parmi lesquelles on peut également citer Greenpeace, créée en 1971 au Canada, vont former une société civile organisée. Elles fédèrent ainsi un nombre conséquent d'activistes, qu'elles sont capables de mobiliser, par exemple dans des manifestations à vélo dans Paris ou pour des protestations contre les centrales nucléaires. Elles vont donc faire appel à différents répertoires de l'action collective, s'inspirant par exemple du modèle syndical des mobilisations de rue. Elles développent aussi un registre qui leur est propre, avec des actions « coup de poing » ou directes visant à interpeller l'opinion publique, comme Greenpeace et son célèbre navire le *Rainbow Warrior*³⁵.

Les dimensions globale et transnationale leur permettent aussi d'investir le terrain de l'écologie politique, comme en 1974 lorsque les Amis de la Terre soutiennent la campagne du premier candidat écologiste à la présidentielle en France, René Dumont. Ces associations intègrent également le système onusien, que nous allons étudier après. Elles viennent peser sur celui-ci, comme le montre Sylvie Ollitrault

³⁴ Alexis Vrignon, « Écologie et politique dans les années 1970. Les Amis de la Terre en France », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 113, n° 1 (2012): 179-90, <https://doi.org/10.3917/vin.113.0179>.

³⁵ Navire de Greenpeace avec lequel l'ONG protestait notamment contre les essais nucléaires. En 1985, il est coulé par les services secrets français au niveau des côtes néo-zélandaises, alors qu'il se dirigeait vers la zone d'essais français pour s'y opposer.

dans une article sur l'activisme des ONG³⁶. Leur influence sur les instances internationales grandit au cours des années 1970 et 1980. Si elles ne sont que de simples observatrices lors de la Conférence de Stockholm de 1972 qui crée le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ; leur expertise est progressivement reconnue, et leurs recommandations reprises dans les rapports onusiens. Le PNUE les inclut d'ailleurs dans ses différents programmes environnementaux. L'implication et la reconnaissance des ONG est croissante dans le dialogue international. Elle culmine lors de la Conférence de Rio sur le climat organisée par les Nations Unies en 1992. Ici, les ONG les plus influentes disposent d'un rôle consultatif, au même titre que les syndicats, les représentants d'intérêts, etc. En parallèle se tient également le Forum Global des ONG, moment d'émulation intense sur les questions environnementales et sociales. Avec plus de 17 000 ONG issues de différents pays du monde, ce moment constitue une consécration de la dimension transnationale des luttes environnementales et sociales. Cet événement peut être considéré comme un marqueur d'un nouveau type de mobilisations transnationales qui se développera réellement vers la fin des années 1990, l'altermondialisme³⁷.

Entre 1950 et le début des années 1990, nous retenons donc que les mobilisations environnementales prennent considérablement en importance. Cela se caractérise notamment par le passage de mobilisations spécifiques et locales, à des luttes globales et transnationales. Ce type de luttes émergeant en 1970 est incarné par des associations d'un genre nouveau, qui rompent avec les mobilisations précédentes, en fixant des objectifs globalisés et en développant des réseaux transnationaux. Ce changement est à mettre en lien avec le tournant scientifique, qui met en lumière un enjeu global de protection du climat dans les années 1970. Par la suite, la société civile organisée, représentée par ces nouvelles ONG en ce qui concerne la protection de l'environnement et du climat, vont pouvoir relayer les alertes scientifiques au sein des sociétés et des organes politiques nationaux et internationaux. Elles ont donc elles aussi exercé une influence sur le système environnemental onusien qui s'est formé dans cette deuxième moitié du XXème siècle, et que nous allons maintenant étudier.

³⁶ Sylvie Ollitrault, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *Revue Tiers Monde* 204, n° 4 (2010): 19-34, <https://doi.org/10.3917/rtm.204.0019>.

³⁷ Définit par Dominique Plihon, économiste français et porte-parole d'Attac France entre 2013 et 2019 comme « une démarche intellectuelle et politique fondée sur la critique de la mondialisation néolibérale – [...] – et sur la recherche d'une utopie réaliste : « un autre monde est possible ». ». Ce mouvement se démarque des précédents car il ne vise pas à fédérer différentes entités autour d'une même lutte dans un domaine, mais différentes luttes de différents domaines ensemble (environnement, social, fiscalité, etc.).

Dominique Plihon, « L'altermondialisme, version moderne de l'anticapitalisme ? », *Actuel Marx* 44, n° 2 (2008): 31-40, <https://doi.org/10.3917/amx.044.0031>.

C. L'institutionnalisation de la question climatique dans la communauté internationale avec la création d'un système onusien dédié

Enfin, il est nécessaire de considérer un dernier pan de la prise de conscience climatique au niveau mondiale, qui est l'institutionnalisation de celle-ci dans un système onusien propre, avec des structures dédiées. Le développement de ce système onusien est un point primordial, puisque ce sont au niveau de ces organisations internationales que la question est d'abord prise en compte, ce qui va progressivement la rendre incontournable pour les Etats dans leur champ national. Nous allons voir que ce point est intimement lié au développement scientifique que nous avons exposé auparavant. Les structures dédiées à la cause environnementale et climatique qui naissent dans le système onusien sont en bonne partie des conséquences de cette alerte scientifique ; mais dans le même temps ce sont ces institutions qui permettent ensuite de donner un nouveau souffle au secteur de la recherche, en lui accordant du crédit, des ressources, et de nouvelles arènes d'expression. Autre singularité des institutions onusiennes, elles sont au cœur du fonctionnement de la communauté internationale, et vont pouvoir exercer une influence sur les gouvernements des Etats et leurs politiques.

Commençons avec les premières organisations et institutions du système onusien en lien avec l'environnement. Tout d'abord la plus ancienne, l'International Council of Scientific Unions (ICSU), union internationale des sciences créée en dès 1931, et ayant pour but de promouvoir et développer les différentes branches de la science dans le monde. Cette ONG internationale est largement reconnue par l'ONU, qui en a depuis fait son conseiller scientifique principal lors de plusieurs évènements capitaux, comme à la Conférence de Rio de 1992, ou au Sommet mondial du développement durable à Johannesburg en 2002³⁸. Mais cette organisation est surtout intéressante pour nous parce qu'elle a auparavant déjà coorganisé plusieurs opérations scientifiques sur l'étude de l'atmosphère et du changement climatique. L'ICSU participe notamment au lancement du Global Atmospheric Research Program (GARP) en 1967, programme principal de l'ONU concernant l'étude de la dynamique atmosphérique dont nous avons expliqué plus tôt l'importance. Ce lancement se fait conjointement avec l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Cette deuxième organisation est également très importante, car elle occupe un rôle plus central que la première dans la communauté internationale. Cela

³⁸« A Brief History », *International Science Council* (blog), consulté le 27 mars 2024, <https://council.science/about-us/a-brief-history/>.

s'explique par le fait que l'on parle cette fois-ci d'une véritable institution onusienne. D'abord créée en 1947 par la Convention météorologique mondiale de Washington, signée par les futurs membres de l'ONU, cette organisation internationale se voit attribuer en 1951 le statut d'institution spécialisée des NU. Bien que nous considérons dans notre réflexion les organisations internationales telles l'ICSU comme faisant partie du système onusien, puisqu'elles travaillent main dans la main avec les institutions, il convient tout de même de faire une distinction. En effet, l'OMM a ainsi un statut intergouvernemental en plus, ce qui lui confère une place dans le dialogue politique international, et un lien privilégié fort avec les Etats. Son rôle se situe à l'intersection des logiques scientifiques et politiques, puisque l'organisation va œuvrer à l'harmonisation des normes et des pratiques, et à la mobilisation de la communauté internationale autour des problèmes globaux que pose l'évolution d'origine anthropique du climat. Dans cette même vague d'institutionnalisation, on trouve également le United Nations environmental program³⁹ (UNEP ou PNUE) qui est créé en 1972 (année du Rapport Meadows) lors de la Conférence de Stockholm sous l'égide des Nations Unies. C'est la première conférence mondiale qui donne à l'environnement, une place importante dans les préoccupations de la communauté internationale.

Toujours en collaboration avec l'ICSU et l'UNEP, l'OMM contribue fortement à la mobilisation autour de l'enjeu purement climatique, en remplaçant le GARP par le World Climate Research Program en 1980⁴⁰. C'est le début d'un cycle de conférences internationales à Villach en Autriche qui vont en quelques années donner de l'envergure au mouvement de prise en compte de la question climatique dans le système onusien. Il y a donc trois rencontres qui se tiennent en 1980, 1983 et 1985, la dernière étant retenue comme la Conférence de Villach⁴¹. C'est une étape importante, puisque c'est la première fois que les scientifiques qui y sont réunis (de l'OMM, l'ICSU et l'UNEP) vont conclure que le réchauffement climatique est « *hautement probable* ». Cette conférence était aussi la première conférence internationale portant sur l'impact du CO2 et de l'effet de serre, problématique qui se développait dans le champ scientifique à cette période. Enfin, ces scientifiques vont conclure à la nécessité de créer un organe dédié à l'étude et à la compréhension du dérèglement climatique. C'est là l'origine du GIEC.

³⁹ United Nations, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 1972 | Nations Unies », United Nations (United Nations), consulté le 27 mars 2024, <https://www.un.org/fr/conferences/environment/stockholm1972>.

⁴⁰ « Les origines du GIEC : Comment le monde s'est réveillé face au changement climatique », *International Science Council* (blog), 10 mars 2018, <https://council.science/fr/current/blog/the-origins-of-the-ipcc-how-the-world-woke-up-to-climate-change/>.

⁴¹ Michel Damian, « Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique », *Natures Sciences Sociétés* 15, n° 4 (2007): 407-10.

Ce groupe d'experts intergouvernementaux va alors être créé par l'OMM et l'UNEP en 1988, et va permettre de nouvelles avancées scientifiques importantes avec la publication de rapports réguliers et à la pointe de la connaissance (voir I.A.). Ce cycle de conférences dans un cadre international institutionnalisé qui mène à la formation du GIEC est très intéressant à étudier, et marque une rupture avec la phase précédente. C'est effectivement là que l'on remarque l'impact de l'institutionnalisation d'un de la question climatique au sein de la communauté internationale. Jusqu'au début des années 1980, plusieurs rapports, souvent dirigés par des instances internationales, alarment et poussent progressivement à une prise de conscience. Mais avec le cycle de Villach, cet enjeu scientifique devient également politique, puisqu'il est inscrit comme problématique mondiale, avec la création d'une organe intergouvernemental propre. A ce titre, le GIEC doit étudier et rendre compte de l'évolution du climat avec les données les plus récentes, mais il doit aussi analyser les politiques publiques et réaliser des recherches utiles aux gouvernements. C'est là l'intérêt du groupe 3, qui étudie les « réponses stratégiques au changement climatique » (mitigation de l'impact). Il convient de préciser que le GIEC n'a aucune prérogative pour critiquer les politiques mises en place, ou en prescrire d'autres aux Etats. Cependant, derrière cette neutralité officielle, l'étude de réponses stratégiques à quand même pour but d'influencer les gouvernements, en mettant en avant ce qu'il est possible de faire, sans les y obliger.

Il s'avère que les structures intergouvernementales comme le GIEC ont un impact effectif sur les décisions contraignantes prises par la suite aux niveaux internationaux, régionaux et nationaux, même si toutes leurs propositions ne sont pas suivies. Prenons un exemple particulièrement parlant pour notre sujet. En 1990 paraît le premier rapport de synthèse du GIEC⁴². La partie produite par le groupe 3 propose ainsi des « *stratégies de parade à l'évolution du climat* » (Partie III.3. – p.135) pour les « *émissions anthropiques de gaz à effet de serre* » (Partie III.1. – p.132). Le groupe avance une suite de propositions de diverses natures, à effets de court, moyen ou long terme. Dans la sous-partie « *4. Mesure visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre* », si l'on se réfère au titre « *Stratégies à long terme* », on trouve une première mention du système des « *permis négociables* » (p.144) parmi les propositions d'instruments de politique générale. On le retrouve dans le « *7.3 Mécanismes économiques* », où un paragraphe d'explication lui est dédié pour le présenter comme un des instruments économiques qui mériteraient examen :

⁴² GIEC, « Premier Rapport d'évaluation du GIEC (1990) », dans *Changement climatique : Les évaluations du GIEC de 1990 et 1992*, 1992, pages 51-178, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_fr.pdf.

7.3.6 Il est évident que la question de l'adoption de quelque instrument économique que ce soit, sur le plan intérieur ou au niveau international, soulève de nombreux problèmes complexes et difficiles. Une analyse sérieuse et fondée de toutes les incidences d'un tel instrument est nécessaire. Il a été estimé que les instruments économiques suivants méritaient examen :

- *Un système de permis négociables en matière d'émissions.* Un système de permis en matière d'émissions repose sur la notion que l'on peut réduire au minimum le coût économique de la réalisation d'un objectif donné en matière d'environnement en permettant la négociation des droits en matière d'émissions. Une fois fixée une limite d'ensemble des émissions, des droits d'émissions dans le cadre de cette limite pourraient être délivrés aux sources d'émissions, qui seraient autorisées à négocier librement les droits en question. Cela aurait pour effet de réduire le coût de la réalisation d'un objectif donné en matière d'émissions du fait que : a) comme dans le cas du commerce, les avantages comparés des intervenants à la négociation seraient maximisés ; et b) il serait créé des incitations économiques pour la mise au point de technologies améliorées en vue de limiter la production de gaz à effet de serre, d'accroître les puits d'absorption de ces derniers et d'améliorer le rendement de l'utilisation des ressources (économies d'énergie). Les préoccupations qui inspirent cette manière de procéder tiennent à l'expérience limitée dont on dispose au sujet d'un tel instrument, à la portée et à l'ampleur éventuelles des marchés de négociation et à la nécessité de mettre sur pied une structure administrative encore inexistante.

Figure 2. Présentation de l'ETS comme instrument économique méritant l'examen, dans le Rapport de synthèse I du GIEC (1990)⁴³

Il n'est pas anodin que le mécanisme soit proposé dès son premier rapport de synthèse par le GIEC, puisqu'il va être adopté quelques années plus tard comme principale réponse aux surplus d'émissions anthropiques par la communauté internationale. Il en reste que les points à retenir de l'institutionnalisation d'un système environnemental et climatique onusien sont : le développement et l'amélioration des avancées scientifiques ayant elles-mêmes contribué à la prise en compte de l'enjeu au niveau international ; et l'impact de la dimension intergouvernementale, qui oblige les Etats à se saisir de cette problématique dans leurs politiques.

Cette dynamique se poursuit après le cycle de Villach et l'arrivée du GIEC, avec des rencontres intergouvernementales marquantes, telles que la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone en 1985 ; l'adoption du Protocole de Montréal en 1987 par 24 Etats de la communauté

⁴³ GIEC, « Premier Rapport d'évaluation du GIEC (1990) », in *Changement climatique : Les évaluations du GIEC de 1990 et 1992*, 1992, page 154, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_fr.pdf.

internationale et par ceux de la CEE, visant à réduire et supprimer les substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO)⁴⁴ ; ou encore la Conférence de Toronto en 1988, initiée par Brundtland et MacNeill suite à la publication du rapport « Our Common Future », où est posée pour la première fois dans une conférence intergouvernementale une recommandation chiffrée de réduction des émissions de CO₂, avec pour but -20% d'ici 2005 . Ces exemples ne sont pas exhaustifs, puisque plusieurs autres événements de ce type prennent place à la fin de la décennie 80. Pour autant, le 1^{er} Rapport de synthèse du GIEC reste l'un des plus marquant en 1990, prévoyant une augmentation de la température globale de 0,3°C par décennie si rien n'est fait, avec des conséquences dramatiques (montée des eaux, sécheresses, catastrophes naturelles, etc.). Il va alors ouvrir la voie vers un sommet international historique en matière de lutte climatique, le Sommet de la Terre à Rio en 1992. Après la publication du rapport, il est décidé par l'Assemblée générale des NU la mise en place de l'Intergovernmental Negotiation Committee en 1990, qui doit préparer la convention sur le climat. On également peut relier cette effervescence aux mobilisations de la société civile vu précédemment (voir I.B.).

Du 3 au 14 juin 1992 se tient donc à Rio la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), aussi appelé le Sommet de la Terre. Cette conférence qui s'inscrit avant tout dans la dynamique d'institutionnalisation de la question climatique constitue également un moment de réflexion internationale plus large. Rappelons qu'en parallèle du sommet se tient également le Forum global des ONG. Mais restons sur l'aspect intergouvernemental, puisque le but principal ici était d'inscrire une bonne fois pour toute la lutte contre le dérèglement climatique, et la protection de l'environnement, dans le marbre de la communauté internationale. Les NU y adoptent donc trois conventions relatives aux changements climatiques, à la perte de biodiversité, et à la désertification, thématiques étroitement liées qui constituent des « *défis existentiels pour l'humanité* »⁴⁵. Elles adoptent aussi 2 textes programmatiques, qui sont la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et l'Agenda 21 concernant la mise en œuvre du développement durable aux niveaux global, national, et local. La plus marquante des trois conventions est la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)⁴⁶. Prenant en compte les alarmes scientifiques de l'époque, elle fixe pour « *objectif ultime* » de « *stabiliser, [...], les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute*

⁴⁴ « 35 ans du protocole de Montréal : quel bilan ? | CNRS Terre & Univers », 13 septembre 2022, <https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/35-ans-du-protocole-de-montreal-quel-bilan>.

⁴⁵ « Les conventions de Rio | CCNUCC », UN Climate Change, consulté le 21 février 2024, <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/les-conventions-de-rio>.

⁴⁶ Nations Unies, « CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES » (1992), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>.

perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (art. 2 – p.5). C'est donc cette Convention qui finit d'institutionnaliser réellement la lutte contre le dérèglement climatique par la communauté internationale, avec l'inscription cet objectif ultime dans un texte de droit international. Pour suivre l'avancement de ce but commun, elle donne naissance à la Conférence des Parties (COP, art. 7 – p.12-13), réunion périodique des parties, qui examine la mise en place de la Convention, et la réévalue en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques.

Une telle avancée n'a pas été obtenue facilement. En effet, elle a suscité de fortes divergences entre pays développés et pays en développement (Groupe G77), ainsi que des désaccords au sein de ces deux catégories. Les PED insistent notamment sur la responsabilité historique des pays développés dans la pollution atmosphérique mondiale, et affirme avec force leur droit au développement. Au sein du groupe, il y a désaccord entre les pétroliers et les pays émergents, qui ne veulent pas être contraints dans leur développement, et le groupe OASIS des îles très exposées à la montée des eaux qui souhaitent une action mondiale. Si les pays développés sont globalement d'accord pour fournir des efforts, l'UE, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande préconise une approche *targets and timetable*, avec des objectifs chiffrés et fixés dans le temps. Les Etats-Unis, la Russie et le Japon préfèrent eux des politiques nationales volontaires, accompagnées par un renforcement de la recherche. Le résultat constitue un large compromis entre ces différentes positions. On statua donc sur un *targets and timetable* allégé, avec objectifs volontaires, soumis au contrôle de la communauté internationale. Le droit au développement des PED est lui réaffirmé à l'article 3 sur les principes (p.5-6) La démarche s'inspire donc largement des précédentes expériences, puisque l'on reste sur un cadre assez souple, et que l'article 2 ne chiffre pas l'objectif de réduction. La COP doit également se réunir tous les ans pour évaluer et faire le point sur ce qui a été fait. Elle devient ainsi un forum annuel de la négociation internationale sur le changement climatique. On peut donc dire que la contrainte est relative. Néanmoins, lorsque la Convention entre en vigueur en mars 1994 après la signature de 50 Etats, ceux-ci deviennent légalement contraints par le droit international à s'engager en faveur de l'objectif ultime de la stabilisation des concentrations de GES.

Au terme de ce premier développement, nous sommes revenus sur de nombreux événements qui ont marqué la genèse de la question climatique au niveau mondiale. La période de 1972 à 1992 est considérée comme l'ère de prise de conscience de la crise écologique et climatique mondiale. Cela est initié l'alerte du monde scientifique, qui retentit dans la société civile, et qui est suivie par une institutionnalisation de la question environnementale et climatique dans le système onusien. On assiste alors à une certaine effervescence, avec une multiplication des conférences et des conventions, fixant des objectifs plus ou moins contraignants pour la communauté internationale. Bien qu'il y ait eu de nombreux temps forts, comme le Rapport Meadows, la création du GIEC et la parution de son 1^{er} rapport, ou encore le Brundtland report ; la Conférence de Rio constitue la consécration de l'institutionnalisation d'une lutte internationale contre le changement climatique. Bien qu'elle représente un compromis modéré entre les différents pays du monde, et qu'elle ne fixe pas d'objectif chiffré pour atteindre son but ultime, elle en ouvre toutefois la voie. En effet, l'objectif de l'article 2 est présenté comme celui de la Convention et de « *tous instruments juridiques connexes que la COP pourrait adopter* ». Ainsi, la COP peut développer des instruments pour rendre effective la CCNUCC, et alors fixer ce fameux objectif de réduction. C'est précisément ce qui nous intéresse pour notre sujet. Le présent texte cherchant à stabiliser, et donc réguler les quantités mondiales de gaz à effet de serre émises, il devient nécessaire de se doter d'un instrument connexe propre à cela. C'est exactement ce à quoi va servir le célèbre Protocole de Kyoto à la CCNUCC, adopté par la COP en décembre 1997. C'est ce Protocole qui va instituer le mécanisme des permis négociables comme instrument économique de référence en matière de politique climatique internationale.

En ce qui concerne notre sujet spécifique, ce retour sur la genèse de la prise de conscience climatique au niveau international nous démontre l'importance de la dimension environnementale. C'est elle qui est au cœur de tous les développements que nous avons pu observer, et qui motive la fixation de l'objectif ultime de réduction des émissions lors de la CCNUCC, et par extension l'adoption d'un outil adéquat pour l'atteindre avec le Protocole de Kyoto. La dimension environnementale est donc très importante, puisque c'est elle qui va motiver l'arrivée du marché des permis négociables, pour répondre à un objectif avant tout climatique. On semble retrouver cette même dynamique dans le Fit for 55, ce qui peut déjà laisser supposer une contradiction entre forte volonté écologique, et prise en compte des dimensions économiques et sociales.

II. Une « économisation » de la politique environnementale : le marché des permis négociables pour une meilleure flexibilité économique

Cette considération progressive de l'enjeu climatique au niveau mondial, dont le pic d'institutionnalisation est effectivement symbolisé par la Conférence de Rio et l'adoption de la CCNUCC, va ensuite être traduite par le choix de mesures concrètes pour atteindre cet objectif global de limitation des émissions de gaz anthropiques. Pour ce faire, il va notamment s'agir de se doter d'instruments économiques propres. En effet, la trajectoire des émissions de gaz à effets de serre est fortement liée au développement économique et industriel de nos sociétés (révolution industrielle, modèle productiviste et consumérisme post-Seconde Guerre mondiale, arrivée d'internet, mondialisation en plusieurs étapes, etc.).

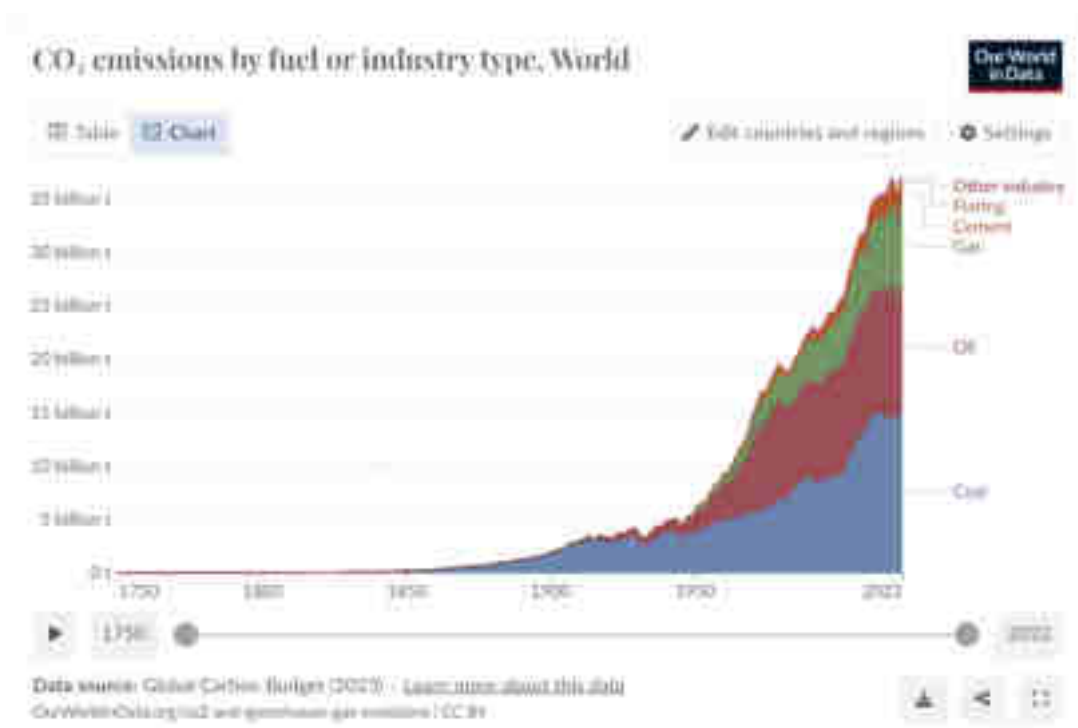


Figure 3. Emissions de CO₂ par types de combustible ou industrie (1750-2022)⁴⁷

On se rend également compte que les émissions ne cessent d'augmenter, et qu'elles sont essentiellement liée à l'utilisation d'énergie fossiles, sur lesquelles repose aujourd'hui une large part de nos activités

⁴⁷ « CO₂ emissions by fuel or industry type », Our World in Data, consulté le 31 mai 2024, <https://ourworldindata.org/grapher/co2-by-source>.

économiques. Il va donc falloir contrôler l'économie afin de la décarboner. C'est ainsi que va être sélectionné le marché des permis négociables par la communauté internationale, comme instrument économique de référence pour la politique climatique mondiale, qui va ensuite se développer aux niveaux national et régional. Le Protocole de Kyoto vient poser la première pierre de cet édifice en 1997.

Mais alors pourquoi le choix de cet instrument ? Pourquoi d'abord le choix d'une « économisation » de la politique environnementale, avec l'utilisation d'un marché, plutôt que de normes, ou de taxes ? C'est ce à quoi nous allons tâcher de répondre dans cette partie dédiée à la compréhension de ce mécanisme particulier d'échanges de permis d'émissions. A cette fin, nous reviendrons tout d'abord sur le Protocole de Kyoto, pour en comprendre le contenu et l'approche proposée. Nous étudierons ensuite le fonctionnement de base de cet instrument à travers une étude de cas sur une expérience précoce des quotas d'émissions aux Etats-Unis entre les années 1970 et 2000. Cela nous amènera pour finir à constater que le choix de cet outil est généralement justifié par un avantage principal : sa flexibilité. Nous verrons en quoi cet argument est pertinent, tout en nuancant son effectivité par la mise en avant des difficultés et failles auxquelles ce type de marché est particulièrement exposé.

Dans ce second développement, l'approche méthodologique reste la même, avec une analyse majoritairement ciblée sur des sources secondaires, constituées d'articles de revues et d'ouvrages. Une part un peu plus importante sera être accordée aux sources primaires juridiques de droit international, avec l'analyse de certains extraits du Protocole de Kyoto et de la CCNUCC. Pour ce passage sur le Protocole, nous compléterons principalement notre analyse du texte de droit avec les apports du Chapitre 3 de l'ouvrage *Gouverner le climat*⁴⁸, et d'articles de revues tels *De Kyoto à Copenhague, l'expansion des marchés du carbone*⁴⁹ par Emilie Alberola et Emmanuel Fages. En ce qui concerne l'expérience américaine et la flexibilité de l'instrument, nous nous référerons respectivement à deux articles principalement, qui sont *L'expérience américaine des permis négociables*⁵⁰ d'Olivier Godard ; et *Les marchés de permis négociables de SO2 et CO2 : des premiers pas délicats*⁵¹ de Nathalie Berta.

⁴⁸ Stefan C. Aykut et Amy Dahan, « Chapitre 3 / Le protocole de Kyoto et la grammaire du marché », in *Gouverner le climat ?*, Références (Paris: Presses de Sciences Po, 2015), 129-66, <https://www.cairn.info/gouverner-le-climat--9782724616804-p-129.htm>.

⁴⁹ Emilie Alberola et Emmanuel Fages, « De Kyoto à Copenhague, l'expansion des marchés du carbone », *Géoéconomie* 51, n° 4 (2009): 63-75, <https://doi.org/10.3917/geoec.051.0063>.

⁵⁰ Olivier Godard, « L'expérience Américaine Des Permis Négociables Pour Lutter Contre La Pollution Atmosphérique », *Economie Internationale*, n° 82 (2000): 13-44.

⁵¹ Nathalie Berta, « Les marchés de permis négociables de SO2 et CO2 : des premiers pas délicats », *Revue Française de Socio-Économie* 5, n° 1 (2010): 185-204, <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0185>.

A. Le Protocole de Kyoto, élévation du marché des permis négociables en instrument économique de référence pour la politique climatique internationale

La Convention cadre des Nations Unies fixe comme nous l'avons vu un but ultime de réduction des émissions, sans pour autant en préciser les moyens, ni un objectif chiffré. Cela n'est pas pour autant un oubli, puisque l'article 2 « *objectif* » parle « *d'instruments connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter* », pour stabiliser les concentrations de GES. Autre point primordial concernant la réalisation de cet objectif, la Convention affirme dans l'article 3 « *principes* » la responsabilité première des pays développés dans la lutte contre les changements climatiques, qui doivent être à « l'avant-garde » de l'action internationale conjointe, les PED conservant ainsi leur droit au développement. C'est dans cette logique qu'a été pensé le Protocole de Kyoto⁵² à la CCNUCC, adopté le 11 décembre 1997 à la Conférence de Kyoto (COP 3), et ouvert à la signature en mars 1998.

Le Protocole vient ainsi préciser la Convention, dans le but d'atteindre son objectif ultime de l'article 2, en suivant les principes de l'article 3, comme explicité dans son préambule. En quoi cela se traduit-il concrètement. Tout d'abord, il vient enfin fixer des objectifs précis de réduction pour les différentes Parties à la Convention qui sont également Parties au Protocole. Nous retrouvons ainsi à l'Annexe I une liste des pays développés et pays en transition (essentiellement des anciens pays satellites de l'Union soviétique ou des ex-Républiques socialistes soviétiques) concernés par le Protocole. L'annexe A vient également préciser les 6 gaz concernés⁵³, ainsi que les secteurs et catégories de sources⁵⁴. L'annexe B donne quant à elle les engagements chiffrés de limitation ou réduction des GES. Ainsi, on voit donc que toute l'Union européenne se voit fixer un objectif de 8% de réduction des émissions par rapport au niveau de 1990 (niveau de référence, encore aujourd'hui). Ces niveaux de réductions diffèrent suivant les pays, variant en fonction de leur niveau de développement, mais aussi de leur force de négociation. La réduction de 8% constitue le maximum demandé. Pour les Etats-Unis, le seuil est par exemple de 7%. Certains Etats se voient prescrire une stabilisation, comme la Nouvelle-Zélande, l'Ukraine et la Russie. D'autres ont en revanche le droit d'augmenter leurs émissions. L'Islande peut ainsi émettre 10% de plus,

⁵² Nations Unies, « PROTOCOLE DE KYOTO A LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES » (1998), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

⁵³ Gaz à effet de serre concernés : CO₂ ; CH₄ ; N₂O ; HFC ; PFC ; SF₆, (p.21).

⁵⁴ Secteurs concernés : Energie ; Procédés industriels ; Utilisation de solvants et d'autres produits ; Agriculture ; Déchets. Ce qui est inclut pour ces secteurs est détaillé dans l'annexe A, (p.21-22).

ce qui peut interloquer pour un Protocole censé réduire les émissions. L'objectif général fixé est une réduction de 5,2% pour l'ensemble des Parties concernées, pour la période 2008-2012, période prévue pour la mise en œuvre du texte.

Deuxième point important, le Protocole de Kyoto vient s'appuyer sur trois mécanismes de flexibilité relatifs à l'utilisation des permis négociables, pour atteindre les objectifs énoncés.

Les mécanismes du Protocole de Kyoto :

Le marché carbone international (art. 17) : tous les pays de l'annexe B se voit allouer des « Unités de quantité attribuées » (UQA) en fonction de leur objectif de réduction. Ces UQA furent acquises en 2008, lorsque commença la période d'exercice. Suivant le fonctionnement classique du marché des permis négociables, les pays rejetant des émissions inférieures à leur plafond peuvent revendre leurs UQA, et ceux qui n'arrivent pas à atteindre leur objectif peuvent les racheter. Tout cela est contrôlé par le Secrétariat de la CCNUCC, avec l'utilisation du registre International Transaction Log (ITL).

Le mécanisme de développement propre (art. 12) : s'inscrivant dans une démarche de transition qui respecte les besoins des pays en développement, le Protocole instaure le MDP. Ce mécanisme va permettre au pays de l'Annexe I d'apporter une aide dans leur transition aux PED n'y figurant pas, en y finançant des projets durables, contre lesquels ils reçoivent des crédits carbone (certified emission reduction – CER). Cet instrument va être bien plus utilisé que le premier, et a permis une baisse d'environ 2 milliards de tonnes de CO₂ sur l'exercice de la première période⁵⁵.

La mise en œuvre conjointe (art. 6) : fondé sur la même logique, ce troisième instrument permet cette fois-ci d'obtenir des crédits carbone (assigned amount units – AAU) avec une coopération sur projets entre Parties de l'Annexe I. Il vise donc à développer une coopération et un échange de pratiques entre pays développés.

C'est ainsi que le Protocole de Kyoto vient poser les fondements d'un système d'échanges de permis d'émissions au niveau international pour la période 2008-2012, comme moyen de flexibiliser l'action des pays développés et en transition dans la réduction de leurs émissions.

Toutefois, il s'agit là essentiellement de mécanismes internationaux, pour l'échange de quotas

⁵⁵ « Le Mécanisme de Développement Propre franchit une nouvelle étape | CCNUCC », consulté le 31 mai 2024, <https://unfccc.int/fr/news/le-mecanisme-de-developpement-propre-franchit-une-nouvelle-etape>.

entre Parties au Protocole. En ce qui concerne les mesures internes pour combattre le réchauffement climatique, les pays ou ensemble régionaux restent maîtres de leurs décisions. Nous pouvons alors nous demander pourquoi le Protocole de Kyoto est aussi reconnu comme l'origine du développement des marchés carbone nationaux/régionaux. Ne serait-ce pas après tout l'EU-ETS lui-même, premier marché carbone interne de taille régionale (comparable à un marché national pour un Etat unitaire, ou fédéral pour une Fédération) ?

S'il laisse le champ libre aux méthodes à employer, le Protocole envoie tout de même un signal fort, en érigeant cet instrument en outil économique phare de la communauté internationale pour contrôler les émissions des GES. Ce système semble également avoir un avantage important face à d'autres, qui est la flexibilité. Rappelons aussi que cet instrument est suggéré par le GIEC dans les solutions économiques dès 1990. L'ensemble de ces arguments donnent du crédit à cet instrument, et l'adoption du Protocole en 1997, suivie de son entrée en vigueur contraignante en 2004 ont eu un impact certain sur les choix nationaux. Et pour cause, avec un enjeu diplomatique énorme autour de ce Protocole, et sa mise application qui a bien failli échouer avec le retrait des Etats-Unis, l'Union européenne a dû prendre ses responsabilités. En effet, les Etats-Unis étaient plutôt hostiles à ce texte. Entre 1990 et 2001, on recense une hausse de leurs émissions supérieure à 14%⁵⁶. Si l'administration démocrate de Bill Clinton (1993-2001) y était plutôt favorable, le Congrès à majorité républicaine voyait cela comme une entrave au développement économique. Dans ce contexte, les Etats-Unis se retire du Protocole en 2001 sans l'avoir ratifié, après la victoire de George W. Bush à la présidence. Or pour entrer en vigueur, le Protocole nécessite la ratification d'un nombre de pays représentant au moins 55% des émissions mondiales. Sans les Etats-Unis et sans la Russie qui hésitait, analysant finement le rapport coûts-bénéfices, ce seuil n'était pas atteint. L'Union européenne va alors prendre les rênes des rapports diplomatiques autour du Protocole, en annonçant en 2001 le lancement de son propre marché carbone pour 2005. Elle ratifie ensuite le Protocole le 31 mai 2002⁵⁷. Cet alignement de l'UE sur Kyoto va redynamiser les discussions, qui aboutiront à son entrée en vigueur en 2004, après la ratification de la Russie le 18 novembre.

Le Protocole de Kyoto a donc bien enclenché un mouvement de développement des marchés carbone nationaux/régionaux, puisque ce sont notamment les négociations autour de sa ratification qui encouragent l'Union européenne à lancer l'EU-ETS rapidement.

⁵⁶ Christian de Perthuis, « Protocole de Kyoto : les enjeux post-2012 », *Revue internationale et stratégique* 60, n° 4 (2005): 127-38, <https://doi.org/10.3917/ris.060.0127>.

⁵⁷ « United Nations Treaty Collection », consulté le 31 mai 2024, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsq_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=fr.

B. Une première expérimentation d'envergure pour les permis négociables : étude du cas américain (1977-2000)

Si l'objectif est avant tout climatique, la justification du choix de cet instrument en particulier semble être la flexibilité qu'il apporte. Comment cela se manifeste-t-il concrètement, et comment être sûr de l'efficacité d'une telle mesure lorsque l'on a si peu de recul dessus ? Le marché des permis négociables est effectivement un instrument pour lequel on dispose d'une « expérience limitée »⁵⁸ au début des années 1990. La seule expérience véritablement substantielle de ce type de marché est celle du Clean Air Act américain entre les années 70 et 90. Néanmoins, cette expérimentation va constituer un laboratoire très intéressant pour observer les effets et intérêts de l'outil, notamment après 1990 et la révision du Clean Air Act, qui donne une tout autre ampleur au mécanisme. En nous appuyant majoritairement sur l'article d'Olivier Godard *L'expérience américaine des permis négociables*⁵⁹, nous allons revenir sur sa mise en œuvre, et illustrer ainsi les avantages du mécanisme.

En 1970 est adopté aux Etats-Unis le Clean Air Act (CAA), mesure qui donne une compétence fédérale sur l'encadrement de la pollution atmosphérique. A un moment où la qualité de l'air devient un enjeu important, les Etats-Unis se dotent donc d'un cadre réglementaire stricte, dont le dispositif est nommé « *command and control* » (régime CAC). Des normes de qualité de l'air ambiant sont ainsi définies au niveau fédéral (National Ambient Air Quality Standards – NAAQS) pour six corps polluants⁶⁰, parmi lesquels ne figure pas le CO₂. D'autres normes sont également créées pour les sources d'émissions (installations industrielles, centrales thermiques, etc.), ou pour les véhicules. Les Etats fédérés se voient alors contraints de mettre en place des plans d'amélioration de la qualité de l'air. Enfin, le pays est divisé en 247 zones, classées selon deux catégories : les *attainment areas* (normes de qualité de l'air respectées) et les *non-attainment areas* (normes non-respectées), qui se voient imposer des contraintes différenciées. La ligne principale de cette politique et le renouvellement des installations dépassées par de nouvelles qui répondent aux normes. Pour cela, le régime CAC repose donc sur le respect des normes fédérales, auxquelles peuvent s'ajouter les normes de l'Etat fédéré ; et sur la nécessité d'avoir une autorisation

⁵⁸ GIEC, « Premier Rapport d'évaluation du GIEC (1990) », in *Changement climatique : Les évaluations du GIEC de 1990 et 1992*, 1992, page 154, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_fr.pdf.

⁵⁹ Olivier Godard, « L'expérience Américaine Des Permis Négociables Pour Lutter Contre La Pollution Atmosphérique », *Economie Internationale*, n° 82 (2000): 13-44.

⁶⁰ SO₂ ; CO ; les poussières ; NO₂ ; O₃ ; Pb.

délivrée par les autorités locales pour mettre en place de nouvelles installations. Le contrôle de cette politique revient à l'Agence fédérale de protection de l'environnement (EPA).

Cette ligne d'approche adoptée en 1970 crée un cadre réglementaire extrêmement lourd et rigide, basé sur le contrôle administratif, et qui se caractérise rapidement par un échec. En effet, il est particulièrement dur de s'adapter aux exigences environnementales dans les non-attainment areas. Pour ces zones déjà polluées, les installations existantes doivent se doter de « *procédés techniques raisonnables* » (définis par l'EPA) pour pouvoir continuer à exercer. Il y est également interdit de développer toute nouvelle installation ne respectant pas les normes. Ces contraintes constituent alors un risque majeur de blocage du développement économique, ce qui était inacceptable, d'autant plus que beaucoup d'aires urbaines ne parvenaient pas non plus à se conformer aux NAAQS. C'est pourquoi les acteurs locaux vont plaider pour l'introduction de mesures d'assouplissement dans cette politique.

Le Clean Air Act va ainsi commencer à être timidement réformé à partir de 1977, avec l'introduction de premiers mécanismes de permis négociables.

Mécanismes de flexibilisation du Clean Air Act :

Pour rendre le dispositif un peu plus souple, quatre types de mesures vont être développés à partir de 1977, toujours contrôlés par l'EPA.

Les compensations externes (offsets) en 1976-77 : les offsets peuvent être obtenus par un investisseur/industriel en réduisant la pollution d'une installation existante, et ensuite être utilisés pour compenser les émissions d'une installation nouvelle. Concerne essentiellement les non-attainment areas.

Les mises en réserve (banking) en 1977 : ce mécanisme permet de conserver des permis d'émissions obtenus dans l'année, pour les utiliser ou les vendre plus tard.

Les bulles (bubbles) en 1979 : elles permettent de généraliser l'objectif d'émissions pour un ensemble de sources sur une même installation, ou de plusieurs installations sur un même site. Ainsi, l'industriel doit se conformer à un seuil global, ce qui lui permet de conserver une source polluante si elle est compensée par d'autres sources propres.

Les compensations internes (netting) en 1980 : offre la possibilité de conserver le régime antérieur sur une source modifiée qui va occasionner une augmentation des émissions, si celle-ci est compensée par une réduction d'autres sources existantes.

Ces nouvelles mesures constituent une expérience intéressante, en flexibilisant un peu le cadre existant, mais dont les résultats restèrent très mitigés. Pour cause, elles restent très encadrées par l'EPA et les différentes normes, ce qui fait que les opérations se développent peu. Les offsets furent les plus utilisés. La période ne rencontre toutefois pas de développement de type marchand entre les entreprises, bien que la possibilité d'obtenir des crédits en finançant des technologies d'autres entreprises était autorisé. Les transactions entre entreprises ne vont représenter que 10% du total.

À la suite de cette expérimentation en demi-teinte, qui souligne toutefois le besoin en flexibilité économique des industriels pour adapter leurs installations, c'est la période post-1990 qui va réellement être marquée par un développement des permis d'émissions négociables. Pour s'actualiser et aussi devenir plus efficace, le Clean Air Act va être réformé en 1990, assouplissant ainsi la formule règlementaire stricte préexistante. Le niveau d'exigence environnementale n'est pourtant pas revu à la baisse, au contraire, et les diverses normes de contrôle sont renforcées. En revanche, le CAA incite au développement de programmes de permis négociables⁶¹ dans plusieurs secteurs. Certains Etats fédérés vont ainsi mettre cela en place, avec par exemple le programme RECLAIM⁶² en Californie concernant les véhicules et les carburants.

Mais le plus important d'entre eux sera le programme *Acid Rain*⁶³, pour lutter contre les pluies acides en réduisant l'émission des gaz SO₂ et NO_x. Et pour cause, il s'agit d'un programme de permis négociables au niveau fédéral⁶⁴ pour les émissions de SO₂, qui concerne principalement les centrales électriques, productrices de 70% de ces émissions en 1980. Ce programme devient obligatoire en 1995 et contient deux phases de mise en œuvre : Phase I (1995-1999) qui incluait la participation des 263 centrales à charbon les plus émettrices, avec une capacité supérieure à 100 Mégawatts et un taux d'émission au-delà de 2,5 livres par Mbtu ; et la phase II (à partir de 2000) qui abaisse le plafond de quotas, et les seuils d'assujettissement (25 Mégawatts de capacité). Le marché est organisé et contrôlé par l'EPA qui alloue annuellement des quotas gratuits à chaque installation correspondant à sa part du plafond. Ils peuvent ensuite être utilisés, stockés ou céder à d'autres entreprises. Les permis et les niveaux d'émissions sont enregistrés pour chaque installation sur l'Allowance Tracking System, géré par l'agence. Une double pénalité incombe à ceux qui ne respectent pas leur objectif : 2000\$ par tonne de dépassement, et

⁶¹ United States Environmental Protection Agency Office of Air and Radiation, « The Clean Air Act Amendments of 1990 » (1992), page 7, <https://www3.epa.gov/airtoxics/smbus.pdf>.

⁶² *Ibid.*, note 59, pages 24-25.

⁶³ *Ibid.*, note 59, pages 26-31.

⁶⁴ *Ibid.*, note 61, "Federal Operating Permits Program", page 27.

l'obligation de compenser le dépassement lors de l'année suivante. Si ce programme devient obligatoire en 1995, des transactions privées débutent dès 1992. L'EPA lance également sa vente de permis comme offre de dernier recours, pour éviter une défaillance des transactions entre compagnies ; ainsi que sa vente annuelle aux enchères dès 1993. Quand le programme devient obligatoire en 1995, il est donc déjà lancé. A noter qu'Acid Rain inclut aussi un volet pour les gaz NOx, mais qui est moins intéressant puisque le seul mécanisme utilisable est celui des *bubbles*. Aussi, il convient de préciser que ce programme, bien que d'ampleur fédérale, ne se substitue pas au cadre réglementaire en vigueur, mais vient s'y ajouter, puisqu'il concerne un type particulier de pollution (pollution acide longue distance).

Toujours est-il que le programme de permis négociables pour le SO2 reste un cas d'étude très intéressant, et a constitué un précédent aux futures expériences. Comme nous l'avons vu, il est de taille fédérale, et le nombre d'entreprises touchées est largement élargi par la Phase II. De plus, à l'inverse de la période 1977-1990 du CAA, les conclusions économiques tirées de cette expérience sont plutôt positives. Le système de quotas, par la flexibilité qu'il apporte, a permis aux compagnies de respecter l'objectif environnemental⁶⁵, en réduisant le coût économique de la dépollution. A titre d'exemple, le US Government Accounting Office prévoyait en 1997 qu'un marché pleinement intégré permettrait une diminution des coûts d'environ 67% par rapport à l'approche CAC. De plus, si l'ampleur des échanges externes n'est pas très importante au début du programme (11% en 1995), elle augmente rapidement pour atteindre 70% des permis en 1997, et la totalité du volume annuelle en 2000, devenant ainsi un réel marché des permis négociables⁶⁶.

C. La flexibilité économique comme justification des permis négociables : avantage comparatif et failles de l'instrument

Avec cette étude de cas des expérimentations américaines des permis négociables, nous venons d'illustrer en quoi l'arrivée de ces mécanismes se veut être une réponse à un besoin de flexibilité économique, dans le cadre de la réduction des émissions. Nous comprenons alors mieux cette justification

⁶⁵ En 1995, les émissions pour les compagnies concernées s'élèvent à 5,3 Mt contre 8,7 Mt autorisées. Il faut tout de même nuancer. Cela ne témoigne pas louable à 100% à l'efficacité du programme, mais aussi à un achat massif de quotas, leur stockage, et l'investissement assez tôt dans la dépollution par anticipation d'une flambée des prix des permis par la suite, qui n'eut pas lieu.

⁶⁶ Ibid., note 59, pages 36 et 39.

également présente dans le Protocole de Kyoto, avec le développement de mécanismes de flexibilité. Cependant, il nous faut aller un peu plus dans le détail pour cerner complètement cet apport en flexibilité, et voir dans quelle mesure il est réellement effectif, ou non. Il convient notamment de le nuancer partiellement, en prenant en compte ses failles. Nous allons donc comparer les permis négociables avec deux autres types d'outils qui ont retenu une attention particulière au sein de la littérature : la réglementation administratives (normes) et les taxes. Nous verrons ainsi que la flexibilité apportée par l'instrument peut se traduire en un réel avantage économique dans la réalisation de l'objectif environnemental, lorsque les échanges fonctionnent. Nous remarquerons toutefois que la phase de mise en place est souvent compliquée car les marchés des permis négociables comportent des failles, qui vont venir atténuer l'efficacité économique théoriquement apportée par la flexibilité. Pour ce faire, nous restons sur le cas des permis SO₂ du Programme Acid Rain, en prenant en compte l'apport de Nathalie Berta dans son article *Les marchés des permis négociables de SO₂ et CO₂ : des premiers pas délicats*⁶⁷.

Tout d'abord posons le cadre théorique du marché des permis négociables, qui induit déjà assez logiquement son avantage face à une réglementation environnementale stricte type *Command and Control*. Le modèle des permis négociables suppose un marché en concurrence parfaite, dans lequel les agents économiques vont chercher à obtenir un quota au prix le plus bas possible, et qui maximise les quantités échangées. Selon Dales, vu comme le premier théoricien en faveur d'un marché des droits à polluer, « *le marché assure automatiquement que la réduction de déchets polluants désirée sera atteinte au moindre coût pour la société* »⁶⁸. L'avantage apporté par la flexibilité des échanges sur le marché est donc d'atteindre un coût du permis le plus bas possible, égal au coût marginal de dépollution des entreprises, qui s'uniformise sur le marché grâce à la concurrence. Il y a donc un bénéfice théorique évident pour les entreprises polluantes face à un cadre réglementaire stricte, puisque celui-ci va induire des investissements de court terme élevés pour renouveler les installations, sous peine de ne plus pouvoir exercer. C'est ce qu'il se passe aux Etats-Unis à la suite du CAA entre 1970 et 1977. Avec le marché, les entreprises doivent pouvoir réaliser plus progressivement leur transition, en compensant leurs surplus d'émissions par l'achat de quotas au prix le plus bas possible.

En ce qui concerne la taxe sur les émissions, cet argument n'est pas directement valable en tant que tel,

⁶⁷ Nathalie Berta, « Les marchés de permis négociables de SO₂ et CO₂ : des premiers pas délicats », *Revue Française de Socio-Économie* 5, n° 1 (2010): 185-204, <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0185>.

⁶⁸ *Ibid.* note 67, p.187, citation reprise par Nathalie Berta de l'article : J.H. Dales, *Pollution, Property and Prices, An Essay in Policy Making and Economics*, University of Toronto Press, 1968. Source trouvée dans l'article de Nathalie Berta.

puisque'elle est théoriquement censée pouvoir permettre ce même équilibre optimal. La grande différence entre les deux instruments réside dans l'élément connu que l'on va fixer, et l'élément inconnu qui va être déterminé par le marché. Là où le marché des permis négociables va fixer un seuil de pollution maximal, et laisser le marché déterminer le prix des émissions ; la taxe va fixer ce montant, qu'elle va prélever aux entreprises, mais ne va pas connaître le niveau de pollution qu'elles vont générer pour ce prix imposé. Ainsi, si la taxe équivaut au coût marginal moyen de dépollution des entreprises pour un niveau d'émissions souhaité, le coût marginal est également censé s'uniformiser et assurer la réduction attendue des émissions. Toutefois, la difficulté réside justement dans le choix du montant de la taxe, puisque les autorités ne savent pas à l'avance comment vont réagir les compagnies à celui-ci, en termes d'émissions. Nous venons pourtant de dire que la théorie prévoit un résultat similaire si le montant de la taxe égale le coût marginal de dépollution. Or, l'administration va difficilement pouvoir calculer ce coût, puisque cela nécessite d'avoir des informations sur les industriels dont elle ne dispose pas nécessairement. Avec les permis négociables, l'autorité en charge ne connaît pas non plus ce coût, mais ce n'est pas un problème puisque le marché en concurrence parfaite va le définir tout seul. Si la taxe est instaurée, elle va donc probablement devoir connaître plusieurs ajustements avant de mener à la réduction d'émissions souhaitée. Une telle situation va être aussi bien coûteuse et lourde pour l'administration, que pour les compagnies qui vont devoir sans cesse s'y adapter⁶⁹. Le marché des permis négociables est donc théoriquement plus efficace que la taxe sur les émissions, grâce à la flexibilité des échanges de quotas en condition de concurrence parfaite, l'équilibre s'établissant au coût marginal de dépollution des entreprises. Baumol et Oates résumant ainsi « les permis permettent de réduire l'incertitude et les coûts d'ajustements nécessaires pour obtenir les niveaux de qualité environnementale requis »⁷⁰.

Le marché des permis négociables est donc théoriquement bien plus flexible et efficace que la réglementation ou la taxe sur les émissions, grâce à la concurrence parfaite du marché. Toutefois, il ne faut pas oublier que la théorie économique libérale repose sur des modèles, non représentatifs du réel, incluant diverses conditions dont la concurrence pure et parfaite, qui existe rarement en pratique. Nous allons donc maintenant nous pencher sur les obstacles et failles que peuvent rencontrer les marchés des permis négociables dans la réalité, à travers le cas du marché américain du SO₂.

⁶⁹ *Ibid.* note 67, p.187, citation reprise par Nathalie Berta de l'article : W.E. Montgomery, *Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Program*, *Journal of Economic Theory*, 1972. Il y développe notamment son théorème « du moindre coût » qui théorise que la conformité au niveau de pollution est permise par l'équilibre concurrentiel du marché des permis négociables, sous conditions du modèle.

⁷⁰ *Ibid.* note 67, p.188, citation reprise par Nathalie Berta de l'article : Baumol & Oates, *The Theory of Environmental Policy*, 2^{ème} éd., Cambridge University Press, 1988.

Tout ne s'est pas passé comme le prévoit la théorie, ni comme le prévoyait les divers agents politiques, administratifs et économiques, lors de la mise en œuvre de ce marché. Ce sont notamment les débuts qui sont marqués par des difficultés et situations inattendues.

Comme nous l'avons vu, l'EPA alloue les quotas gratuitement, qui sont ensuite censés être échangés entre centrales et entreprises. Ce mécanisme avait pour but de favoriser les échanges externes. En effet, les quotas gratuits constituent la grande majorité des quotas disponibles, et les ventes par enchères de l'EPA une faible partie (2,8%)⁷¹. Ainsi, les entreprises ayant besoin de permis sont supposées les acheter principalement à celles qui les revendent (ou autre acteur financier en leur possession), ce qui doit lancer le marché. Bien que qu'il y ait à l'origine cette idée de laisser le marché fixer le prix, l'EPA avait tout de même réalisé des estimations, tournant autour de 250\$ à 350\$ la tonne de SO₂ pour la phase I, et 500\$ à 700\$ pour la phase II. Les premiers échanges de 1992 en sont assez proches, avec 265\$ et 300\$. Toutefois, l'EPA lance ses enchères en 1993, auxquelles pouvaient se joindre les entreprises pour vendre leurs permis, avec pour but la fixation d'un prix signal. Or le prix qui en résulte est de 131\$, un prix beaucoup plus bas que les estimations, et qui témoignent d'une non-uniformisation par rapport à 1992. En 1995, date de la participation obligatoire au marché, les prix s'uniformisent, mais chutent beaucoup, jusqu'à atteindre leur prix le plus bas avec 63\$ en 1996. Cela était inattendu, puisque tous les experts prévoyaient une hausse des prix au fur et à mesure. De plus, les prix bas ne déclenchent pas à une vague d'achat et d'échanges, qui aurait pu le faire remonter. Le marché ne fonctionne donc pas correctement, puisque les échanges externes ne sont pas réalisés en quantité suffisante, malgré un coût de dépollution au quota très attractif. Comment expliquer cette situation qui était imprévue par les spécialistes ?

Plusieurs choses. Tout d'abord, bien que les permis négociables annoncent une flexibilité pour les entreprises, celles-ci ne connaissent pas le prix auquel la tonne va s'établir, et la seule chose dont elles sont sûres est que le prix va augmenter, d'après tous les experts. Avant même que les échanges ne débutent, se développe alors une crainte de manquer de quotas quand les prix auront augmenté, parallèlement à la réduction du plafond, et que le coût d'opportunité sera devenu trop faible. Les centrales commencent donc à investir massivement dans leur dépollution dès 1990, en vue de se conformer aux seuils annuels et de conserver leurs permis. Cela est rendu possible car le *banking* est autorisé (cf. encadré II.B.), sachant qu'il est possible d'utiliser des permis stockés en phase I pour la phase

⁷¹ Ibid., note 59, page 30.

II. Avant 1995, les compagnies échangent donc très peu (excepté en interne), adoptant un comportement de « sur-conformité autarcique⁷² » aux seuils de dépollution. Les premiers échanges externes de 1992 et les enchères de 1993 n'arrangent rien et ne rendent pas du tout l'effet escompté par l'EPA, puisqu'au lieu de fixer un tarif signal, ces enchères marquent la disparité des prix. Cela ne rassure pas les centrales, qui conservent ce comportement autarcique dans les premières années de la phase I, même si l'achat de permis est largement moins coûteux que l'investissement en dépollution. On fait donc face à une inefficience du marché, qui n'arrive pas faire participer toutes ses parties prenantes, générant une perte pour les agents économiques qui préfèrent une solution plus coûteuse mais moins incertaine.

Mais pourquoi les prix ont-ils été si bas dès le début, et le restent-ils ? Il ne faut pas oublier de prendre en compte certains éléments conjoncturels exogènes au marché. Au même moment, des progrès technologiques ont lieu, ainsi qu'une baisse substantielle du prix du charbon pauvre en soufre. Les deux combinés réduisent fortement le coût de dépollution des entreprises, raison pour laquelle elles choisissent la sur-conformité face à l'incertitude. Ensuite, les centrales s'étant déjà lancées dans des investissements en dépollution qui sont souvent irréversibles, elles ne peuvent souvent pas les stopper en cours pour se mettre à acquérir des quotas plus avantageux. Ainsi, la demande reste pauvre, et le prix reste bas, puisque l'offre abonde. Cela va toutefois se corriger progressivement, puisque les prix ont convergé en 1995 et que les permis représentent alors un coût d'opportunité intéressant. Nous avons vu précédemment que le marché passe de 11% d'échange externes sur le total en 1995, à 70% en 1997 et environ 100% en 2000. Il devient donc réellement fonctionnel. Les échanges de quotas vont alors enfin être préférés, et les installations vont rapidement épuiser leurs stocks au début de la phase II.

Pour conclure sur ce point, même si le marché des permis négociables semble avoir permis des gains économiques importants par rapport à une approche CAC, ou à l'absence de programme dédié⁷³, l'efficacité économique du marché SO₂ est nuancée par rapport aux espérances initiales et à la théorie. Si l'efficacité environnementale est relativement assurée dans ce type de marché par les seuils d'émissions et de quotas, il n'en est pas de même pour l'efficacité économique, qui a fait les frais des incertitudes du début de phase I pendant une dizaine d'années. Le coût de dépollution ne s'est ainsi pas fait au « *moindre coût* », bien que le prix du permis se soit stabilisé à proximité du coût marginal un fois la

⁷² Ibid., note 67, page 193.

⁷³ Ibid. note 67, p.193, Economies de coût estimés 350 millions \$ par rapport à l'approche CAC par Ellerman et al. (2000), et 250 millions \$ par Carlson et al (2000).

dynamique de marché atteinte. Un fonctionnement imparfait pouvait bien sûr être attendu, car nous ne sommes pas en situation de concurrence parfaite. C'est ici ce qui a fait défaut, avec un manque de participation initiale au marché, qui n'en était finalement pas un à ce stade-là. En somme, nous retenons donc de cette expérience américaine que si le marché des permis négociables est susceptible d'apporter une grande flexibilité, comme le montre la théorie, la pratique est plus complexe. Le marché peut connaître des difficultés et des failles entravant le processus d'échanges, et par là même son fonctionnement. Cet instrument n'est donc pas simple à manier, notamment du fait de l'incertitude qui pèse sur le prix au niveau du lancement.

En ce qui concerne notre thématique de recherche, ce développement nous confirme que la dimension économique est également primordiale dans le marché des permis négociables. Si un instrument émerge au sein de la communauté internationale pour réguler les émissions de gaz à effet de serre, c'est en raison d'une motivation et d'un objectif climatique. Mais si c'est ce mécanisme en particulier qui est retenu, c'est bien pour ses caractéristiques de flexibilité et d'efficacité économique, bien qu'elles soient à nuancer. Nous avons donc maintenant la certitude que, pour des raisons différentes, les dimensions environnementales et économiques sont toutes deux fortement intégrées au marché des permis négociables depuis ses premiers pas. C'est en revanche tout l'inverse pour la dimension sociale, qui semble vraiment émerger de manière substantielle avec l'ETS 2⁷⁴, ce qui nous conforte dans notre hypothèse d'une intégration difficile dans cet outil économique de politique environnementale.

Après avoir étudié les dimensions environnementales et économiques du marché des permis négociables à travers sa genèse, nous allons dorénavant pouvoir nous rapprocher progressivement du cœur de notre sujet, en étudiant l'histoire et le fonctionnement de l'EU-ETS dans sa globalité. Cela nous permettra de nous lancer ensuite sereinement dans l'analyse de l'ETS 2.

⁷⁴ Ibid., note 59, p.20. A l'exception de quelques protestations aux Etats-Unis car les entreprises pouvaient être créditées de permis d'émissions pour la fermeture de vieille installation polluantes. Il y a donc eu certaines craintes pour la sécurité des emplois à un moment donné, mais cette thématique n'est plus d'actualité pour les marchés carbones contemporains. Autre exception qui n'en est pas une, le marché carbone allemand adopté en 2019 et mis en place depuis 2021, qui est en fait un ETS 2 national. Nous en reparlerons plus tard.

III. Adaptation de l'instrument à l'échelle de l'Union européenne : l'EU-ETS, plus grand marché carbone au monde

Avant 2000, il y a donc deux développements majeurs relatifs au marché des permis d'émissions, qui sont les négociations autour du Protocole de Kyoto et l'expérience américaine des permis SO₂ pour les centrales électriques. On a alors un contexte plutôt favorable au développement de cet instrument à l'échelle globale, ainsi qu'à des échelles fédérales ou nationales. Or d'un autre côté, la complexification des négociations sur le Protocole de Kyoto que nous avons brièvement évoquée va remettre en question cette dynamique. Avec la défection des Etats-Unis en 2001, et le jeu ambigu de la Russie, il y a aux débuts des années 2000 un réel questionnement sur la faisabilité d'une entrée en vigueur du Protocole. C'est à ce moment-là que l'Union européenne va s'investir pour mener les négociations, et faire en sorte que la Russie le ratifie pour qu'il puisse devenir effectif. Elle va également passer un cap en s'investissant dans sa propre politique environnementale, avec la publication par la Commission européenne d'une proposition législative le 23 octobre 2001⁷⁵, ayant pour but l'instauration d'un marché carbone européen pour 2005.

Nous avons précédemment expliqué le contexte incitatif au développement des marchés de permis négociables, avec le Protocole de Kyoto, les améliorations du programme Acid Rain en fin de phase I et début phase II, ainsi que l'annonce de création d'un marché carbone européen. Par la suite, un certain nombre de pays développés se sont mis à instaurer des ETS dans les années 2000, ainsi que plusieurs pays en développement, comme on le montre la carte ci-dessous. Pour autant l'EU-ETS reste bien particulier pour plusieurs raisons. Premièrement, c'est le premier marché carbone intérieur⁷⁶ à être mis en place. Deuxièmement, c'est le plus large en termes d'émissions de GES concernées, puisque dès son entrée en vigueur en 2005, les entreprises concernées représentaient déjà 40% des émissions de l'Union. Et troisièmement, car il est régulièrement adapté aux enjeux climatiques contemporains, ce qui est tout particulièrement le cas avec l'arrivée du Fit for 55 en 2021.

⁷⁵ « Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC » (2001), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001PC0581>.

⁷⁶ Nous considérons par ce terme les ETS fédéraux, d'Etats fédérés, nationaux, et régionaux (au sens d'ensemble régionaux de pays intégrés, comme l'Union européenne).



Figure 4. Carte ICAP représentant les ETS à travers le monde⁷⁷

Avant de consacrer les deux parties suivantes de notre recherche à l'ETS 2, il est nécessaire pour nous de bien comprendre l'EU-ETS dans son ensemble, afin d'avoir en tête toutes ses singularités, qu'elles soient relatives à sa construction, son fonctionnement, ou son évolution jusqu'à nos jours. Nous allons donc en premier lieu nous pencher sur la phase de construction de l'EU-ETS entre 1998 et 2005, en prenant soin de mettre en avant le rôle particulier qu'a joué la Commission européenne dans sa création. Ensuite, nous verrons comment il a pu évoluer au fil des années, et à travers les 4 phases différentes traversées jusqu'ici. Pour finir, nous nous attarderons sur certaines difficultés et failles qu'a connu l'EU-ETS, qui seront d'ailleurs intéressante à comparer avec celles rencontrées par le marché SO₂. Ce dernier point nous permettra notamment de dresser un lien entre certaines failles environnementales et la présence des réformes de l'EU-ETS dans le Fit for 55.

La méthodologie demeure qualitative et basée sur l'analyse d'articles de revues. Nous utiliserons également un rapport du Think Tank du Parlement européen⁷⁸ sur l'EU-ETS, très utile pour mieux cerner la construction de celui-ci. Ce développement marquera également un tournant dans notre étude, avec les premières analyses de textes juridiques et autres documents de travail législatif européens.

⁷⁷ Le Partenariat international d'action sur le carbone (ICAP) est un forum international, qui vise à promouvoir la coopération entre Etats qui ont mis/mettent en place des ETS.

« Bienvenue sur la carte ETS d'ICAP | International Carbon Action Partnership », consulté le 31 mai 2024, <https://icapcarbonaction.com/fr/ets>.

⁷⁸ Gregor Erbach et Nela Foukalova, « Review of the EU ETS: "Fit for 55" Package | Think Tank | European Parliament », consulté le 18 février 2024, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698890](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698890).

A. L'adoption du marché carbone européen, une initiative portée par la Commission européenne

La fin des années 1990 et le début des années 2000 sont marqués par l'engagement fort de l'Union européenne en faveur de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, et c'est notamment pour cela qu'elle s'aligne dessus en adoptant un marché carbone intérieur pour atteindre son objectif de 8% de réductions de ses émissions par rapport à 1990 sur la période 2008-2012. Or, si on peut lire dans des ouvrages où articles que « l'Union européenne » s'est engagée pour cela, il convient de préciser qu'il s'agit plus particulièrement de la Commission européenne et de sa DG Environnement (DG 11). En effet, elle soutient fortement ce dispositif et sort déjà une première communication le 3 juin 1998 titrée « *Changement climatique – Vers une stratégie communautaire post-Kyoto*⁷⁹ », où elle synthétise les objectifs du Protocole et ses implications pour l'UE, pensant déjà à l'après-Kyoto. Elle publie ensuite le 19 mai 1999 une deuxième communication au Conseil et au Parlement intitulée « Préparation de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto⁸⁰ ». On y trouve une volonté claire de le mettre en œuvre dans la première phrase de la synthèse, « *Après la signature [...], il faut maintenant garantir une rapide entrée en vigueur de ce texte* » (p.1). Nous comprenons aussi que si le choix des mesures pour atteindre les objectifs du Protocole ne sont pas encore pleinement définis, la solution du marché carbone se dessine déjà. La Commission indique au point 7 de la synthèse qu'elle compte organiser une consultation des parties intéressées sur les implications des échanges de droits d'émissions, à travers un livre vert en 2000. Elle ajoute juste après « *L'établissement d'un système de négoce des droits d'émissions dans l'UE d'ici 2005 pourra, le cas échéant, être envisagé* » (p.2). Cette dynamique est confirmée par ce Livre vert⁸¹ du 8 février 2000, qui explique les bases du fonctionnement d'un marché des permis négociables qui serait instauré à l'échelle communautaire. Le choix d'un tel système y est justifié par ses avantages économiques, mais aussi par son adéquation avec les exigences du Protocole. Il faut noter une complexité supplémentaire dans le cas de l'UE et de ses membres, en comparaison des autres parties. Les mécanismes de flexibilité de Kyoto prévoient la possibilité d'échanges entre les parties. Or ici, tous les Etats membres sont des parties, mais l'Union en est une également. La Commission rappelle donc dans le

⁷⁹ « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Changement climatique - Vers une stratégie communautaire post-Kyoto » (1998), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A51998DC0353>.

⁸⁰ « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - « Préparation de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto » » (1999), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A51999DC0230>.

⁸¹ « Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre » (2000), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:52000DC0087>.

point 4.2 (p.10) que les échanges d'émissions au sein de la Communauté ne peuvent être considérés comme des échanges du système de quotas international, en vertu de l'article 17 du Protocole, puisque l'UE est une partie. Ils ne peuvent donc qu'être considérés comme des échanges internes. Ainsi, il serait avantageux de mettre en place un marché carbone dans l'UE pour pouvoir tout de même s'échanger des quotas. De plus, l'article 4 du Protocole autorise l'Union à redistribuer ses seuils d'émissions par Etat membre⁸², à condition que l'agrégation des émissions respecte les 8% de réduction pour l'ensemble. Enfin, par une interprétation juridique du terme « entités » cité aux articles 6 et 12 du Protocole concernant la participation aux projets relatifs à la MOC ou au MDP, la Commission considère que les entreprises peuvent être considérés comme des entités. Ainsi, les entreprises qui feraient parties d'un marché européen et qui recevraient des crédits CER ou AAU pourraient transférer ces crédits sur le système européen, de façon à avoir un « *rapport coût/efficacité favorable* »⁸³. En somme, la Commission multiplie les communications pour mettre en avant ce mécanisme, se dirigeant rapidement vers le lancement de son propre marché carbone. Cela devient d'ailleurs assez explicite avec ce Livre vert, car si ce type de document invite à la consultation des parties prenantes et au recueil d'avis, nous pouvons lire au point 2 que « *Le présent livre vert [...] permettra à toutes les parties prenantes, [...], de donner leur avis sur la manière dont l'UE devrait réglementer l'utilisation d'un système d'échange des droits d'émissions* » (p.7). La consultation porte donc sur le « comment », mais on constate que le choix de l'instrument est en revanche déjà fait.

Cela se concrétise lorsque la Commission sort sa proposition législative pour l'établissement d'un système d'échanges de quotas d'émissions (SEQE) le 23 octobre 2001⁸⁴. Cette proposition a alors pour but de s'ajouter à la *Directive 96/61/CE du Conseil du 24/09/96, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution*⁸⁵. Cette directive prévoyait de manière assez vague la prévention et la réduction de la pollution de diverses industries polluantes citées à l'annexe I. Cette méthode non-contraignante

⁸² « Accord de partage de la charge » adopté par l'UE et ses Etats membres lors de la ratification du Protocole de Kyoto, par la *Décision 2002/358/CE* du Conseil, relative à l'approbation du Protocole. Accord à l'annexe II.

« 2002/358/CE : Décision du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent », 130 OJ L § (2002), <http://data.europa.eu/eli/dec/2002/358/oj/fra>.

⁸³ Voir II.A. pour la nomenclature des programmes et crédits Kyoto, et voir le 4.2 [14] du Livre vert pour plus de précision.

⁸⁴ « Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC » (2001), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001PC0581>.

⁸⁵ « Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution », 257 OJ L § (1996), <http://data.europa.eu/eli/dir/1996/61/oj/fra>.

était simplement basée sur le recours aux meilleures techniques disponibles, encadrée par les autorités compétentes des Etats, qui devaient exercer un contrôle pour délivrer les autorisations. Cette directive était très faible, puisqu'elle ne disposait d'aucuns objectifs chiffrés, avec des contrôles qui se faisaient donc à la totale discrétion de l'autorité compétente. La nouvelle proposition apporte quelque chose de drastiquement différent, avec un cadre permettant d'atteindre les objectifs généraux de la 96/61/CE. Effectivement, la proposition s'inscrit dans la lignée des communications citées ci-dessus, et propose donc l'établissement d'un marché des permis négociables, dans le but de devenir l'instrument majeur de l'UE pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto. Elle est assortie d'un exposé des motifs assez détaillé, qui justifie et explique le mécanisme et son fonctionnement⁸⁶. La proposition elle-même reprend tous ces éléments de manière concise. En effet, elle est assez courte, 12 pages annexes comprises. La dernière version fait aujourd'hui 69 pages, ce qui donne une première idée du degré d'approfondissement et de précision du mécanisme. Elle est tout d'abord majoritairement justifiée dans les considérants par le respect des objectifs de la CCNUCC et du Protocole, ainsi que par des décisions précédentes concernant l'environnement. Elle pose pour objet dans l'article 1 l'établissement d'un système communautaire d'échange de droits d'émission de GES. La suite des articles précise les modalités portant sur : les autorisations d'émettre ; les installations ; l'octroi des quotas par les Etats ; leur validité et leurs mouvements ; la surveillance et la vérification ; les autorités compétentes ; les registres ; le comité ; les liens avec des marchés d'échange tiers ; le lien avec la 96/61/CE et sa modification ; le réexamen ; et l'entrée en vigueur de la législation pour le 31 décembre 2003 au plus tard. Suivent ensuite les 5 annexes, respectivement pour : les activités visées⁸⁷ ; les GES visés⁸⁸ ; les critères de plans nationaux d'octroi ; les principes de surveillance et de déclaration des émissions ; les critères de vérification. Cette base est importante, car si elle va évoluer et s'enrichir au cours du temps, le cœur en reste le même. Pendant deux ans, la procédure législative ordinaire va suivre son cours, jusqu'à l'adoption de la Directive 2003/87/CE du PE et du Conseil le 23 octobre 2003. Cette directive reste assez fidèle à la proposition de la Commission, modifiant toutefois quelques articles, en réaffirmant par exemple le principe d'efficacité et de performance économique dans l'article 1. Elle accorde un peu plus de marge de manœuvre aux exploitants, rajoutant un mois à ce qui était prévu avant l'annulation des quotas dépassés, ainsi qu'avant sanction (on passe de 3 à 4 mois). On note toutefois des ajouts importants, notamment l'article 24 qui

⁸⁶ *Ibid.* note 84, voir *Explanatory Memorandum*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2001:0581:FIN>.

⁸⁷ 4 secteurs : énergie ; production et transformation de métaux ferreux ; industrie minérale ; autres secteurs.

⁸⁸ Les six mêmes gaz que dans le Protocole de Kyoto.

prévoit l'inclusion unilatérale par des Etats d'activités et de gaz non cités, l'article 27 qui permet un retrait temporaire et justifié de certaines installations du marché, et le 29 qui prévoit l'ajout de quotas gratuits en cas de force majeure, le tout sous le contrôle de la Commission. Les annexes sont peu modifiées. Ainsi, cette directive prévoit la mise en œuvre de ce marché carbone pour le 1^{er} janvier 2005, avec une période transitoire de 3 ans où 95% des quotas seront alloués gratuitement, avant le début du cycle de Kyoto.

B. Le fonctionnement de l'EU-ETS et son évolution par phases

Avec l'entrée en vigueur de cette législation européenne, l'horizon est ainsi fixé pour le lancement du marché carbone européen au 1^{er} janvier 2005. Comme évoqué juste avant, la période 2005-2008 constitue une phase transitoire. Prévue pour tester le mécanisme, elle doit lui permettre d'être prêt pour la première période Kyoto de 2008 à 2012, afin que l'Union européenne puisse remplir son objectif de réduction de 8% de ses émissions, en vertu du Protocole. Cette logique de développement en phases va perdurer dans le temps. Nous allons ici dépeindre le fonctionnement général de l'EU-ETS, pour ensuite rendre compte des modifications majeures qui ont fait évoluer le mécanisme jusqu'à aujourd'hui. Nous nous appuyons pour cela principalement sur le rapport du Service de Recherche du Parlement européen intitulé *Review of the EU ETS, 'Fit for 55' package*⁸⁹, ainsi que sur la page du Ministère de la Transition Ecologique dédiée au marché carbone européen⁹⁰.

Le fonctionnement de l'EU-ETS aujourd'hui est donc basé sur la Directive 2003/87/CE que nous avons présenté ci-dessus. Toujours en vigueur, elle a été modifiée au fil du temps pour améliorer et préciser le dispositif. Le marché qu'elle met donc en place pour 2005 répond à la logique *cap and trade* que nous avons pu voir auparavant avec le marché SO₂. Un plafond communautaire annuel du nombre de permis à délivrer est fixé par décision de la Commission⁹¹. Chaque permis est assorti d'une allocation (*allowance*) d'une tonne de CO₂ ou équivalent CO₂, qui donne un droit à polluer à l'entité qui la détient.

⁸⁹Gregor Erbach et Nela Foukalova, « Review of the EU ETS: "Fit for 55" Package | Think Tank | European Parliament », consulté le 18 février 2024, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698890](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698890).

⁹⁰ « Marchés du carbone - SEQE-UE », Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, consulté le 21 avril 2024, <https://www.ecologie.gouv.fr/marches-du-carbone>.

⁹¹ « Décision (UE) 2023/1575 de la Commission du 27 juillet 2023 relative à la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de l'Union pour 2024 dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », 192 OJ L § (2023), <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1575/oj/fra>.

Cette décision fixe le nombre de quotas pour 2024 à 1 386 051 745, avec un facteur linéaire de réduction de 4,3% par an entre 2023 et 2027, définit à la Directive (UE) 2023/959 qui modifie la 2003/87/CE.

Les autorités compétentes des Etats membres délivrent la majorité de leurs quotas via un système d'enchères, et l'autre partie sous forme de quotas gratuits. Les proportions du nombre de quotas à mettre aux enchères attribuées à chaque Etat membre sont définies selon une clé de répartition⁹². Les enchères se déroulent toute l'année sur la plateforme commune European Energy Exchange (EEX) de Leipzig. Les entreprises doivent ensuite acquérir un nombre de permis correspondant à leurs émissions pour chacune de leurs installations, sous peine de sanctions financières ou de suspension d'activité.

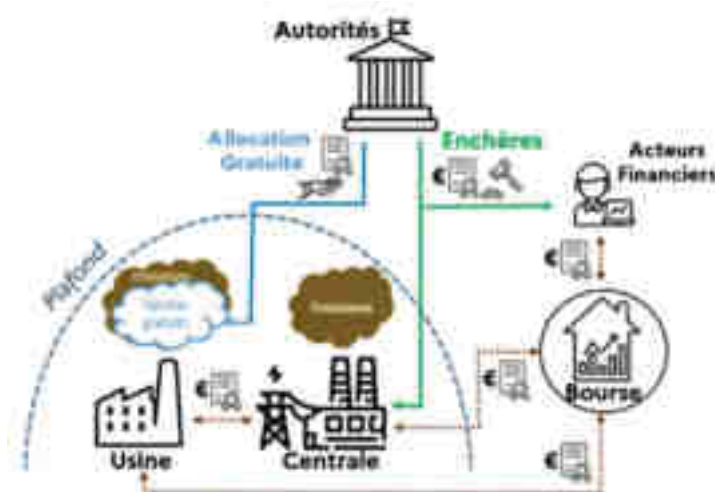


Figure 5. Allocation des permis EU-ETS⁹³

Les entreprises peuvent ensuite s'échanger librement les quotas, le prix étant alors fixé par le marché. Pour suivre l'allocation, la validité et la conformité aux émissions des quotas, l'UE dispose d'un registre unique géré par la Commission⁹⁴, sur lequel chaque exploitant concerné possède un compte. Dans ce système, le plafond réduit tous les ans, selon un facteur linéaire connu. Il y a donc une baisse des droits à polluer, de laquelle doit découler une baisse des émissions.

Si l'EU-ETS a toujours connu cette même base *cap and trade*, il a toutefois été modifié de manière importante à travers ses différentes phases de développement. Tout d'abord, il faut noter que le mode d'allocation par défaut aux enchères n'a pas toujours été privilégié. Pour la première phase test entre 2005 et 2008, 95% des quotas sont ainsi alloués gratuitement. Les entreprises doivent donc contrôler

⁹² « Décision (UE) 2020/2166 de la Commission du 17 décembre 2020 relative à la détermination de la part des États membres dans le volume de quotas à mettre aux enchères au cours de la période 2021-2030 du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne [notifiée sous le numéro C(2020) 8945] (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », 431 OJ L 5 (2020), <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2166/oj/fra..>

⁹³ Ibid., note 90.

⁹⁴ « Union Registry - European Commission », consulté le 31 mai 2024, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/union-registry_en.

leurs émissions en conformité avec leur allocation, mais ne payent que très peu de quotas. A savoir également que dans les débuts du marché, ce sont les Etats membres qui définissent le nombre de quotas qu'ils allouent, suivant un plan d'octroi national construit en prenant en compte l'objectif climatique⁹⁵. La phase II du Protocole de Kyoto reste basée sur le même principe, avec encore 90% des allocations à titre gratuit. Pour cette seconde période, le spectre des activités concernées est encore relativement restreint, puisqu'il ne contient que les 4 secteurs mentionnés précédemment. À la suite de cette première « expérimentation », dans laquelle nous pouvons rassembler les phases I et II, c'est en 2012-2013 avec le début de la phase III (2013-2020) que l'EU-ETS va connaître ses premières grandes évolutions. Cela se caractérise notamment par la mise en place du plafond unique de quotas pour l'EEE, changement important puisque ce ne sont plus les Etats qui décident du nombre de quotas qu'ils délivrent sur le marché. La part des quotas distribués aux enchères augmente également, avec en parallèle une harmonisation des règles pour les quotas gratuits. La prise en compte de l'aviation à partir de 2012, secteur polluant jusque-là épargné, constitue aussi un ajout majeur. Une directive de 2015 introduit par ailleurs la Réserve de stabilité du marché (MSR) en 2019⁹⁶, afin de stocker des quotas excédentaires accumulés sur le marché, qui avaient en partie parasité le mécanisme. Des résultats sont constatés concernant cette phase III, au cours de laquelle le dispositif se précise et s'élargit, puisque les émissions couvertes connaissent une baisse de 41% par rapport à 2005, contre un objectif initial de 21%⁹⁷.

Enfin, nous sommes aujourd'hui dans la phase IV de l'EU-ETS, qui a débutée en 2021. L'objectif initial de celle-ci était d'aligner le marché à l'objectif initial de réduction des émissions de 40% en 2030, par rapport au niveau de 1990. Finalement avec l'arrivée du Green Deal, puis du paquet législatif d'ajustement à l'objectif 55, l'UE revoit son objectif de réduction à la hausse pour atteindre 55% de baisse d'émissions d'ici 2030, et s'aligner ainsi sur les recommandations récentes du GIEC⁹⁸. Dans ce cadre, plusieurs révisions de l'EU-ETS voient le jour, notamment avec trois textes du Fit for 55 adoptés le 18 avril. Tout d'abord le Règlement (UE) 2023/957, qui vient intégrer le secteur maritime au mécanisme, jusque-là

⁹⁵ Articles 9, 10 et 11 de la *Directive 2003/87/CE* dans sa version initiale.

⁹⁶ « Decision (EU) 2015/1814 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 Concerning the Establishment and Operation of a Market Stability Reserve for the Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme and Amending Directive 2003/87/EC (Text with EEA Relevance)Text with EEA Relevance » (2024), <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1814/2024-01-01/eng>.

⁹⁷ Ibid., note 89, p.3.

⁹⁸ GIEC, « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C (SR15) », 2018, <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

simplement soumis à une régulation sur les méthodes d'enregistrement et de vérification de ses émissions⁹⁹. Ensuite, la Directive (UE) 2023/958, qui précise et élargit les modalités concernant le secteur de l'aviation, entérinant notamment la fin de ses allocations en quotas gratuits pour 2026. De manière générale, les réformes du Fit for 55 réduisent la part de quotas gratuit, dans le but de les supprimer à terme pour quasiment tous les secteurs. Et enfin, la Directive (UE) 2023/959, qui modifie la Directive 2003/87/CE pour y inclure les dispositions relatives aux deux législations précédentes et pour modifier la MSR ; mais surtout qui instaure un marché secondaire pour les bâtiments et le transport routier¹⁰⁰. Ce second marché carbone, l'ETS 2 donc, est bien entendu l'objet principal de notre recherche.

A l'issue de ce développement, nous constatons que les évolutions en phases du marché carbone européen traduisent une continuelle précision du dispositif, ainsi que son élargissement, afin de répondre à l'impératif environnemental. Nous allons cependant voir que des difficultés sont survenues durant ces phases, expliquant entre autres les dernières modifications du mécanisme.

C. Des limites et des failles qui impliquent des adaptations de l'EU-ETS pour l'aligner aux objectifs climatiques

Si l'EU-ETS a autant évolué au fil du temps, c'est principalement pour s'adapter à des objectifs climatiques toujours plus élevés, faisant écho à des conclusions scientifiques toujours plus inquiétantes sur le réchauffement. Tout cela ne s'est pas toujours fait de façon fluide, et certains ajustements ont aussi été nécessaires pour combler les failles du marché. Nous allons donc revenir sur les problèmes majeurs ayant été rencontré par l'EU-ETS. Nous constaterons ensuite comment ces phénomènes, combinés aux alarmes scientifiques, ont mené à un raffermissement du marché, pousser par la dimension environnementale. C'est notamment dans cette dynamique que s'inscrit l'inclusion de nouveaux secteurs dans l'ETS 1, et la création d'un ETS 2.

⁹⁹ « Regulation (EU) 2015/757 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on the Monitoring, Reporting and Verification of Carbon Dioxide Emissions from Maritime Transport, and Amending Directive 2009/16/EC (Text with EEA Relevance) », 123 OJ L § (2015), <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/757/oj/eng>.

¹⁰⁰ « Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », 130 OJ L § (2023), <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/fra>.

L'étude de cas du marché américain des permis SO₂ nous a bien montré que des difficultés sont plus susceptibles de survenir lors du lancement, notamment du fait de l'incertitude sur le prix des quotas et de la crainte des entités concernées d'en manquer. Cela fut effectivement le cas pour le marché européen, mais on remarque la présence de problèmes différents. Nathalie Berta nous aide de nouveau à y voir plus clair, toujours avec le même article¹⁰¹, en soulevant les difficultés rencontrées lors du lancement de la phase I de l'EU-ETS. A la différence du marché américain, les débuts ne sont pas marqués par une surconformité et une absence d'échanges. Les transactions se développent au contraire assez rapidement, et sont multipliées par 4 entre 2005 et 2006. Le prix débute lui à 8€, conforme aux estimations, mais est très volatile et atteint 30€ en avril 2006, ce qui était inattendu. On peut expliquer cette hausse par des conditions météorologiques qui laissaient supposer une consommation énergétique importante pour l'année, et donc des émissions élevées ; ainsi qu'un déséquilibre entre l'offre et la demande, avec notamment une sous-dotation du secteur électrique par les gouvernements, afin que les installations achètent des quotas pour couvrir leurs émissions. Mais le réel problème qui survient en début d'expérimentation, c'est l'impressionnante chute des prix à partir de mai 2006, jusqu'à atteindre 0,02€ fin 2007. Ce phénomène s'explique par l'annonce du niveau effectif d'émissions pour l'année écoulée, qui intervient fin avril 2006¹⁰² et révèle un surplus de 44 millions de quotas pour 2005. Ainsi, les entités soumises au marché s'adaptent, et la demande devient inférieure à l'offre. Cette situation est amplifiée par le fait que le banking soit possible pour les années d'une même phase, mais impossible entre deux phases. Cela signifie que des crédits stockés en phase I vont être annulés en phase II. De ce fait, le stockage de permis devient inintéressant, et les exploitants arrêtent d'en acheter. Cette surallocation révélée en première phase se retrouve sur la période des engagements Kyoto. Le rapport de G. Erbach du Service de Recherches¹⁰³ du Parlement européen nous apprend qu'elle se fait ressentir dès 2009, aggravée par la crise financière qui réduit la demande, et l'entrée dans le marché des crédits carbone internationaux¹⁰⁴. Pour la phase II, le prix du permis (European Union Allowance – EUA) passe de 30€ en 2008 à 2,75€ en avril 2013. Ce déséquilibre entre l'offre et la demande est problématique, puisque la situation n'incite pas à investir plus dans la décarbonation. C'est là le problème majeur rencontré par l'EU-

¹⁰¹ Nathalie Berta, « Les marchés de permis négociables de SO₂ et CO₂ : des premiers pas délicats », *Revue Française de Socio-Économie* 5, n° 1 (2010): 185-204, <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0185>.

¹⁰² La fin de période a lieu en avril, puisque les exploitants doivent restituer au plus tard leurs quotas le 30 avril, suivant l'article 12 de la Directive 2003/87/CE.

¹⁰³ Ibid., note 89, page 4.

¹⁰⁴ Il s'agit des crédits Kyoto, obtenu par les entreprises européennes via la MOC ou le MDP, dont la Commission avait prévu la possibilité du transfert sur l'ETS (voir III.A). Cela s'avère finalement empirer le phénomène de surallocation et de prix bas.

ETS, qui réduit son efficacité environnementale.

Au cours de la phase III est donc prise la décision de trouver une solution durable au surplus de permis en circulation. Cela est plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, il ne suffit pas de réduire les plafonds annuels, comme on pourrait initialement le penser, car en cas de conjoncture créant à l'inverse une situation de manque de quotas, il faut être en mesure de s'adapter également. Pour mettre fin à cette situation de surallocation, et ainsi être en adéquation avec la montée des exigences environnementales pour la phase III et la phase IV qui se prépare, la Commission propose la mise en place de la Réserve de Stabilité du Marché en 2015, qui sera effective en 2019. Cela fonctionne, et la gestion du nombre de quotas en circulation s'améliore. La décision prévoit la mise en réserve d'un certain pourcentage de quotas par année (12% au départ, 24% en 2023). Des permis supplémentaires peuvent encore être mis en réserve pour réduire l'offre quand cela est nécessaire, mais ils peuvent aussi être débloqués si besoin. La réserve a ainsi permis une remontée des prix.



Figure 6. Evolution du prix de l'EUA entre 2013 et 2024¹⁰⁵

Cette maîtrise des quantités devenait urgente, car avec la forte montée des exigences climatiques, les objectifs déjà relevés en 2014 à 40% de réduction par rapport à 1990 pour 2030 passent donc à 55% en 2021¹⁰⁶. Alors que la phase 4 vient tout juste de commencer, ce nouvel objectif contraignant impose une réforme du marché carbone. La Commission fait suivre le règlement Fit for 55 d'une communication du

¹⁰⁵ « Marchés du carbone - SEQE-UE », Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, consulté le 21 avril 2024, <https://www.ecologie.gouv.fr/marches-du-carbone>.

¹⁰⁶ « Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») », 243 OJ L § (2021), <http://data.europa.eu/eli/req/2021/1119/oj/fra>.

14 juillet 2021¹⁰⁷ détaillant le plan à visée 2030. Elle sort le même jour les différentes propositions de textes, dont les trois sur l'EU-ETS. Pour réagir à cet enjeu climatique, la réponse est donc la suivante : renforcer le marché en le rendant plus contraignant (réduction des plafonds annuels, réduction des quotas gratuits, plus forte contribution de l'aviation) ; et élargir le marché à d'autres secteurs polluants (inclusion du secteur maritime dans l'ETS 1, et création de l'ETS 2 pour les bâtiments et le transport routier).

Ainsi, motivé par une inquiétude croissante des scientifiques pour le climat et par une situation de surallocation qui avait amoindrie l'efficacité environnementale du dispositif, le critère environnemental est remis au premier plan avec le Fit for 55. Cela mène à considérer d'autres secteurs comme pouvant être soumis au marché carbone, dont ceux de l'ETS 2. Mais en s'attaquant à des domaines qui sont directement liés à la consommation privée des ménages européens, la proposition de la Commission va soulever un nouvel enjeu, jusque-là quasi-absent des considérations entourant l'EU-ETS, l'enjeu social.

¹⁰⁷ « COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "Fit for 55": Delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality » (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>.

Conclusion de première partie

Au terme de ce retour sur la genèse de la question environnementale et climatique, puis plus spécifiquement du marché des permis d'émissions négociables, et de son application spécifique à l'Union européenne, nous retenons principalement deux choses.

La première est que cet instrument est imprégné d'une forte dimension environnementale. Comme nous l'avons vu, il n'émerge pas à n'importe quel moment, mais est choisi lors du Protocole de Kyoto comme mécanisme officiel de la communauté internationale pour lutter contre le réchauffement climatique. Cela n'est pas anodin, d'autant plus que le Protocole de Kyoto est connexe à la Convention Cadre des Nations Unies pour le Climat, et qu'ils symbolisent à eux deux un premier achèvement de la mobilisation internationale pour le climat au XXème siècle, avec l'institutionnalisation de la lutte climatique et la fixation d'un objectif chiffré de réduction des émissions anthropiques. Cette dimension se retrouve dans le marché carbone européen, notamment visible à travers les efforts mis en place en phase III avec l'inclusion de l'aviation et la création de la réserve de stabilité, puis en phase IV avec une ambition environnementale remise au-devant, se traduisant par d'énormes modifications du dispositif.

La deuxième chose qui nous marque est que si l'objectif de cet instrument est clairement de réduire les émissions de GES, son choix comme outil majeur de politique climatique est en grande partie dû à ses avantages économiques. En effet, cette méthode doit permettre de réduire le coût de dépollution pour les entreprises, les échanges menant à une convergence du prix carbone vers leur coût marginal. Si les incertitudes présentes au lancement, ou d'autres problèmes tels la surallocation dans le cas européen peuvent altérer l'efficacité du dispositif ; il n'en reste pas moins qu'une fois lancé, le marché permet aux entreprises de se décarboner à moindre coût. De plus, l'objectif d'émissions est garanti, puisque le plafond de quotas est le facteur fixe, et que le prix constitue la variable d'ajustement du marché. Nous concluons donc que si le marché carbone a été choisi, c'est pour sa capacité à assurer les objectifs d'émissions, tout en offrant une flexibilité économique aux entreprises via un mécanisme de marché qui s'inscrit dans le fonctionnement néolibéral des économies contemporaines.

Cela dit, si la dimension économique est toujours importante, demeurant au cœur du mécanisme, on constate une remise au premier plan de la visée climatique avec les dernières réformes de l'EU-ETS. La Réserve de stabilité remet les pendules à l'heure en stoppant la surallocation, occasionnant une remontée

des prix et un rééquilibrage entre l'offre et la demande. La baisse du nombre de permis prévus pour les années qui vont suivre, conjuguée à la réduction du nombre de quotas gratuits vont également obliger les secteurs concernés à investir plus sérieusement dans leur dépollution pour atteindre l'objectif 2030. En parlant des secteurs, 3 nouveaux y sont soumis, ce qui élargit le champ d'application du marché, et doit donc permettre une réduction plus importante des émissions.

Toutefois, il y a bien plus à questionner dans les mesures du Fit for 55 relatives à l'EU-ETS que les deux dimensions environnementales et économiques. C'est en cela que l'ETS 2 nous a interpellé. Il pose des questions sociales inédites, avec ces 2 nouveaux secteurs touchant directement à la consommation privée des citoyens européens. Au-delà des émissions générées par les grosses industries européennes, les émissions agrégées de la population dans certains domaines sont aussi substantielles. C'est le cas pour les bâtiments et le transport routier, comme nous l'avions fait remarquer en introduction. Il semble donc pertinent de les inclure d'un point de vue environnemental. En revanche, d'un point de vue social, cela semble moins évident. Imposer un prix carbone aux combustibles utilisés par les citoyens risquerait de répercuter le coût de la dépollution sur ces derniers, avec une crainte justifiée quant à la précarisation des plus vulnérables. C'est l'alarme qui est lancée par différents députés et groupes politiques du Parlement européen dès la présentation du projet par la Commission. Or à la suite de notre dernier développement, il apparaît clair que la dimension environnementale prime en situation d'urgence climatique, risquant de reléguer l'enjeu social au second plan.

Dans une telle situation, comment faire une place à la dimension sociale dans un instrument économique de politique environnementale existant depuis 20 ans et se renforçant face à la crise climatique ? Comment ramener du social de manière générale dans les législations techniques européennes, les compétences dans le domaine ayant toujours eu du mal à se développer ? C'est ce que nous allons tâcher d'analyser, en nous focalisant sur le rôle du Parlement européen. Notre but sera d'évaluer la marge de manœuvre dont ont disposé les parlementaires européens et leurs équipes pour mettre en avant l'aspect social dans la directive instituant l'ETS 2. Forts de solides connaissances acquises dans cette première partie sur le marché carbone européen, nous allons dès à présent nous plonger dans l'étude des implications sociales liées l'ETS 2, et de voir dans quelle mesure l'arène parlementaire peut constituer ou non une porte d'entrée aux considérations sociales dans les législations européennes.

Partie II : Le nouveau marché carbone pour les bâtiments, le transport routier et autres secteurs, vecteur d'un enjeu social dont peut se saisir le Parlement européen

Avec la partie précédente, nous avons pu définir ce qu'était un marché des permis d'émissions négociables, en nous intéressant particulièrement aux spécificités du marché carbone de l'Union européenne. Pour autant, nous nous sommes jusque-là limités à la forme originelle du marché carbone, développée initialement par l'UE avec son ETS à partir de 2005, puis par d'autres pays du monde. Par forme originelle, on entend l'existence d'un marché de quotas carbone qui s'applique à certains secteurs industriels, afin d'amener les entreprises à se conformer aux seuils d'émissions établis pour atteindre les objectifs environnementaux. Il s'agit d'un marché unique intégrant tous ces secteurs, comme l'EU-ETS. Mais avec le paquet Fit for 55, la Commission annonce l'arrivée d'une singularité en Europe, avec la création d'un deuxième marché carbone, autonome vis-à-vis du premier. Une des raisons motivant cette séparation est l'inclusion de secteurs dont les émissions régulées seront en partie des émissions directes des citoyens européens. Malgré cela, on aurait pu imaginer qu'ils soient inclus dans l'ETS 1. Or le fait que la Commission voie comme une nécessité le fait de séparer les deux marchés, aux moins pendant les premières années pour avoir un contrôle spécifique sur les bâtiments et le transport routier, montre bien qu'il y a derrière cet ajout de secteurs un enjeu social tout à fait nouveau.

Cet enjeu social est pointé par la Commission dans ses documents initiaux, mais est surtout relevé par certains groupes politiques du Parlement européen (PE), qui vont fortement s'opposer à cette nouveauté, au nom de l'enjeu social. De plus, si la Commission évoque le risque social et des moyens de le compenser, le texte législatif proposé est assez vide sur ce point. Ainsi, nous allons tâcher dans cette partie de bien comprendre l'enjeu social lié à ce nouvel instrument, et de regarder dans quelle mesure il s'agit d'un enjeu dont le Parlement, principale institution qui se manifeste sur le sujet, puisse se saisir. Pour ce faire, nous présenterons dans un premier temps l'ETS 2 et la controverse sociale qui lui est accolée, avec les positionnements institutionnels de la Commission et du Parlement. Dans un deuxième temps, il s'agira de répondre à la question de savoir si le PE constitue un échelon adapté dans la procédure législative pour faire entrer des considérations sociales dans la législation européenne. Le troisième temps sera enfin dédié à l'étude Fonds social pour le climat (FSC), « *versant social de l'ETS 2* » (Léa, Annexe II, page 7), qui

entre dans le champ d'action de la prérogative sociale institutionnalisée et légitime reconnue au Parlement, à la différence de l'ETS 2. A noter donc que cette partie a pour but de comprendre l'ETS 2, les positions institutionnelles vis-à-vis du risque social, et d'explorer une première partie des moyens d'action du Parlement en termes de politique sociale sur cet enjeu. L'analyse des négociations et de la marge de manœuvre effective du PE sur les modifications de la directive instituant l'ETS 2 en elle-même relèvera en revanche de la troisième partie.

Du point de vue méthodologique, la littérature nous sera utile pour l'étude des compétences parlementaires en matière de politique sociale, mais représentera une part beaucoup moins importante que dans la partie précédente. En effet, nous commencerons ici à analyser de nombreux documents relatifs au travail législatif européen, qui seront nécessaires à la compréhension des instrument (ETS 2 et FSC), et du positionnement des acteurs. Cette partie sera également l'occasion de commencer à employer les informations que nous avons collectées lors de nos entretiens.

N'ayant pas eu le loisir de nous étaler sur le sujet de nos entretiens dans l'introduction, nous allons ici rajouter un point explicatif. Pour les besoins de cette recherche, nous avons réalisé trois entretiens semi-directifs. Ils portèrent sur trois thématiques différentes, à savoir : l'organisation du travail d'une équipe parlementaire européenne ; les négociations sur le Fonds social pour le climat ; et les négociations sur l'ETS 2. Ces trois phases visaient en fait à nous apporter des éléments de réponse à trois grandes questions : 1) quels sont les éléments clés du travail législatif au PE ? ; 2) les négociations sur le FSC ont-elles été particulièrement importantes dans la prise en compte de l'impact social relatif à l'ETS 2 ; 3) Y a-t-il eu un véritable enjeu au niveau de la discussion du texte même de l'ETS 2, pour inclure du social à l'intérieur ? Les enquêtés qui nous éclairèrent sur ces interrogations furent respectivement Juliette¹⁰⁸, attachée parlementaire d'un.e eurodéputé.e chez les Verts, qui n'a pas travaillé sur le dossier ; Léa¹⁰⁹, attachée parlementaire d'un.e eurodéputé.e de La Gauche, en commission emploi et affaires sociales, qui a participé aux négociations sur le Fonds social ; et Sébastien¹¹⁰, conseiller politique du groupes des Verts, qui a pris part aux négociations sur l'ETS 2 et sur le FSC. Du fait des règles imposées par le Parlement européen, nous avons pris soin d'anonymiser leurs identités en leur attribuant des prénoms aléatoires. Nous nous sommes principalement concentrés sur l'aile gauche de l'hémicycle, étant donné que se sont ces groupes politiques qui se sont le plus mobilisés en faveur d'une intégration du social à l'ETS 2.

¹⁰⁸ Voir Annexe I, page...

¹⁰⁹ Voir Annexe II, page...

¹¹⁰ Voir Annexe III, page...

I. L'ETS 2 un marché carbone très controversé sur le plan social : retour sur la nature initiale du projet, ses implications, et sa version finale

Depuis le 18 avril 2023 et l'adoption de la directive sur l'ETS 2, nous avons donc la certitude que ce second marché carbone va être mis en place, et nous avons connaissance de toutes ses caractéristiques. Ainsi, nous allons regarder ce qu'induit ce marché carbone pour ses futurs participants, dont les particuliers européens. Mais avant cela, nous étudierons d'abord le projet initial de la Commission européenne, afin d'en saisir le but et les implications sociales. La proposition de base est extrêmement centrée autour de la politique environnementale, puisque la justification de ce nouveau marché est sa nécessité dans l'ajustement à l'objectif 55. Toutefois, l'impact social du projet n'est pas ignoré par la Commission, qui prévoit pour cela une compensation. Cette compensation est néanmoins loin de convaincre tout le monde. Finalement, l'ETS 2 est adopté dans une version qui laisse apparaître à la lecture des considérations environnementales et sociales. Il est cependant difficile de savoir à première vue ce qui est suffisant, ce qui constitue une amélioration, ou une régression sur le plan social. Il nous semble donc important de revenir en détail sur la proposition initiale et sur le texte final, pour avoir un premier aperçu du chemin parcouru, avant d'analyser les négociations qui ont conduit à la version finale du texte plus tard.

Nous procéderons donc de la manière suivante. Premièrement, nous verrons en quoi la proposition initiale est marquée par la justification climatique du projet, élément prépondérant dans l'exposé des motifs. Ensuite, nous constaterons que la Commission a conscience du risque de précarisation que le dispositif pourrait engendrer dans la société ; mais que l'exécutif européen entend inclure une compensation suffisante, avec le Fonds social pour le Climat principalement. Enfin, nous décortiquerons le dispositif tel qu'il a été adopté en 2023, afin de comprendre ce qu'il va impliquer dans les années futures. Nous pourrons aussi noter plusieurs différences significatives entre le texte de départ et la version finale, ce qui nous motivera encore davantage à aller explorer le processus de négociation ayant eu lieu, pour être en mesure d'interpréter ces modifications dans notre troisième grande partie.

Pour les sources, nous mobiliserons ici essentiellement des documents de travail législatif et des actes finaux, ainsi que quelques articles de presse pour étayer la controverse autour du risque social de l'ETS 2 et de sa compensation.

A. Le projet initial de la Commission : l'instauration d'un nouveau marché comme nécessité pour atteindre l'objectif climatique

Le 14 juillet 2021, la Commission européenne publie sa proposition initiale¹¹¹ de directive pour modifier l'ETS 1 et la 2003/87/CE, instituer l'ETS 2 et modifier la Réserve de stabilité du marché. Plusieurs documents ont été émis à cette date pour justifier la proposition. On a bien sûr la proposition législative en elle-même, où la Commission expose ses motifs, les bases juridiques, etc., ainsi qu'une première version du texte législatif. Celle-ci est assortie d'une étude d'impact¹¹², dans laquelle plusieurs scénarios et leurs implications sont énumérés, et sur laquelle la Commission s'est basée pour élaborer sa proposition finale. L'étude d'impact étant souvent longue, un résumé est également joint. On retrouve aussi une grille de subsidiarité, expliquant pourquoi l'action de l'UE est justifiée et en quoi elle respecte le principe de subsidiarité ; et l'avis du Comité d'examen de la régulation, comité interne à la Commission mais indépendant de ses services, qui contrôle la qualité et la conformité des études d'impact¹¹³.

A travers l'étude de ces documents, et en particulier de la proposition législative dans un premier temps, nous allons tâcher de montrer en quoi ce projet initial de la Commission a une essence avant tout environnementale, se justifiant par sa nécessité dans l'avancée vers l'objectif climatique de 2030.

La proposition législative commence comme toujours par un exposé des motifs, et ce qui saute tout de suite aux yeux, c'est effectivement la justification environnementale. Dès la première page, il y a des références au Green Deal, au Rapport spécial du GIEC sur l'évolution du climat (SR15), ou encore à l'objectif de l'accord de Paris de maintenir le réchauffement mondial à 1,5°C et en dessous de 2°C. L'exposé rappelle aussi le pourquoi du Fit for 55, avec la Commission qui, dans le contexte climatique

¹¹¹ « Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757 » (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0551%3AFIN>.

¹¹² « COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757 » (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=SWD%3A2021%3A0601%3AFIN>.

¹¹³ Il contrôle la qualité et la conformité vis-à-vis des critères de réalisation de l'étude d'impact édictés dans la boîte à outil « Better regulation », initiative de la Commission européenne datée de 2000-2002 et régulièrement mise à jour. « Better Regulation: Guidelines and Toolbox », consulté le 10 mai 2024, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

actuel et de lancement du Green Deal, revoit à la hausse sa stratégie à visée 2030. Est alors cité le « *Plan cible en matière de climat à l'horizon 2030*¹¹⁴ » (CTP – Climate Target Plan) publié en 2020 par la Commission, avec son étude d'impact détaillée¹¹⁵, justifiant ainsi la création du Fit for 55 pour relever le défi des 55% de réduction. L'exposé confirme que l'étude d'impact du projet de révision de l'ETS s'appuie beaucoup sur le Plan cible et son étude d'impact. A noter d'ailleurs que cette proposition législative concerne initialement la création de l'ETS 2 et la révision de la MSR, mais aussi l'inclusion du secteur maritime. Les documents que nous étudions ici portent donc tout autant sur l'ETS 2 que le transport maritime. Cette procédure initialement commune est ensuite scindée en deux, avec la procédure 2021/0211A(COD) pour l'ETS 2 et la MSR, et là 2021/0211B(COD) pour le transport maritime, afin de créer deux textes distincts. Ici, nous nous intéressons essentiellement aux éléments relatifs à l'ETS 2.

Aux pages 1 et 2, un constat est dressé à travers des estimations chiffrées issues des différentes études d'impact citées ci-dessus, comme quoi en plus d'un alignement de l'ETS 1 à l'objectif 55 « *le renforcement de l'ambition climatique doit également se traduire par la contribution [...] des secteurs qui ne relèvent pas actuellement du SEQE* » (p.2). Il est par la suite question du secteur du bâtiment, que le Plan cible indique être responsable de 36% des émissions de GES de l'UE liées à l'énergie (p.3). Plus de la moitié en est couverte par l'ETS 1, mais les émissions restantes demeurent toutefois considérables. Pour le transport routier, il s'agirait d'1/5^{ème} des émissions de l'Union, avec une augmentation de plus d'un quart depuis 1990 (p.3). L'exposé des motifs conclut ainsi à la page 4 de la nécessité de créer un « *système d'échange distinct mais adjacent* » à l'ETS 1, distinction qui n'est pas ici justifiée par le risque social, mais pour « *éviter de perturber le bon fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission pour les installations fixes et l'aviation [ETS 1]* ». Si nous allons voir dans la sous-partie suivante que le risque social est assez largement évoqué dans cette proposition et dans l'étude d'impact, retenons ici que si ce projet voit le jour, c'est en tout cas avec une ambition affichée de développement de la politique environnementale et climatique.

En ce qui concerne le contenu de la proposition purement législative, on a donc 7 articles, dont le

¹¹⁴ « COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 Investir dans un avenir climatiquement » (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0562>.

¹¹⁵ « COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Stepping up Europe's 2030 Climate Ambition Investing in a Climate-Neutral Future for the Benefit of Our People » (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0176>.

premier modifiant la directive (UE) 2003/87/CE sur l'ETS ; le deuxième modifiant la décision (UE) 2015/1814 sur la Réserve de stabilité du marché ; et le troisième modifiant le règlement (UE) 2015/757 relatif à la surveillance des émissions du transport maritime. C'est cet article 3 qui fera finalement l'objet de la procédure 2021/0211B(COD). Les quatre autres articles portent sur des dispositions de mise en place de la directive qui ne nous intéressent pas ici.

Ce qui nous intéresse en l'occurrence est le point 21 de l'article premier, qui insère le « *Chapitre IV bis : Système d'Echange de Quotas d'Emission pour les Bâtiments et le Transport Routier* » après l'article 30¹¹⁶ de la 2003/87/CE. Ce chapitre est constitué de 9 articles, allant du 30 bis au 30 decies. Nous allons ici en exposer rapidement le contenu, puisque nous le détaillerons de manière plus précise dans le texte final, tout en constatant les différences avec la proposition initiale. A retenir donc que ce chapitre vise l'entrée en vigueur d'un marché carbone pour les bâtiments et le transport routier, pour les activités définies à l'annexe III. Il s'agit en fait de la quasi-totalité des activités de distribution de combustibles dans les secteurs concernés, exceptées les activités soumises à l'ETS I, les carburants à facteur d'émission 0 et ceux liés à l'utilisation de « *véhicules agricoles sur routes pavées* » (Annexe III). Les entités réglementées devront ainsi être en possession d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente de l'Etat membre pour pouvoir exercer, à partir du 1^{er} janvier 2025. L'article 30 quinquies nous dit que les enchères de quotas débiteront elles en 2026, sachant que 600 millions de quotas seront alloués à la réserve de stabilité du marché, et que 150 millions iront au Fonds pour l'innovation. Concernant les recettes des autres quotas, « *Les Etats membres déterminent l'usage qui [en] est fait [...]* » (article 30 quinquies 5.), dans le cadre d'une liste des activités déjà spécifiées à l'article 10.3 de la directive 2003/87/CE pour l'ETS 1 ; et de certaines relatives à la transition énergétique dans les deux secteurs et au soutien des ménages, microentreprises et usagers des transports vulnérables. A partir de 2026, le facteur de réduction linéaire du nombre de quotas est de 5,15%, puis il passe à 5,43% en 2028. Enfin, l'article 30 nonies prévoit 2 mesures d'ajout de quotas via la MSR en cas de prix excessifs ; le 30 decies fixe un rapport de la Commission pour le 1^{er} janvier 2028 au plus tard, pour voir s'il faut modifier le dispositif ou non, suivant son efficacité. Un deuxième réexamen est prévu pour le 31 octobre 2031 au plus tard, pour voir si l'ETS 2 peut être inclus à l'ETS 1 ou non. Plusieurs articles portent sur des mesures de mise en œuvre du dispositif, comme la surveillance ou l'administration par exemple, mais renvoient principalement aux articles régissant l'ETS 1, pour un fonctionnement similaire du marché.

¹¹⁶ Intitulé « Réexamen à la lumière de la mise en œuvre de l'accord de Paris et du développement des marchés du carbone dans d'autres économies majeures ».

B. Un risque social annoncé comme pris en compte, mais une compensation qui interroge

Nous pouvons ainsi dire qu'on a une proposition de la Commission qui a pour but ultime l'alignement à l'objectif du Fit for 55, grâce entre autres à l'inclusion de certains secteurs jusque-là non concernés dans l'ETS 1, ou via la création de l'ETS 2. Cela se traduit pour les bâtiments et le transport routier par la création d'un marché spécifique avec certaines caractéristiques propres, comme un facteur de réduction des quotas plus élevé, une date de début des enchères, ou l'allocation des recettes ; mais aussi une forte similarité dans son fonctionnement avec l'ETS 1, avec par exemple la surveillance, la délivrance des autorisations ou l'administration, puisque le but à terme est d'intégrer ce marché secondaire au premier. Dans tout cela, assez peu finalement de place pour la compensation sociale. Certes, l'article 30 quinquies cite quelques activités spécifiques au soutien des plus vulnérables touchés par l'ETS 2, mais l'emploi des ressources des Etats membres dans celles-ci n'est pas contraint. De plus, le nouvel outil social phare du Fit for 55, le Fonds social pour le climat, censé contrebalancer l'impact négatif de l'ETS 2 sur les particuliers, est à peine cité une fois dans le Chapitre IV *bis*. Pourtant, l'enjeu social n'est pas absent de la proposition et de l'étude d'impact, qui reconnaissent un risque. Mais la Commission affirme pouvoir le compenser grâce à certaines dispositions de cette proposition. Nous allons tout de suite regarder cela, en analysant simultanément les textes explicatifs (étude d'impact, exposé des motifs et précisions qui suivent) et la proposition législative (les articles). Rapidement, nous verrons une certaine dissonance entre les deux, que nous relierons à l'opposition qui s'est manifestée dès le lancement du projet.

Il est vrai que la proposition de la Commission n'ignore pas du tout le risque social dans ses textes explicatifs. En effet, peu après la citation précédente à la page 4 sur le fait d'instaurer un ETS distinct, les objectifs de la proposition sont fixés. Au milieu de cinq objectifs économiques et environnementaux, on en trouve un sixième intitulé « *remédier aux effets distributifs et sociaux de cette transition, [...]* » (p.4). Nous voyons donc que la lutte contre les effets sociaux indésirables du dispositif fait partie de la feuille de route initiale. Et pour cause, l'étude d'impact a effectivement relevé que ce nouveau marché aurait un impact social important en l'absence de compensation efficace. Dans la section des 6.3.3 *Social impacts*¹¹⁷ (p.124) liés à un ETS 2 sur le transport routier et les bâtiments (ou sur tous les combustibles, autre option de l'étude d'impact), on trouve des informations très intéressantes en ce qui concerne l'impact sur les

¹¹⁷ *Ibid.*, note 112, p.123 à 130.

plus faibles revenus et les foyers vulnérables (6.3.3.2 – p.124 à 129). Tout d’abord, la première phrase nous dit que les « *les coûts en énergie et les dépenses de transport représentent une part importante des dépenses totales des foyers de classes sociales basses et moyennes, même dans les pays riches* » (p.124). De plus, il y est inscrit que d’après les données d’Eurostat « *les dépenses d’énergie augmentent avec le revenu, mais en tant que part du revenu disponible, elles baissent avec des plus gros revenus* » (p.124). Cela signifie donc que plus on est précaire, plus la part du revenu allouée aux dépenses d’énergie et de transport pèse lourd dans la balance totale. Ainsi, « *l’introduction d’un échange d’émissions dans le transport routier et les bâtiments augmentera le prix de l’énergie et par conséquent le coût de l’énergie pour les ménages, indépendamment de leur revenu*¹¹⁸ ». Ce constat de l’étude d’impact, tiré de celle du CTP comme la quasi-totalité des informations qui y sont présentées, est assorti de graphiques sur les prévisions de l’impact d’un ETS 2 sur les prix des combustibles. Ces graphiques sont très évocateurs :

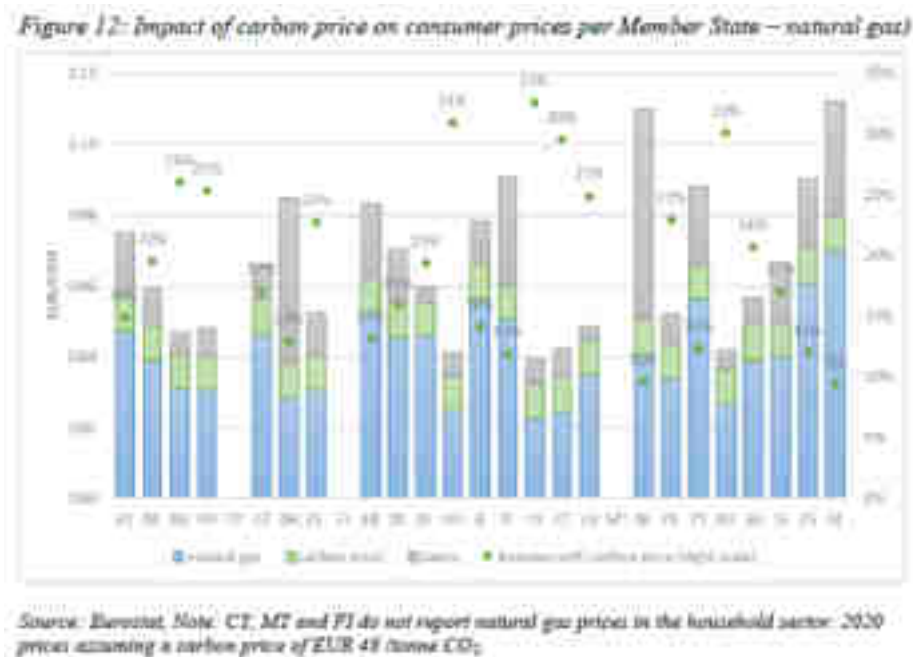


Figure 7. Estimation de l’impact de l’ETS 2 sur le prix du gaz naturel¹¹⁹

Nous prenons ici l’exemple le plus extrême avec le gaz naturel, où l’on constate dans tous les cas une augmentation significative du prix final à la consommation, avec un pourcentage plus ou moins élevé suivant le prix initial dans l’Etat membre et le niveau de taxe déjà présent. Même si le prix de l’EUA est

¹¹⁸ Citations d’origine : “Energy costs and expenditure on transports represents an important share of total final expenditure of lower to middle-class households, even in rich countries” ; “energy expenditures rise with income, but as a share of disposable income, energy expenditures decline with higher incomes” ; “The introduction of emissions trading in road transport and buildings will increase the price of energy and therefore the energy costs for households, independently from their income”.

¹¹⁹ Ibid., note 112, p.128.

censé se stabiliser pour devenir uniforme, il impactera chaque état différemment, du fait de ces spécificités nationales. Il s'agit de la même chose avec les autres carburants, le prix carbone occasionnant à chaque fois une augmentation significative. Il faut toutefois noter que la hausse moyenne est globalement plus importante sur les carburants de chauffage que sur les carburants routiers.

Nous voyons donc clairement que la création de ce marché nécessite la mise en place de mécanismes sociaux évitant une précarisation des citoyens des classes basses et moyennes. Pour cela, l'étude d'impact suggère d'utiliser les recettes des allocations comme compensations, à travers différents mécanismes de redistribution (p.128). C'est aussi ce que l'on retrouve dans la suite de l'exposé des motifs à la page 7, « *une partie du produit généré par l'échange de quotas d'émission dans les nouveaux secteurs pourrait être utilisée pour faire face aux répercussions sociales du SEQE dans ces secteurs* ». C'est ce qui est inscrit à l'article 30 quinquies, mais de manière non-contraignante. Juste après est mentionné le Fonds social pour le climat, qui a justement pour but de compenser les effets sociaux indésirables de l'ETS 2. Toutefois, malgré plusieurs références à la prise en compte du problème social, les mentions du FSC sont rares, alors que c'est censé être le nouvel outil principal dédié à cela. Après l'exposé des motifs, il y a d'autres rubriques avant la proposition législative (bases juridiques, subsidiarité, etc.), dont « *Autres éléments* », qui présente un passage sur le Chapitre IV *bis*. Alors qu'il y est à un moment question de « *remédier à certains défis sociaux et de transition* » (p.24), seules les allocations de quotas au Fonds pour l'innovation. En revanche, aucune mention des allocations au FSC.

Au total, on ne trouve que 3 mentions de ce Fonds sur les 97 pages du document de la proposition. De plus, on remarque une certaine incohérence au sein de la proposition législative elle-même, dans laquelle 2 des 3 mentions figurent. La première est au considérant 52, seul endroit où on a une présentation relativement étayer du fonctionnement et de l'utilité du FSC. Il y figure même une donnée chiffrée sur l'allocation, « *les ressources du nouveau Fonds correspondront en principe à 25% des recettes [de l'ETS 2]* » (p.42). Pourtant, aucune référence à cette dotation n'apparaît par la suite dans les articles. Le Fonds est dernièrement mentionné à l'article 30 quinquies, concernant les activités dans lesquelles les Etats sont incités à investir leurs recettes, sans y être obligé. Mais l'allocation au FSC n'est pas du tout précisée. Ainsi, on remarque une sorte de dissonance entre le discours selon lequel l'enjeu social est compris et pris en compte, avec des éléments appuyant la nécessité d'agir ; et de l'autre côté, l'absence quasi-totale du Fonds censé y remédier dans la proposition législative.

C. Le contenu du texte final : une base conservée et l'ajout de quelques mentions sociales

Le 18 avril 2023 a donc été adopté la Directive (UE) 2023/959¹²⁰ du Parlement européen et du Conseil, reflétant la position commune arrêtée par les colégislateurs en décembre 2022, à l'issue des négociations. Dans cette version finale, c'est maintenant le point 29 de l'article 1 (p.49) qui insère le « Chapitre IV bis : Système d'Echange de Quotas d'Emission pour les Bâtiments, le Transport Routier et d'Autres Secteurs » à la suite l'article 30 de la directive 2003/87/CE. On y retrouve 11 articles, deux de plus donc que dans la proposition, allant du 30 bis au 30 duodecimes¹²¹. Il s'agit pour nous de synthétiser le fonctionnement du dispositif adopté, en soulignant les éléments de divergences sur l'aspect social entre cette version finale et celle proposée par la Commission.

Tout d'abord, il faut noter que si l'ETS 2 est souvent cité comme le marché carbone pour les bâtiments et le transport routier, on trouve toutefois la mention « *autres secteurs* » dans le titre du Chapitre IV bis. Cela à son importance, puisque ces « *autres secteurs* » ne figuraient pas dans le projet initial. L'article 30 bis renvoie ainsi à l'annexe III (p. 65-66), insérée par cette directive, qui liste les émissions soumises à l'ETS 2. On y trouve une définition assez englobante des activités concernées pour le transport routier et les bâtiments, à savoir « la production combinée de chaleur et d'électricité » dans les secteurs résidentiel et institutionnel, ainsi que le transport routier dans son ensemble. Les « *autres secteurs* » sont en fait les industries de l'énergie, et l'industrie manufacturière et de construction. Quelques exceptions sont notées, mais très peu. Cette définition des activités peut paraître large et imprécise, mais elle renvoie aux codes de catégories de sources d'émissions définies par le GIEC dans son catalogue¹²², où l'on peut trouver plus de précisions. En somme, nous comprenons que cet ETS 2 va en grande partie concerner des consommations privées, à travers le chauffage résidentiel et l'utilisation des véhicules personnels ; mais aussi les usages non-particuliers, puisqu'il prend en compte la globalité des deux secteurs principaux, et inclut également deux types industries. Il convient également de préciser que l'article 30 undecies ouvre la possibilité aux Etats membres d'élargir le champ d'application à d'autres

¹²⁰ « Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », 130 OJ L § (2023), <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/fra>.

¹²¹ Correspondance dans la directive 2003/87/CE : de l'article 30a au 30k.

¹²² « EFDB - Basic Search », consulté le 8 mai 2024, https://www.ipcc-ngqip.iges.or.jp/EFDB/find_ef.php?ipcc_code=1.A.1&ipcc_level=2.

secteurs, après justification et validation par la Commission. Ce qui change vis-à-vis de la proposition de base est ici uniquement l'élargissement du marché aux « autres secteurs ».

Ce premier article sur le champ d'application laisse ensuite place en majorité à des articles sur les modalités de mise en œuvre du dispositif. L'article 30 ter nous dit que les entités réglementées par ce chapitre seront obligées de détenir une autorisation d'exercer dès le 1^{er} janvier 2025 pour pouvoir le faire. Ces autorisations sont émises par l'autorité compétente, définie par l'article 3 octies de la 2003/87/CE comme une autorité définie par l'Etat membre. L'article 30 ter renvoie beaucoup à l'article 14, ainsi qu'au 30 septies « *Surveillance, déclaration, vérification des émissions et accréditation* ». Le 30 septies renvoie lui-même aux articles 14 « *surveillance et déclaration des émissions* » et 15 « *vérification et accréditation* ». Ainsi, les articles 30 ter et septies nous indiquent que la délivrance des autorisations, comme tout ce qui est relatif à la surveillance, déclaration et vérification, est régit selon les mêmes modalités que pour l'ETS 1, comme prévu par la Commission. Il en va de même avec l'article 30 sexies « *Transfert, restitution et annulation de quotas* » qui renvoie à l'article 12 du même nom, et pour le 30 octies « *Administration* » qui renvoie à 12 articles de la directive initiale. L'idée d'avoir un marché secondaire qui fonctionne sur le même modèle que le premier est ainsi conservée.

Ces dispositions techniques renvoyant à l'ETS 1 ont été précisés, mais le fond est inchangé et ne nous intéresse guère dans notre recherche. Concentrons-nous alors sur modalités spécifiques à l'ETS 1. Déjà, l'entité réglementée fait l'objet d'une définition spécifique pour le chapitre 4 bis. En effet, la 2023/959 introduit cette définition dans le point 3 de l'article premier, ajoutant l'article 3.z) a sexies qui stipule qu'une entité réglementée du chapitre IV bis est « *tout personne physique ou morale, à l'exclusion de tout consommateur final des carburants, qui exerce l'activité visée à l'annexe III [...]* ». Le marché vise donc à réglementer les entités qui distribuent et produisent les carburants, en amont du consommateur final, en les obligeant à se munir de permis d'émissions. Cette disposition déjà présente dans la proposition ne supprime pas pour autant le risque social, puisque l'on anticipe déjà la répercussion du coût carbone sur les prix finaux. Outre cela, on a également des dispositions relatives à l'évolution de la quantité globale de quotas alloués pour ce marché dans l'UE. L'article 30 quater fixe deux facteurs de réduction linéaire du nombre de quotas par année. Entre 2024 et 2027, le facteur de réduction sera de 5,10%, avant de passer à 5,38% pour 2028 à 2032. Ils demeurent élevés, bien que légèrement diminués par rapport à l'initiative législative, puisque les facteurs de réduction linéaire pour l'ensemble des quotas

de l'UE sont fixés à 4,3% entre 2024 et 2027, et à 4,4% à partir de 2028¹²³. Il y a en revanche un changement notable à l'article 30 quinquies, qui prévoit le lancement de la mise aux enchères des quotas pour 2027 au lieu de 2026, libérant un an de préparation supplémentaire à l'entrée dans le marché.

Pour le moment, les évolutions des modalités propres au marché nous paraissent assez minimes par rapport à ce qu'avait proposé la Commission, excepté la dernière relevée. Toutefois, nous remarquons dans la suite des articles plusieurs modifications ou ajout qui sembleraient témoigner d'une meilleure prise en compte de l'impact social dans le texte. Toujours au 30 quinquies, sur les allocations de quotas mis aux enchères. Le point 2 confirme que 600 millions de quotas seront versés dans la Réserve de stabilité en 2027 comme prévu, ce qui peut avoir un intérêt socialement. C'est à mettre en lien avec l'article 30 nonies « *Mesures en cas d'augmentation excessive des prix* », prévoyant donc plusieurs cas de figures où un certain nombre de quotas doivent être déversés de la MSR sur le marché, pour réguler des situations de prix trop élevés. Les dispositions prévues par la Commission sont conservées, mais aussi précisées et complétées. Il y a justement un ajout assez intéressant, avec l'obligation de déverser 20 millions de quotas sur le marché lorsque le prix de l'EUA dépasse 45€ sur deux mois consécutifs. Cette nouvelle disposition valable jusqu'en 2029 semble avoir pour but de fixer un prix maximum du permis, ce qui devrait limiter des répercussions trop excessives sur les prix finaux. Ensuite, le paragraphe 3 du 30 quinquies redirige l'allocation des 150 millions de quotas prévus pour le Fonds de l'innovation vers le Fonds social pour le climat. Un lien de dotation direct entre l'ETS 2 et le FSC a donc fait son apparition dans le texte. Et ce n'est pas tout à ce sujet, car le paragraphe 4 prévoit cette fois-ci qu'un montant maximal de 65 milliards d'euros issus des recettes de l'ETS 2 soit aussi alloués au FSC, avec un détail des montants par année. A savoir que le FSC doit permettre aux Etats membres de financer des plans sociaux pour le climat, visant à contrer les répercussions sociales de l'ETS 2. Le lien est donc ici beaucoup plus clair entre les deux outils, ce qui semble témoigner d'une meilleure prise en compte du social dans le texte. En revanche, il n'y a plus de mention d'une allocation qui correspondrait à 25% des recettes totales dans le considérant expliquant le lien avec le FSC (n°84). Nous ne savons donc pas vraiment s'il s'agit d'une amélioration ou non pour le moment. L'article évolue aussi au point 6 en ce qui concerne les recettes des quotas restants, spécifiant là où il était avant assez permissif que le Etats doivent donner « *la priorité aux activités permettant de contribuer à traiter les aspects sociaux du système d'échange de quotas d'émissions* ».

¹²³ Article 1.11) de la directive (UE) 2023/959, modifiant l'article 9 de la directive (UE) 2003/87/CE.

Enfin, le nouvel article 30 duodecies apporte une sécurité supplémentaire, en prévoyant le report de la première année de délivrance des quotas pour 2028 si les prix du gaz et du pétrole sont trop élevés au 1^{er} semestre 2026.

Voici donc les principaux éléments constitutifs de l'ETS 2. Nous remarquons ici plusieurs choses. Tout d'abord, la présence inchangée d'une forte adéquation avec l'ETS 1 dans ses modalités de mise en œuvre, témoignant d'une volonté d'y intégrer l'ETS 2 à termes. L'obstacle avancé dans l'exposé des motifs à une unification dès le départ est le risque de déstabilisation de l'ETS 1. En réalité, ce n'est pas seulement cela. Comme nous l'avons vu précédemment, il y a effectivement un risque de volatilité des prix lors du lancement d'un marché carbone. Or, si le prix du permis s'envolaient dans un EU-ETS intégrant tous les secteurs, il serait très dur de réguler la répercussion sur les prix à la consommation des combustibles pour les bâtiments et le transport routier en particulier. Il y aurait donc un risque social décuplé, au-delà d'une simple déstabilisation de l'ETS 1. La gestion autonome semble donc plus adaptée, notamment avec un stock propre de quotas dédié dans la Réserve de stabilité.

A ce propos, nous remarquons d'ailleurs un certain nombre de mesures nouvelles ou modifiées en ce qui concerne la compensation ou l'encadrement des effets sociaux redistributifs du marché. De manière générale, l'enjeu social semble avoir été mieux pris en compte dans le texte. Toutefois, les allocations chiffrées pour le FSC ne nous évoquent par exemple pas grand-chose sans comparaison proportionnelle au montant total des ressources de l'ETS 2, ou sans la connaissance des prix futurs du carbone. De plus, nous observons actuellement le résultat final, sans réellement nous rendre compte de l'ambition que représentée au travers de ces évolutions, et sans savoir si d'autres pistes d'intégration du social ont été proposées ou non lors des négociations.

A ce stade de l'analyse, nous concluons donc à une meilleure prise en compte du social dans la version finale du texte que dans la proposition initiale ; sans pour autant être en mesure de la qualifier son degré d'ambition sociale pour le moment. C'est pour cela qu'il va être nécessaire de nous pencher sur ce qu'ont proposé les membres du Parlement, dont certains ne sont ouvertement pas satisfaits de la version finale du texte. Nous tâcherons à cette fin de comprendre l'ampleur de leur marge de manœuvre, à travers la mise en lumière des leviers d'actions qu'ils ont eu à leur disposition.

II. Le rôle du Parlement européen sur les questions sociales : l'institution la plus apte à se saisir de ces enjeux ?

Nous venons de réaliser un constat mitigé sur la prise en compte de l'enjeu social lié à l'ETS 2 dans la proposition initiale. En effet, la Commission prétend d'un côté être bien consciente du risque, et de proposer des dispositions pour y remédier et le compenser ; mais de l'autre côté, ce discours transparait assez peu dans les articles, qui mentionnent à peine le Fonds social pour le climat, qui doit pourtant constituer le rempart majeur à la précarisation des ménages européens par le nouveau marché. Enfin, l'état des lieux du texte final et de ses dispositions met en lumière une version où l'enjeu social est mieux représenté, notamment en ce qui concerne le FSC. Toutefois, nous ne disposons pas encore à ce stade de toutes les clés de compréhension permettant de dire s'il s'agit ou non d'une grande amélioration ; et surtout de ce qu'il en a été par rapport à la position qu'a prise le Parlement sur ce dossier.

Nous n'avons encore pas beaucoup parlé du Parlement européen jusqu'ici. Pourtant, sans rentrer directement dans les détails de son action, on peut déjà voir que c'est l'institution qui a fait le plus parler de ce dossier et de son risque social dans la sphère publique. Effectivement, nous avons constaté un positionnement ambigu sur la mitigation du risque de précarisation à l'initiative du projet. Cette situation va créer une large controverse politique sur l'ETS 2, qui durera tout au long de la procédure législative ordinaire. Dès le 14 juillet 2021, jour de dévoilement du Fit for 55 par Ursula von der Leyen, Les Echos sortent un article intitulé « *Bruxelles renforce et élargit son marché carbone*¹²⁴ », avec un sous-titre se terminant par « *des propositions qui n'ont pas fini de susciter les débats* ». Il est vrai que cette annonce fait réagir dans les milieux économiques, associatifs et politico-médiatiques, notamment sur cet aspect social. L'article mentionne « *un tir de barrage de la plupart des Etats membres et des ONG environnementales* » face à ce « *marché explosif* », ces derniers craignant des conséquences désastreuses sur les factures énergétiques des plus modestes. Le média parle aussi d'une crainte d'un mouvement « *gilets jaunes* » au niveau européen, car cette annonce appelle aussi aux souvenirs de fortes mobilisations passées en lien avec la hausse des prix de l'énergie.

Il y a donc un débat qui se propage dès le lancement du projet dans certains cercles de la société, mais quel rapport avec le Parlement européen ? En fait, ce sont bien souvent des eurodéputés qui vont intervenir auprès des médias et se positionner sur ce sujet éminemment politique. Pourquoi

¹²⁴ « Bruxelles renforce et élargit son marché du carbone », Les Echos, 14 juillet 2021, <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/un-marche-du-carbone-renforce-et-elargi-1332183>.

s'investissent-ils sur ce sujet ? Car cette proposition houleuse va être débattue au Parlement, et que chaque parti a déjà un avis bien tranché sur la question. Ils sont soit pour, mais ont des modifications à apporter ; soit complètement contre. Le traitement médiatique du sujet connaît deux autres pics, correspondant à l'adoption de la version du Parlement fin juin 2022, et à l'adoption finale du texte mi-avril 2023. A chaque fois, on retrouve des citations des eurodéputés dans les médias, comme Pascal Canfin qui se dit par exemple « *totalemment opposé* » à l'ETS 2 dans l'article des Echos de 2021.

Pour autant, le Parlement a-t-il vraiment du pouvoir sur l'aspect social dans une législation avant tout environnementale et économique ? Dans quelle mesure constituerait-il d'ailleurs une institution plus à même d'intégrer des considérations sociales dans les textes européens ? Lorsque l'on entend parler d'une « Europe sociale », c'est souvent comme d'un exemple illustrant l'échec de l'intégration européenne. Ici, nous allons donc regarder quelle est la place du Parlement européen dans cette « Europe sociale », et en quoi peut-il constituer une arène propice à l'inclusion du social dans la législation européenne.

Pour procéder à cela, il s'agira dans un premier temps de faire un rapide rappel de la chronologie autour du développement de la politique sociale européenne ; puis dans un deuxième temps de voir en quoi le Parlement européen constitue une arène politique qui se prête à l'expression et la prise en compte des problématiques sociales dans l'Union ; et dans un troisième temps expliquer en quoi la législature 2019-2024 a offert un contexte particulièrement favorable à l'activité du Parlement sur le social, notamment en exploitant son outil de choix pour cela, qui est la commission parlementaire sur l'emploi et les affaires sociales (EMPL).

Lors de ce développement, nous utiliserons des articles de revue en science politique, avec principalement les apports de Thierry Coosemans sur le Parlement européen et la politique sociale européenne¹²⁵, ainsi que ceux de Daniel Gaxie et al. sur la représentation politique du social à l'Assemblée nationale¹²⁶. En plus de cela, nous commencerons enfin à mobiliser nos entretiens, ce qui ne cessera plus d'ici la fin de notre recherche. Nous n'en utiliserons pour le moment que deux, à savoir celui de Juliette, attachée parlementaire d'un.e membre du groupe des Verts/ALE, qui portait sur l'organisation et le travail d'une équipe parlementaire européenne ; et celui Lea, attachée parlementaire d'un.e membre du groupe de La Gauche, dont le sujet était le social au Parlement et les négociations sur Fonds social.

¹²⁵ Thierry Coosemans, « Le Parlement européen et la politique sociale de l'Union européenne. », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1718, n° 13 (2001): 5-52, <https://doi.org/10.3917/cris.1718.0005>.

¹²⁶ Daniel Gaxie et al., « Le "social" transfiguré, Sur la représentation politique des préoccupations "sociales" », Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.), 1990, p.1 à 170.

A. Chronologie de la politique sociale européenne, un développement intégré restreint

Depuis le Traité de Rome en 1957¹²⁷ (ou Traité instituant la Communauté européenne - TCE), la Communauté économique européenne puis l'UE a dans ses traités certaines dispositions relatives à l'emploi et aux affaires sociales. Ce premier Traité disposait déjà du Titre VIII¹²⁸, relatif à la politique sociale et de l'emploi, mais qui posait surtout des déclarations de principes et n'ouvrait pas vraiment de possibilités pour légiférer dans ces domaines. Les dispositions plus effectives concernaient la libre circulation des travailleurs, la couverture sociale des travailleurs migrants, et le Fonds social européen¹²⁹ (FSE), qui est toujours aujourd'hui l'un des fonds structurels d'investissement de la politique de cohésion. Retenons que la politique sociale est au départ justifiée essentiellement par son lien au fonctionnement du marché intérieur, et se trouve donc restreinte. Le FSE soutien par exemple initialement la reconversion et la mobilité des travailleurs, là où il finance aujourd'hui une action beaucoup plus large, en lien avec l'emploi, l'éducation, la formation et l'inclusion sociale¹³⁰.

C'est à partir de 1974 qu'on observe une volonté d'aller plus loin au sein des institutions, avec le Plan d'action social adopté par le Conseil, qui met en avant un besoin en coopération accrue domaine, et qui donne lieu aux premières directives sociales, par exemple sur l'égalité des chances et la sécurité sur le lieu de travail. Il faut ensuite attendre le milieu des années 1985 pour de nouveaux développements significatifs, avec le lancement du « dialogue social européen¹³¹ », impulsé notamment par le Président de la Commission Jacques Delors. Les accords de Val Duchesse de 1985 inaugurent des discussions qui vont se poursuivre dans les années suivantes entre la Commission et les partenaires sociaux, dans le but de construire ce fameux dialogue. Le but est d'instituer une consultation systématique des partenaires sociaux sur les questions sociales et d'emploi, pour pouvoir légiférer à la suite de propositions de ces partenaires, légitimant ainsi l'action au niveau européen. Malgré certaines difficultés, cela aboutit à la création et l'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs¹³² et d'un programme d'action sociale en 1989.

¹²⁷ Nous choisissons d'inscrire les dates de signatures des traités.

¹²⁸ « Traité instituant la Communauté européenne (Rome, 25 mars 1957) – Version consolidée 1997 » (s. d.), p.56, 2013.

¹²⁹ Ibid. note 125. Nous nous basons beaucoup sur ce texte.

¹³⁰ Arthur Olivier, « [Infographie] L'essentiel sur le Fonds social européen + (FSE+) », Touteurope.eu, 21 décembre 2023, <https://www.touteurope.eu/l-europe-en-region/infographie-l-essentiel-sur-le-fonds-social-europeen-fse/>.

¹³¹ Rédaction Toute l'Europe, « Qu'est-ce que le dialogue social européen ? », Touteurope.eu, 28 juillet 2023, <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qu-est-ce-que-le-dialogue-social-europeen/>.

¹³² « Charte Communautaire Des Droits Sociaux Fondamentaux Des Travailleurs | EUR-Lex », consulté le 1 juin 2024, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/community-charter-of-fundamental-social-rights-of-workers.html>.

Pendant ce temps-là, le Traité de Rome est modifié en conséquence. L'Acte Unique de 1986 apporte des modifications importantes, avec notamment l'ajout d'un Titre sur la cohésion économique et sociale¹³³, fixant ces deux points comme objectifs de l'UE. Le Traité de Maastricht de 1992 est également très important, puisqu'il élargit les compétences communautaires en matière sociale, inscrivant la contribution au relèvement du niveau de vie et l'assurance d'un niveau de protection sociale élevé comme missions de l'UE. Il élargit également l'ex-Titre VIII précédemment cité à l'éducation et la formation professionnelle. Concernant le dialogue social, il intègre un accord obtenu par les partenaires sociaux dans le Protocole annexe n°14 (opt-out du Royaume-Uni), qui fixe le rôle accru des partenaires sociaux, mais aussi le vote à la majorité qualifiée dans de nouveaux domaines, comme l'égalité hommes-femmes sur le marché du travail. Le Traité d'Amsterdam de 1997 vient conclure cette traduction des gains en prérogatives sociales dans les traités. Il intègre cette fois l'accord social obtenu au Traité, comme on peut le voir aux articles 138 et 139 relatifs au dialogue avec les partenaires sociaux. Il modifie également l'article 137, induisant la mise en place du processus de codécision avec le Parlement, et la majorité qualifiée au Conseil, sur les domaines ajoutés lors du Traité de Maastricht.

Le traité d'Amsterdam constitue le point d'orgue de cette évolution des traités pour intégrer plus de prérogatives en ce qui concerne la politique de l'emploi et des affaires sociales. Si les traités de Nice (2001) et de Lisbonne (2007) renforcent encore un peu cette dimension en élargissant les domaines, le champ d'action de l'UE dans le social et l'emploi reste de manière générale assez fermé. En effet, la politique sociale est une compétence partagée de l'UE (art. 4 TFUE), dont la balance reste largement favorable aux Etats membres. La gestion de l'emploi et des affaires sociales demeure principalement une affaire de politique nationale. C'est pourquoi il est précisé à l'article 4 du TFUE qu'il s'agit d'une compétence partagée « *pour les aspects définis dans le présent traité* », et que l'article 153 TFUE (ex-137 TCE) insiste bien sur le fait que l'Union « *soutient et complète l'action des Etats membres* » dans les domaines sociaux, mais pas plus. Il s'agit donc avant tout d'un appui, et non d'une compétence créatrice. Pour autant, la cohésion et la coordination des politiques sociales est indissociable d'un bon fonctionnement du marché unique, par exemple pour permettre un déplacement facile des facteurs de production, en évitant que les Etats aient recours au dumping social pour booster leur attractivité, dans un contexte de droit social des travailleurs désharmonisé. Ainsi, une réflexion autour d'une stratégie de

¹³³ Ibid. note 128, p.66.

coordination intergouvernementale non contraignante et non institutionnalisée dans l'UE a commencé à voir le jour avec le Sommet d'Essen en 1994. L'idée est de permettre d'aller plus loin dans la coordination de politiques sociales et de l'emploi nationales, en fixant des objectifs communs à intégrer dans les agendas nationaux, pour ce qui ne peut pas être légiféré au niveau européen. D'autres sommets suivent, comme le Sommet sur l'emploi de 1997 au Luxembourg, au cours duquel les ministres se mettent d'accord sur des lignes directrices communes pour 1998. Cela débouche en 2000 au Conseil européen de Lisbonne sur l'adoption de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, qui vise à ce que l'Union devienne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*¹³⁴ ». C'est le début de la méthode ouverte de coordination (MOC), visant à l'intégration des lignes directrices communes dans les politiques nationales, afin d'atteindre les objectifs fixés. Cette méthode non-contraignante a pour incitation la mise en place d'indicateurs communs, avec une évaluation qui met donc une certaine pression à la réalisation des différentes cibles, par comparaison aux autres Etats. Cette première stratégie de la MOC avait été réactualisée par la Stratégie Europe 2020¹³⁵ en 2010, en adaptant les objectifs et en tâchant de remédier aux faiblesses de la précédente ; puis en 2017 avec le Socle européen des droits sociaux¹³⁶, précisé par un plan d'action de la Commission en 2021¹³⁷.

Du fait de la complexité à ouvrir plus de compétences législatives dans le domaine social, la MOC est devenu le principal moyen de pousser plus loin la coopération et la coordination sociale dans l'UE. Elle s'est aussi institutionnalisée au fur et à mesure, le Traité de Lisbonne ayant inscrit la possibilité pour la Commission de prendre des initiatives pour pousser certaines actions dans ce cadre (art. 156 TFUE). Elle fonctionne aussi de pair avec le Semestre européen¹³⁸, cycle s'étalant pour chaque année de novembre à avril, au cours duquel les Etats-membres façonnent leurs plans budgétaires en les alignant sur les politiques de l'UE.

¹³⁴ « Conseil européen Lisbonne 24.03.2000: Conclusions de la Présidence », consulté le 13 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm.

¹³⁵ « Europe 2020 : La Stratégie de l'Union Européenne Pour La Croissance et l'emploi | EUR-Lex », consulté le 13 mai 2024, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html>.

¹³⁶ Antonio Tajani, Jean-Claude Juncker, et Jüri Ratas, « SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX » (2017), https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf.

¹³⁷ « Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », consulté le 16 mai 2024, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/fr/>.

¹³⁸ « Comment le Semestre européen fonctionne-t-il ? », consulté le 1 juin 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

B. Le Parlement européen, acteur sensible à l'intégration sociale de l'Union européenne

Nous voyons donc que la part intégrée de la politique sociale européenne demeure relativement limitée, du fait d'une prépondérance assumée des Etats dans ce champ. Il existe toutefois des moyens de développer et de pousser cette intégration du social par l'Union. Effectivement, ce n'est pas parce que la stratégie de coordination sociale européenne est symbolisée par la MOC depuis le début des années 2000 que cette dernière constitue l'unique moyen d'avancer en la matière. Les domaines du social et de l'emploi définis dans les traités comme compétences partagées peuvent tout de même faire l'objet de législations ambitieuses, et cela va souvent être lié à l'investissement du Parlement européen.

Tout d'abord, il faut toujours avoir l'histoire du Parlement¹³⁹ en tête lorsque l'on se réfère à la chronologie de l'Europe sociale. Les deux ont évolué parallèlement, avec un gain progressif en compétences du PE, en même temps que les domaines sociaux s'élargissaient. En 1987, l'entrée en vigueur de l'Acte Unique inaugure les procédures de coopération et d'avis conforme, qui forment le point de départ de sa montée en puissance progressive vers l'obtention du rôle de colégislateur à égalité avec le Conseil sur la PLO en 2009. Cela se poursuit avec Maastricht, qui instaure la procédure de codécision pour certains domaines, dans laquelle l'acte législatif est non-adopté si le PE rejette la position du Conseil (art. 251 TCE 1997). Le Traité d'Amsterdam élargit cette codécision à différents domaines, dont les domaines sociaux inscrits à l'article 137 TCE. On constate alors un lien entre l'évolution de la politique sociale européenne et celle des compétences du Parlement. D'autant plus que comme le fait remarquer Coosemans, le PE était déjà investi dans cette intégration du social, même lorsqu'il avait peu de pouvoir. Il note par exemple que « *Le Traité d'Amsterdam reprend bon nombre des propositions déjà faites par le Parlement européen* », en ce qui concerne l'approfondissement sur le social et l'emploi (p.9).

Cette institution est donc engagée de longue date sur les enjeux sociaux, notamment car ce sont les représentants des citoyens qui y siègent. Coosemans souligne aussi une singularité intéressante quant aux débats politiques sur les législations sociales au Parlement européen. Déjà, il convient de rappeler une des spécificités du Parlement européen qu'est le consensus quasi-permanent, et en particulier celui entre la droite traditionnelle et les socialistes. De 1979 à 2019, le Parlement européen a été largement dominé par une coalition PPE/PSE, qui obtenait systématiquement une majorité. Or l'auteur remarque que les

¹³⁹ « Frise chronologique du Parlement européen : d'hier à aujourd'hui », Parlement européen, consulté le 13 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/infographic/european-parliament-timeline/index_fr.html.

dossiers sociaux ont été les rares qui mettaient en pause ce consensus, reconstituant un clivage droite/gauche plus traditionnel. On a donc ici un thème qui réveille les passions des partis, puisqu'il touche aux valeurs profondes des groupes politiques.

Et pour cause, l'arène parlementaire en démocratie libérale, au-delà du cas du Parlement européen, est un lieu privilégié de l'expression politique des préoccupations sociales. C'est tout d'abord parce qu'il s'agit de l'institution démocratique d'un régime représentatif, où siègent les élus des citoyens. Ce sont donc eux qui doivent porter les revendications sociales de leurs électeurs. Mais il y a en plus de cela une manière bien propre d'exprimer ces revendications au sein des assemblées, à travers la prise de parole en plénière. Dans le premier chapitre de l'ouvrage « *Le « social » transfiguré*¹⁴⁰ », Annie Collovald et Brigitte Gaïti interrogent l'expression politique du social à l'Assemblée nationale française, avec pour titre « *Discours sous surveillance* » (p.9). Le questionnement vise à comprendre s'il y a une adéquation entre l'investissement du champ social par les personnalités politiques, et les besoins concrets des citoyens. Autrement dit, un discours social à l'Assemblée s'inscrit-il d'abord dans la compétition au gain politique, ou dans un objectif de prise en compte des préoccupations de son électeur ? Concernant la première partie de la question, il nous paraît clair que les enjeux sociaux offrent un potentiel de gain substantiel. En effet, l'investissement sur des questions sociales importantes aux yeux des citoyens peut offrir au député une médiatisation importante, avec du capital politique et électoral en retour. Sans dire que c'est la raison de l'investissement du représentant, car là n'est pas notre idée, ce point semble toutefois renforcer la ferveur partisane autour des questions sociales plus que sur d'autres dans les assemblées représentatives. En ce qui concerne les discours d'opposition, les auteures titrent ainsi « *Discours des « marginaux » sur le social : un discours d'exposition* », illustrant un peu plus loin le propos avec le « *débat budgétaire « social » de novembre 1986* », qui servirait aux partis d'opposition de « *« théâtre » où exposer leur idéologie* » (p.19-21). Cela se retrouve aussi au PE, où on peut par exemple se référer au discours de deux eurodéputées sur le vote en plénière du rapport de la commission emploi et affaires sociales (EMPL) sur la directive pour les travailleurs de plateforme, le 2 février 2023¹⁴¹. On y observe une première intervention de la rapporteuse du texte, Elisabetta Gualmini, eurodéputée italienne

¹⁴⁰ Daniel Gaxie et al., « Le "social" transfiguré, Sur la représentation politique des préoccupations "sociales" », Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.), 1990, 1 à 170.

¹⁴¹ « Verbatim Report of Proceedings - Improving Working Conditions in Platform Work (A9-0301/2022 - Elisabetta Gualmini) (Vote) - Thursday, 2 February 2023 », consulté le 13 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-02-02-ITM-005-08_EN.html.

et Vice-présidente des S&D au Parlement. Son groupe n'est pas d'opposition, mais il n'est pas non plus majoritaire, puisque depuis 2019 les S&D et le PPE n'ont plus de majorité. De plus, nous sommes ici dans la situation de clivage droite/gauche propre aux enjeux sociaux, comme décrite par Coosemans, avec les S&D alliés aux autres forces de gauche, contre le PPE et les libéraux notamment. La coalition progressiste (hors libéraux) étant en général minoritaire, nous nous permettons d'analyser son intervention à travers le spectre des discours d'opposition proposé ci-dessus. Son discours est effectivement empreint d'idéologie, faisant plusieurs fois appel à la « *justice sociale !* », et dénonçant les « *puissants lobbies qui essaient d'interférer avec le processus démocratique* », en appelant ainsi à des valeurs politiques. A l'inverse, les auteures font un constat différent pour les discours des partis « *dominants* », qui seraient des « *discours de conjoncture* », avec la défense de l'identité politique, mais aussi d'un autre côté « *une sorte de dénégation des intérêts partisans au nom des intérêts supérieurs de l'Etat* » (p.25). Nous remarquons là aussi une similitude avec la deuxième intervention, celle de Miriam Lexmann, une eurodéputée slovaque du PPE. N'invoquant pas des intérêts supérieurs d'Etat, on peut toutefois remarquer qu'elle invoque la raison pour justifier de voter contre le rapport. Elle demande de voter contre car « *le Conseil n'est pas encore prêt à débiter le trilogue* », et qu'il faudrait s'assurer avant cela que la législation est « *légale et implémentable* ». Le tout est fait dans une intervention peu partisane, en se prononçant bien sûr en faveur d'une « *amélioration des conditions de travail des travailleurs de plateformes* », alors que c'est en réalité l'alliance de gauche qui pousse en ce sens.

Nous percevons bien ici l'emploi de ces techniques de discours sur les enjeux sociaux au PE comme à l'Assemblée. Mais au-delà du capital que cela peut rapporter à l'élu ou à son groupe politique, cet investissement donne aussi de l'importance aux sujets débattus dans l'institution. Nous allons d'ailleurs voir que c'est réellement le cas au Parlement européen, où le fort investissement de certains députés peut exercer une influence importante sur l'intégration du social dans la législation européenne, avec des résultats concrets.

C. Une réelle capacité d'action sur les enjeux sociaux au Parlement européen, particulièrement révélée par la mandature 2019-2024

Il faut dire que si nous constatons une incidence du discours politique sur l'importance de l'enjeu social au Parlement européen, avec des méthodes d'expression politique similaires à celles observées à l'Assemblée dans *Le « social » transfiguré* ; nous ne partageons pas particulièrement l'idée d'une inadéquation entre les attentes des électeurs et le discours politique. Nous pouvons citer plusieurs cas d'eurodéputé.es dont la médiatisation a explosé, ce qui leur apporte très probablement du crédit. Mais en l'occurrence, les sujets sur lesquels ils se sont mobilisés tendent toutefois à aboutir. En témoignent la directive sur le devoir de vigilance portée sur les réseaux par Raphaël Glucksmann, soutenu par de nombreux jeunes français ou européens ; ou Leïla Chaïbi, eurodéputée-star de Tik Tok, qui a grandement contribué à la directive sur les travailleurs de plateforme, tout en étant en contact avec la communauté des travailleurs « ubérisés ». Ceci est probablement lié à la médiatisation moindre autour du PE, qui dispose aussi d'un prestige inférieur à celui des parlements nationaux. De ce fait la fonction de « théâtre d'expression » y semble relativement limité en tant que multiplicateur de capital politique auprès des électeurs, à ces quelques exceptions près. C'est notamment ce que l'on constate aujourd'hui dans la campagne pour les élections européennes, avec l'exemple des sondages assez bas pour la tête de liste écologiste Marie Toussaint, qui semble peu connue de la population française, et qui est pourtant très active dans l'hémicycle. En revanche, ces contributions politiques marquées ont un impact substantiel sur la prise en compte du social dans les législations européennes, comme le montre les exemples ci-dessus. D'autres facteurs se combinent également à celui-ci pour expliquer une capacité tout de même considérable de mise à l'agenda et d'action sur des problématiques sociales au niveau européen, qui s'est particulièrement révélée lors de la dernière législature.

Tout d'abord, il faut souligner une première au Parlement européen, que nous avons déjà rapidement évoquée, qui est l'absence de majorité PPE/S&D depuis 2019. Cette configuration nouvelle constitue un grand bouleversement dans la manière de travailler au Parlement. Les deux plus grands groupes n'étant plus majoritaires, chaque groupe plus restreint peut devenir un élément clé pour former une coalition majoritaire et faire passer un texte âprement débattu. Cela crée une émulation plus importante, avec une nécessité plus forte qu'avant pour les groupes importants de considérer les autres. Cela permet notamment aux groupes de la coalition sociale/progressiste autres que les socio-démocrates de peser

dans la balance, c'est-à-dire La Gauche et les Verts. Mais cela va aussi favoriser les groupes d'extrême droite, notamment les conservateurs-réformistes d'ECR, plus actifs que le groupe ID ; qui peuvent par ailleurs avoir un positionnement commun aux groupes de gauche sur certains enjeux sociaux, malgré de fortes divergences idéologiques. Nous obtenons à ce propos un développement intéressant de notre enquêté Juliette¹⁴², attachée parlementaire chez les Verts, qui nous explique comment cela se passe lorsque le groupe des Verts va avoir des positions communes avec l'extrême droite. A la question de savoir si de potentielles alliances seraient possibles, ou si les divergences de fonds sont trop importantes, elle nous répond :

« En fait, toi tu reçois l'ensemble des amendements avant le début de la procédure. Donc tu t'aperçois que, en fait, tu as tablé le même amendement que l'extrême droite. Mais... on ne va pas faire de réunion avec l'extrême droite. On ne va pas se dire, ok les gars, on fait une stratégie commune, c'est cool, on avance ensemble. En vrai, ça n'arrive jamais. [...] Par contre, on le sait qu'ils ont voté comme nous. [... Donc] Juste, on raconte la même chose et on va pousser dans le même sens. Mais on ne va pas se coordonner vraiment pour le faire. Enfin moi je n'ai jamais vu ça », Juliette, p.166.

Elle rajoute tout de même :

« Après, je te dis ça, mais par exemple. Sur le gaz russe. On était nous en faveur d'un ban du gaz russe, exactement comme ECR, pas ID, évidemment, Et pour le coup, on en a discuté. Et on a discuté de comment on pouvait trouver une formulation qui permettait de bannir le gaz russe d'Europe. Donc en vrai, ça peut arriver. Je pense que nous, ça peut arriver de t'entendre avec ECR, avec ID, jamais. De toute façon, ils ne sont même pas là en négò, en vrai. Enfin franchement, ils foutent rien. » Juliette, p.167.

Non seulement cette absence de majorité redonne de l'importance aux plus petits groupes susceptibles de soutenir des avancées sociales, et cela peut même donner lieu, non pas à des alliances, mais à une coordination dans des cas exceptionnels entre les groupes de gauche et le groupe ECR (bien qu'ici l'exemple n'ait pas de lien avec le social).

Autre point qui a fait de cette législature qu'elle fut assez exceptionnelle sur le plan social, comme sur le plan environnemental d'ailleurs, c'est l'engagement de la Présidente de la Commission Ursula von der Leyen sur de nombreux sujets. Bien qu'elle soit issue du groupe PPE et de la CDU/CSU en Allemagne, plusieurs acteurs des groupes de gauche au Parlement lui reconnaissent un intérêt sur de nombreux sujets, et notamment une ouverture sur des enjeux n'étant pas primordiaux pour sa famille

¹⁴² Voir Annexe I.

politique. Lors d'une rencontre informelle avec Philippe Lamberts¹⁴³ cette année, qui était Co-président des Verts/ALE au PE, ce dernier nous confiait qu'Ursula von der Leyen s'était vraiment investie personnellement en faveur du Green Deal, quitte à parfois se mettre à dos une partie du PPE. Notre enquêtée Léa¹⁴⁴, assistante parlementaire chez La Gauche, nous a parlé de la Présidente de la Commission du point de vue social :

« une présidente de la Commission qui n'a pas tout bloqué, ou qui a eu, je pense, un mandat quand même assez, je ne sais pas, hétérogène. Enfin, elle s'est intéressée à beaucoup de sujets, elle a eu la volonté de faire beaucoup de choses différentes, etc. Et donc, somme toute, c'était un mandat qui, je pense, était relativement positif en matière sociale », Léa, p.174.

Elle nous dit aussi juste avant cela que le Commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, Nicolas Schmit, « a été relativement actif et relativement ambitieux aussi » (p.174). On a donc comme deuxième caractère assez exceptionnel de la législature 2019-2024 le fait que la Commission ait été plutôt favorable au développement de la politique sociale. Léa souligne d'ailleurs cette singularité un peu plus loin :

« on a eu de la chance d'avoir un mandat où, voilà, les questions sociales ont quand même pris un peu d'importance. [...] Évidemment, encore une fois, on aurait pu faire toujours plus. Mais en tout cas, c'était plus ambitieux que la Commission précédente. Et sans vouloir anticiper l'avenir, peut-être qu'avec la Commission et les institutions à partir de juin prochain, ce sera un peu plus compliqué aussi. », Léa, p.174.

Enfin, il ne faut pas oublier que le Parlement en lui-même a plusieurs raisons de former un lieu propice à la prise en compte des enjeux sociaux. Déjà, le Parlement est pour sûr l'institution la plus ambitieuse de l'Union européenne sur les questions sociales. Nous l'avons vu précédemment, ses membres ont tâché de faire valoir leur avis même lorsqu'il n'était pas encore doté de prérogatives sur le sujet. Nos deux enquêtées confirment également cette ambition supérieure du Parlement :

« il faut vraiment se battre dès la position du Parlement pour avoir la position la plus ambitieuse possible, sachant que, historiquement, le Conseil détricote la Commission et, généralement, le Parlement est plus ambitieux [que la Commission]. », Juliette, p.170 ;

Et « le Parlement européen, c'est quand même l'institution européenne qui est en général la plus ambitieuse sur les questions sociales, et en particulier au sein de la commission emploi et affaires sociales. » Léa, p.174.

¹⁴³ Rencontre lors d'une table ronde sur le Green Deal que nous avons organisé en décembre 2023 avec l'association Voix d'Europe.

¹⁴⁴ Voir Annexe II.

La citation de Léa nous amène justement à aller voir pourquoi ce Parlement plus ambitieux que les autres institutions européennes peut disposer d'un potentiel d'action important sur le plan social. Une des réponses à cette question est l'existence de la commission parlementaire à l'emploi et aux affaires sociales (EMPL), qui traite des questions relatives au *Titre X Politique Sociale* du TFUE et des domaines listés à l'article 153, ex-137 du TCE dont nous avons parlé précédemment. Cette commission travaille donc sur les initiatives législatives émises par la DG de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, qui était sous la direction de Nicolas Schmitt.

Léa nous explique qu'il y a un fort investissement des eurodéputés présents dans cette commission :

« C'est une commission qui est plutôt à gauche au sein du Parlement européen, c'est assez rare pour être noté, et tous les députés qui en font partie ont une vraie fibre sociale, un vrai intérêt pour les questions sociales, », Léa, p.174

Aucune commission n'est plus ou moins « à gauche » sur le papier, puisque la composition et la répartition de toute entité politique interne est proportionnelle à la composition de la plénière au PE¹⁴⁵. Il faut comprendre à travers cette citation que peu importe leur coloration politique, la quasi-totalité des membres ont un intérêt fort pour les questions sociales. Cet intérêt conjugué à la conjoncture favorable relevée précédemment ont fait que cette commission a pu gérer « *quelques gros dossiers* », dont le « *salaires minimum européen* » ou « *la directive sur le travail de plateforme* » par exemple, qui ont réellement fait avancer le social, par la voie de l'intégration et de la législation européenne.

Nous comprenons donc que la commission EMPL est l'espace légitime et institutionnalisé du Parlement européen pour les questions sociales. L'aboutissement de ces « gros dossiers » qui y ont été traités nous démontre qu'il existe des moyens d'intégrer le social par la voie de la législation européenne, et notamment par cette arène. Cela tombe bien, car c'est justement cette commission qui a eu la charge partagée avec la commission ENVI d'émettre la position du Parlement sur le Fonds social pour le climat, principale compensation à l'ETS 2. Ainsi, nous commençons à nous demander, au vu de nos premières observations mitigées sur les améliorations sociales de l'ETS 2, et de nos constatations sur les capacités d'EMPL, si la véritable marge de manœuvre du PE ne s'est pas finalement trouvée dans les négociations du Fonds social, afin de produire une compensation efficace au marché. Nous allons donc dorénavant explorer ce terrain, pour comprendre si ce « *versant social de l'ETS 2* », comme le décrit Léa, n'aurait-il pas en réalité constitué l'élément clé dans la prise en compte du risque lié au nouveau marché.

¹⁴⁵ Excepté les intergroupes, qui sont des réunions de députés volontaires pour discuter et faire des préconisations sur certains sujets spécifiques, mais qui n'ont aucun pouvoir décisionnel dans la procédure législative.

III. Le Fonds social pour le climat comme « versant social » de l'ETS 2 : véritable enjeu social pour le Parlement ?

Au-delà des difficultés rencontrées dans le processus d'intégration de l'Europe sociale, on se rend tout de même compte qu'il est possible d'avancer en ce sens dans les domaines sociaux de compétence partagée, notamment du côté du Parlement européen. En effet, plus ou moins aidés par les circonstances favorables lors de la dernière mandature, les eurodéputés ont eu la possibilité de pousser pour la prise en compte des questions sociales, aboutissant parfois à des législations européennes ambitieuses sur le sujet. Ce fut notamment le fruit du travail des membres de la commission parlementaire à l'emploi et aux affaires sociales (EMPL), qui constitue comme nous venons de l'expliquer l'espace institutionnalisé et légitimé pour traiter de ces questions au Parlement européen.

Le fait de nous enfoncer de plus en plus profondément dans l'étude de notre sujet, que ce soit en lien avec l'ETS ou avec la capacité du PE à agir dans le domaine social, fait surgir à ce moment précis une forte interrogation que nous n'avions pas vu venir. Dès le début de notre réflexion, lorsque nous avons eu connaissance de la création de l'ETS 2 et de la controverse sociale qui entourait l'outil, nous avons pris conscience de l'enjeu social important qu'induisait cette réforme du marché carbone. Nous nous sommes alors dit qu'une recherche approfondie sur les négociations parlementaires ayant eu lieu sur le texte de l'ETS 2 serait un moyen intéressant d'étudier la marge de manœuvre dont dispose les équipes parlementaires pour intégrer la prise en compte des enjeux sociaux dans la législation européenne. Nos premières recherches, puis les suivantes, nous ont conforté dans cette optique qui semble pertinente. Or au stade de la recherche où nous réalisons l'entretien avec Léa, qui a participé aux négociations sur le Fonds social pour le climat, nous nous interrogeons réellement sur la justesse de notre focus.

Nous savons depuis le début que le FSC est lié à l'ETS 2, et qu'il est censé servir de compensation sociale au nouveau marché. Toutefois, nous avons constaté une telle opposition à l'ETS 2 de la part d'eurodéputés de divers groupes politiques, dans les médias et dans les amendements de rejet, que nous avons postulé que le processus décisionnel le plus pertinent à étudier serait celui sur l'ETS 2, et non celui sur le FSC. D'autant plus que notre but est aussi de voir comment inclure du social à l'Union européenne dans une législation technique, dont les deux dimensions essentielles sont à la base environnementale et économique. Le but n'était pas d'étudier l'inclusion du social par une législation pensée comme un outil de politique sociale, telle que celle sur le FSC. Mais à force, nous nous demandons cependant si nous n'avons pas fait fausse route. Si finalement les négociations autour de l'ETS 2 ne sont-elles pas assez

vides en matière sociale, non pas par désintérêts des députés, mais parce que l'action la plus pertinente et la plus efficace pour limiter le risque social lié à l'ETS 2 serait de s'investir dans l'outil prévu pour cela. Nous nous posons ces questions car il y a, comme nous l'avons conclu, peu de social dans la proposition législative initiale. Dans le texte final, des mentions ont été rajoutées, mais il est difficile de comprendre s'il s'agit d'une amélioration importante ou non, notamment sur les dotations du FSC. Parmi les 1711 amendements tablés par les députés de la Commission ENVI, on ne trouve quasiment que des amendements de suppression pour tout ce qui se rapporte de près ou de loin à l'ETS 2 en ce qui concerne les principaux groupes opposés (GUE/NGL, Verts/ALE, S&D). Mais y a-t-il eu ensuite des négociations poussées de la part de ces groupes pour intégrer le social dans le texte une fois la suppression rejetée ? Difficile à dire avec ce premier niveau d'analyse des documents de travail législatif. Enfin, l'impression de créer une imposition de problématique à Léa lorsque nous lui demandons pourquoi un compromis social n'a-t-il pas pu être trouvé pour l'ETS 2, et qu'elle ne semble dans un premier temps pas comprendre pourquoi nous cherchons du social dans le texte de l'ETS 2, constitue le point culminant de ce questionnement.

À la suite de cela, il nous a donc paru primordial de nous pencher plus en profondeur sur le Fonds social pour le climat, afin d'élucider cette énigme. Pour savoir si le traitement de l'enjeu social lié à l'ETS 2 s'est plutôt concentré dans les négociations sur le FSC ou non, nous opérerons de la manière qui suit. Tout d'abord, nous reviendrons plus en détail sur ce qu'est le FSC, en définissant précisément le projet proposé par la Commission. Par la suite, nous étudierons la nature des négociations qui se sont tenues sur le Fonds, pour découvrir quelles améliorations ont été obtenues, et dans quelle mesure elles se concentraient ou non sur le risque social propre à l'ETS 2. Pour finir, nous conclurons ce point en donnant une réponse claire, que nous tirerons de l'analyse du compromis final du Parlement pour le FSC, en lien avec les négociations de l'ETS 2. Cela nous permettra de nous relancer sereinement vers notre ultime analyse des négociations relatives à la directive sur l'ETS 2 dans la dernière grande partie.

Les sources mobilisées ici seront principalement de deux types. Nous utiliserons encore une fois un certain nombre de documents de travail législatif, mais cette fois relatifs au FSC. Nous mettrons ensuite en perspective les constats que nous en ressortirons, grâce aux apports de nos deux entretiens dans lesquels il est question du Fonds social pour le climat. Il s'agit bien sûr principalement de celui de Léa, mais aussi de celui de Sébastien, conseiller politique chez les Verts/ALE ayant participé aux négociations des deux instruments.

A. Le Fonds social pour le climat, un projet initial avec pour objectif l'atténuation de l'impact social causé par l'ETS 2

Ce Fonds social pour le climat nous questionne, et nous nous demandons s'il n'a pas constitué la principale clé de négociation pour la prise en compte de l'enjeu social au Parlement européen dans notre sujet. Et en effet, quand nous interrogeons Léa en lui demandant pourquoi un compromis social n'a-t-il pas pu être trouvé au niveau de l'ETS 2, voici ce qu'elle nous répond :

« Je crois que la question de l'ETS 2, il n'y avait pas vraiment d'enjeu... enfin l'enjeu social n'a pas été pris en compte en fait. C'était l'enjeu environnemental, [...] et le versant social de l'ETS 2 c'était le Fonds social pour le climat. Donc alors je ne sais pas si dans tes recherches tu as trouvé qu'il y avait un grand versant social à l'ETS 2, mais je n'ai pas l'impression que c'est... », Léa, p.178.

Ici, nous faisons clairement face à une imposition de problématique, puisqu'elle ne comprend pas pourquoi nous cherchons du social dans le texte sur l'ETS, le « penchant social de l'ETS 2 » étant le FSC. Son propos semble de plus aller dans le sens d'une hypothèse que nous avons formulé en première partie, selon laquelle la prédominance de la dimension environnementale ne laisserait pas ou peu de place à l'intégration d'une dimension sociale dans l'instrument en lui-même. Attardons-nous donc plus précisément sur la composition du projet initial de ce Fonds, pour regarder si les négociations majeures n'ont pas pu eu lieu sur ce dossier, plutôt que sur la procédure 2021/0211A(COD) de l'ETS 2.

Déjà, en nous penchant sur la proposition initiale de la Commission¹⁴⁶, il est vrai que nous constatons un but clairement affiché de contrebalancer l'impact social produit par la mise en place de l'ETS 2. Après une première page rappelant encore une fois les justifications environnementales du paquet Fit for 55 et de ces mesures, l'exposé des motifs en vient rapidement à la nécessité d'inclure d'autres secteurs dans la réduction des émissions. Se référant à la révision de la directive 2003/87/CE et à la création de l'ETS 2, on peut ensuite y lire que « Afin d'atténuer les incidences sociales et distributives sur les plus vulnérables de l'échange de droits d'émissions dans les nouveaux secteurs du bâtiment et de transport routier, un Fonds social pour le climat est créé » (p.3). Par « les plus vulnérables » sont entendus en particulier « les ménages vulnérables, les microentreprises vulnérables et les usagers vulnérables des transports » (Article premier), définis à l'article 2 *Définitions*. La partie *justification et objectifs* de l'exposé des motifs est assez courte puisque c'est là que réside l'essentiel du projet, c'est-à-dire atténuer ces incidences

¹⁴⁶ « Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un Fonds social pour le climat » (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0568%3AFIN>.

sociales en créant un Fonds qui va permettre d'aider financièrement les Etats dans la mise en place de mesures compensatoires à la hausse de tarification des combustibles concernés.

Comment cela devrait-il fonctionner dans les faits ? La Commission détaille cela dans la proposition législative, et dans la partie 5. *Autres éléments* (p.12), qui permet de mieux comprendre les diverses dispositions proposées. Le but d'atténuation des conséquences sociales est donc présenté au premier article. A cette fin, le Fonds « *apporte un soutien aux Etats membres dans le financement de mesures et investissements* » visant à bénéficier aux personnes et microentreprises vulnérables touchées par les retombées tarifaires de l'ETS 2. Dans cet article, deux types de mesures sont déjà citées : « *une aide directe temporaire au revenu* » ; et des mesures en termes de rénovation et d'efficacité énergétique des bâtiments, d'emploi des énergies renouvelables, et d'amélioration d'accès aux transports à faibles ou zéro émission. Pour ce faire, les Etats vont devoir construire des plans sociaux pour le climat (article 3), et ce sont ces plans que le FSC viendra cofinancer. L'article 3 semble supposer que le premier type de mesure cité ci-dessus est en fait une option, avec « *Le plan peut inclure des mesures nationales fournissant une aide directe temporaire [...]* » ; quand le deuxième type de mesures, mesures d'investissements, sont obligatoirement comprises dans le plan. Le détail du contenu des plans fait l'objet de l'article 4, avec les mesures qu'il doit contenir, mais aussi des estimations, explications d'effets, ou justifications pour certaines mesures par exemple. Les actions éligibles (rénovation des bâtiments, gratuité des transports public, etc.) et non éligibles (aide directe pour les ménages bénéficiant déjà d'une aide publique sur les combustibles visés) sont d'ailleurs respectivement répertoriées aux articles 6 et 7. Pour pouvoir soutenir efficacement les plans des Etats membres, le Fonds se doit d'être suffisamment doté. Il y a donc une dotation fixe qui est prévue à l'article 9, avec un total prévu de 72,2 milliards d'euros pour 2025-2032, plus élevée donc que celle entérinée par la directive 2023/959. Comme expliqué dans les *Autres éléments* (p.13) et dans le considérant 23, cette dotation devrait correspondre à environ 25% des recettes du nouveau marché carbone, part qui serait directement injectée au budget de l'UE pour alimenter le fonds, nécessitant une modification du plan financier pluriannuel 2021-2027. Cette mention des 25% est en revanche absente des articles, comme pour la proposition initiale de l'ETS 2. On le comprend mieux maintenant, puisqu'il s'agit d'une estimation, mais que l'idée de base est d'allouer un montant fixe, et non de définir un pourcentage fixe des recettes du marché comme dédié à l'alimentation du FSC. L'article 13

prévoit le calcul des dotations par Etat en fonction des annexes I et II¹⁴⁷. Peu après l'article 12 qui rappelle que le soutien du FSC ne remplace pas les dépenses des Etats mais s'y ajoute, l'article 14 précise que les financements nationaux doivent être d'au moins 50% des plans. Le second paragraphe indique aussi que pour se faire, les Etats « *utilisent notamment les recettes tirées de la mise aux enchères de leurs quotas, conformément au chapitre IV bis [...]* », se rejoignant et appuyant un peu la mention non-contraignante du FSC dans le chapitre IV bis, à l'article 30 quinquies. Nous pouvons également noter que l'article 16 prévoit le détail des modalités d'évaluation des plans par la Commission. Le 17^{ème} porte sur une possible modification des plans par les Etats lorsque ceux-ci ne sont plus en mesure d'atteindre les objectifs fixés, avec une justification valable. Il nous semble enfin important d'évoquer l'article 19, qui établit l'obligation pour les Etats d'avoir atteint les « *jalons et les cibles* » prévus dans leurs plans afin d'avoir accès à la délivrance de leur part du Fonds. Cette disposition constitue bien sûr un contrôle supplémentaire sur l'action des Etats et une incitation à se conformer à l'application des mesures prévues par le texte et dans le plan validé. Cependant, cela peut aussi laisser craindre des retards de paiements et des compensations sociales réduites dans une situation où l'Etat rencontrerait des difficultés à atteindre ses objectifs, en dehors du cadre de l'article 17. Après cela, il reste encore quelques articles techniques qui nous intéressent peu. Comme pour l'ETS 2, la Commission prévoit bien sûr une évaluation du dispositif, ici pour le 1^{er} juillet 2028 dans un premier temps.

En récapitulatif de l'analyse de cette proposition législative, nous retenons principalement deux choses. Nous sommes face à un projet dont l'objectif affiché est sans aucune ambiguïté « l'atténuation » de l'impact social lié à l'ETS 2. Il intègre pour cela la création des plans sociaux pour le climat, qui doivent permettre d'aider les ménages, les microentreprises et les usagers des transports vulnérables dans la transition énergétique, face à l'augmentation à venir des prix des combustibles pour les bâtiments et le transport routier. Avec les dotations du FSC aux Etats, le but est de permettre la mise en place de mesures efficaces pour cela. Il s'agit donc bien de l'outil social, du « *penchant social* » à l'ETS 2 pensé par la Commission. On a toutefois un certain nombre de choses qui restent assez larges ou floues dans le texte. C'est le cas de la définition du public cible, des types de mesures à utiliser dans les plans, ou encore du débat sur la dotation suffisante ou non. Le FSC a donc le potentiel d'être un grand sujet du débat social en lien avec l'ETS 2, et c'est d'ailleurs l'idée, avec les commissions EMPL et ENVI saisies au fond.

¹⁴⁷ Comme pour la procédure 2021/0211A(COD), nous remarquons que les annexes ne figurent pas dans le texte de proposition législative accessible via le site Eur.Lex. Cela semble être habituel, mais nous ne comprenons pas vraiment pourquoi.

En revanche, ce seul débat sur « l'atténuation » nous semble ici insuffisant pour traiter l'enjeu social de l'ETS 2 dans sa globalité, et cela se voit déjà dans les différences de termes utilisés entre cette proposition et celle relative à l'ETS 2. Dans le considérant 52 de la proposition législative modifiant la directive 2003/87/CE, on parle d'une « *compensation sociale efficace* » des effets négatifs de l'ETS 2, là où l'approche récurrente tout au long de la proposition pour le FSC est « d'atténuer » l'impact. Et pour cause, le FSC est un outil social dont l'existence est essentiellement motivée par la création d'un marché qui va venir précariser, sans doute plus qu'il ne pourrait le compenser avec seulement 25%¹⁴⁸ des quotas destinés à alimenter le Fonds. Il s'agit un peu du « *serpent qui se mord la queue* », comme nous dit plusieurs fois Léa (p.2). Il y a donc la question de l'existence même de l'ETS 2 qui reste substantielle en 2021 et en 2022, question qui ne peut être traitée que du côté des négociations sur la procédure 2021/0211A(COD), et que nous étudierons après.

Cependant, si l'on part du principe que l'ETS 2 va être adopté, comme le suppose le projet du Fonds, nous pouvons distinguer plusieurs thématiques de négociations possibles sur ce dernier. Il y a tout d'abord les négociations sur le public cible du Fonds et sur le contenu des Plans sociaux, négociations propres à ce règlement et indépendantes du texte sur l'ETS 2. Ensuite, nous avons deux points distincts que nous pouvons rassembler sous la même thématique, du fait qu'il soit possible d'agir dessus au niveau des deux textes. Il s'agit premièrement de l'expression du lien entre l'ETS 2 et le FSC en ce qui concerne la dotation, qui est dans les deux cas assez peu présente dans les articles. Et deuxièmement, des dispositions relatives à l'utilisation des recettes des autres quotas du chapitre IV *bis* par les Etats membres dans leurs plans sociaux, qui restent au stade des initiatives législatives peu contraignantes. Nous allons donc maintenant nous pencher sur les négociations qui ont eu lieu pour le FSC au Parlement, et voir si l'une de ces deux thématiques a pris plus d'importance que l'autre, et notamment si les négociations du FSC ont été prépondérantes ou non concernant les deux enjeux liés entre les textes.

¹⁴⁸ Il ne s'agit pas de donner une opinion politique ici en disant que les 25% seraient insuffisants. Simplement, le raisonnement économique suppose qu'étant donné que la totalité du prix carbone reposera sur les fournisseurs de carburants, la répercussion sur les tarifs des combustibles sera forcément plus proche des 100% que des 25%.

B. Les négociations propres au FSC : une volonté d'élargissement du champ d'application et du contenu, avec un résultat mitigé

Tout d'abord, il faut noter que la plupart des négociations sur le FSC vont se faire en lien avec son contenu. C'est assez logique puisque comme nous l'avons fait remarquer juste avant, les dispositions sont assez larges et générales dans la proposition en ce qui concerne le public cible, ce que doit contenir un plan social pour le climat, et les types de mesures éligibles. Il y a donc un potentiel d'approfondissement assez important de ce côté-là. Afin de voir de quelle manière les parlementaires investissent ces volets-là du Fonds, nous allons étudier la liste des amendements¹⁴⁹ déposés par les groupes politiques, mais également les amendements de compromis¹⁵⁰ (CAs). Il convient par ailleurs de rappeler que nous sommes dans un cas assez particulier avec le FSC, puisque les eurodéputés qui travaillent sur ce texte appartiennent à deux commissions parlementaires¹⁵¹. Il y a en effet deux commissions saisies au fond, qui sont les commissions ENVI et EMPL, et qui ont donc travaillées ensemble. Le fait d'avoir des commissions conjointes est très rare, comme nous le disait Léa, notamment car le fait d'avoir deux commissions ayant le même poids rends plus dur le travail de négociation (P.177). Cela souligne donc vraiment la volonté de retranscrire le côté transition écologique et sociale dans le texte.

Nous n'allons pas analyser tous les amendements, étant donné qu'il y en ait 1116 et que tous ne nous intéressent pas. Nous nous concentrons donc sur certains articles, à commencer tout de même par le premier, car il est toujours intéressant de regarder si les députés n'ont pas déjà quelque chose à redire sur l'objet et le champ d'application. Ici, il est très important de noter qu'on trouve le marqueur d'une revendication importante quant au champ d'application du dispositif. Souvenons-nous, la proposition de la Commission dit clairement que ce Fonds s'adresse à la l'atténuation/compensation de l'effet social de l'ETS 2 essentiellement. Nous remarquons ici qu'avec les amendements 389 à 394, les cinq groupes GUE/NGL, Verts/ALE, S&D, PPE et ECR (plus quelques non-inscrits) proposent un remplacement de la mention spécifiant que le Fonds bénéficie aux « *plus vulnérables* » touchés par l'ETS 2, par une mention

¹⁴⁹ « Fiche de procédure : 2021/0206(COD) | Observatoire législatif | Parlement européen », consulté le 15 mai 2024, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0206\(COD\)&l=fr](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0206(COD)&l=fr).

¹⁵⁰ Amendements qui reprennent et synthétisent un ensemble d'amendements préalablement tablés par différents groupes politiques sur un même article, pour former une version correspondant à un compromis majoritaire. Ce sont ces amendements qui sont ensuite votés par la commission parlementaire pour former sa position finale.

¹⁵¹ Auxquelles s'ajoutent les commissions pour avis bien sûr, assez nombreuses pour le Fonds (BUDG ; ECON ; ITRE ; IMCO ; TRAN ; REGI ; FEMM ; JURI).

plus globalisante, avec l'idée de concerner toutes les personnes vulnérables face aux mesures de transition écologique de l'EU et à la précarité qui en découle. Léa nous parle d'ailleurs de cette position d'élargissement du spectre des personnes concernées comme d'une volonté principale de La Gauche, mais aussi de la Commission EMPL plus globalement :

« Nous on a voulu au début essayer de créer ce fonds détaché de l'ETS2. Donc créer ce fonds pour qu'il puisse servir de façon globale à tous les ménages vulnérables à... aborder la transition, à faire la transition. [...] on voulait vraiment créer un nouveau fonds, des nouvelles ressources, etc. qui viennent alimenter ce fonds pour aider le maximum de personnes. », Léa, p.175.

Elle nous dit aussi que c'était compliqué, car les commissions n'étaient pas tout à fait d'accord, avec EMPL qui priorisait l'aide aux ménages, et ENVI qui avait la volonté de faire la transition (p.175). Toujours est-il que l'importance d'agir sur le champ d'application est bien marquée, et qu'on retrouve d'ailleurs dans le *Compromise Amendment 1*¹⁵², soutenu par les 5 groupes cités et Renew. Cet amendement élargit le champ comme susmentionné, en conservant tout de même que le Fonds vise « *en particulier* » à adresser les effets sociaux liés à l'ETS 2 dans l'alinéa 4, ce qui était également remplacé par plusieurs amendements.

Ensuite, cette volonté de modification et de précision du contenu se poursuit notamment au travers de très nombreux amendements sur l'article 2 *définitions*. Ils approfondissent les définitions, pour ouvrir la possibilité à plus de personnes d'être soutenues par les plans sociaux, avec des mesures de meilleure qualité. Par exemple, certains viennent renforcer la définition de « *rénovation énergétique* » (art. 2.1), comme avec le 427 par les Verts qui propose une « *rénovation **en profondeur***¹⁵³ *des bâtiments* », pour un investissement dans des mesures plus importantes ; et en même temps leur amendement 440 où ils élargissent la définition de « *précarité énergétique* », pour l'ouvrir au maximum de personnes en difficultés. De nouvelles définitions sont également proposées, comme celle de la « *précarité transport/mobilité* » (article 2.2 bis - n°446 à 449) portée par des membres du PPE, Renew, ECR, et La Gauche. Léa nous en parle comme un des succès obtenus :

« Ce qui est sûr c'est que nous, on avait porté notamment la problématique de la pauvreté de transport. Donc en gros, c'était un concept qui n'existait pas du tout

¹⁵² David Casa et Esther de Lange, « Compromise Amendments, 2021/0206(COD) » (2022), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ39/AMC/2022/05-18/SCF_comp_final_clean_EN.pdf.

¹⁵³ Le gras correspond aux parties modifiées ou ajoutées par les amendements.

et qui disait qu'il fallait prendre en compte le fait que les gens n'avaient pas les moyens de se déplacer. [...] Et c'était une idée que nous on a apporté, et qui a été reprise dans la position du Parlement, et qui est encore dans l'accord final sur le FSC. Donc ça, c'est plutôt chouette. », Léa, p.175.

On a ainsi un nombre relativement important d'amendements sur l'article 2 (80, du 427 au 506), mais c'est aussi le cas pour les articles qui posent des dispositions relatives aux Plans sociaux, surtout les articles 3 et 4 du *Chapitre II Plan sociaux pour le climat*, et les articles 5 à 8 du *Chapitre III Soutien du fonds destiné aux plans sociaux pour le climat*. Il y a par exemple quelques propositions relatives à l'article 3.2 qui dit initialement que le plan « *peut inclure des mesures nationales fournissant une aide directe* ». Avec l'amendement 533, 3 députés espagnols de Renew propose de remplacer cela par « le programme inclut [...] », mais cette proposition est assez marginale¹⁵⁴. Certaines élargissent un peu la possibilité de recours à l'aide directe au revenu, mais ne suggère pas de la rendre obligatoire. D'autres développements sont un peu plus intéressants sur le paragraphe 3 de cet article, qui était très général sur les types de projets compris dans le plan. Les Verts proposent par exemple d'ajouter 3 types de projets plus précis, comme le 557 pour « *financer des mesures et des investissements visant à garantir l'accès à un logement décent* ». L'article 4 fait aussi l'objet de développements sur ce que doit comporter un plan social. Renew propose ainsi la création d'un point *a bis*, qui suppose le recueil des « *informations quantitatives et qualitatives détaillées sur la précarité en matière d'énergie et de transport* » avec le 581. Ces exemples non-exhaustifs montrent qu'on a donc une part importante des négociations qui porte sur le champ d'application et le contenu du Fonds, visant à le rendre plus ambitieux.

Pour autant, ces négociations sur le FSC ont plutôt manqué d'ambition selon nos deux enquêtés Léa et Sébastien. En effet, Léa nous dit que « *le Fonds social pour le climat n'a pas été aussi ambitieux qu'on l'aurait voulu* » (p.179), notamment du fait du PPE et de la situation de commission conjointe :

« dans les deux cas, en ENVI et en EMPL, c'était des personnes du PPE. Le rapporteur EMPL du PPE, c'était David Caza. Il était très bien, mais clairement, par rapport à la rapportrice pour ENVI... il était assez faible quoi. [...] C'était vraiment un peu ENVI qui était en lead pour le Fonds social pour le climat. Et du coup la partie PPE... Et c'était aussi PPE qui était en lead sur l'ETS 2, quoi. Donc peut-être que c'est aussi une chose qui explique que la partie sociale était un peu moins prise en compte. », Léa, p.179.

¹⁵⁴ Ces 3 députés expliquent aussi leur position dans l'amendement 537, où ils disent que le FSC semblent se chevaucher avec d'autres fonds européens participants à la rénovation énergétique, d'où l'idée de dédier celui-ci à une compensation directe.

En effet, si on regarde le Rapport initial des rapporteurs du PPE¹⁵⁵, on peut voir que le focus est un peu moins social, avec par exemple plusieurs amendements pour l'inclusion des PME comme bénéficiaires, ou des positions moins ambitieuses sur l'élargissement des définitions (amendement 430, moins ambitieux que ceux cités ci-dessus sur la « *renovation énergétique* »). De plus, en ce qui concerne les développements cités aux articles 3 à 8, il y en a certes des intéressants, mais un certain nombre ne change pas non plus grand-chose, modifiant quelques mots peu significatifs, ou rajoutant des explications de principes. D'ailleurs, en regardant le *Cluster 1 : Scope*, qui regroupe les CAs 1 à 8 dans le document sur les compromis du Parlement, on se rend compte que les changements ne sont pas drastiques, ni en si grand nombre, dans le contenu et dans le fonctionnement. On a donc une grande part des négociations qui se sont concentrées là-dessus, avec une volonté marquée de certains groupes d'améliorer les gains sociaux, mais au résultat global mitigé.

Sébastien nous rapporte lui carrément à ce propos que :

« Le Fonds, c'est malheureusement... Alors, oui, c'était malheureusement assez faible comme niveau de négociation. », Sébastien, p.188.

C. Des avancées plus prometteuses sur la dotation du Fonds et sur l'emploi des ressources par les Etats membres, permises par des dispositions proposées dans le compromis ETS 2

Le compromis réalisé par les commissions ENVI et EMPL sur la première thématique du champ d'application et du contenu du Fonds est donc relativement peu ambitieux selon nos enquêtés, constat cohérent avec notre analyse des amendements. Il faut dire que s'il l'on se penche sur les CAs, on peut voir que la plupart sont soutenus par tous les groupes, sauf ID. On est donc dans un compromis politique très large. Nous ne disons cependant pas que rien n'a été fait. Nous venons bien sûr de noter plusieurs développements intéressants par rapport aux amendements juste avant. Et même Sébastien¹⁵⁶ qui est déçu par les négociations du FSC nous dit quand même qu'à part un point particulier¹⁵⁷ :

¹⁵⁵ David CASA LANGE Esther de, « PROJET DE RAPPORT sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat | CJ39_PR(2022)703206 | Parlement européen », consulté le 18 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ39-PR-703206_FR.html.

¹⁵⁶ Voir Annexe III.

¹⁵⁷ Sébastien exprime une grosse déception sur le fait de ne pas avoir réussi à transformer ce « fonds de compensation » en « fonds d'anticipation », en avançant la date d'entrée en vigueur du Fonds par rapport à celle de l'ETS. Nous tâcherons

« toutes les autres conditions ont plutôt été remplies, ce qui nous a convaincus à la fin de signer le compromis final [du Parlement]. », Sébastien, p.185.

Il est vrai que la proposition du Parlement améliore celle de la Commission d'un point de vue social, avec une ambition un peu supérieure. Toutefois, une position qualifiée comme ambitieuse vis-à-vis de la proposition initiale est à différencier d'une position du Parlement considérée comme ambitieuse elle-même. Tous nos enquêtés sont d'accords pour dire que le PE est l'institution la plus progressiste du triangle institutionnel, et que le Conseil est la plus conservatrice. Dans ce contexte, Juliette met en avant l'importance d'arriver avec une position forte du Parlement en trilogue, pour avoir une marge de négociation face au Conseil :

Mathieu : **« Et donc là, sur ce point-là par exemple, vu que la position du Parlement n'a pas été hyper ambitieuse par rapport à celle de la Commission, enfin...¹⁵⁸ »**

« Ah bah, c'est foutu. En fait... ta négo, elle se base vraiment sur la position du Conseil plutôt que du Parlement. Et tu ne peux plus revenir avec tes vieux trucs du Parlement. Enfin, tes trucs d'écolo ou de gauche que tu voulais dans la position du Parlement, s'ils ne sont pas sur la table de la position du Parlement en trilogue, ils ne pourront pas être discutés en trilogue. Donc, c'est fini. », Juliette, p.171.

Cette faible ambition sur le champ d'application et le fonctionnement condamne donc un peu le Fonds à une issue de trilogue décevante. Mais dans les négociations du FSC au Parlement, il ne faut pas oublier les dispositions qui concerne la deuxième thématique que nous avons souligné, avec celles qui sont liées à l'ETS 2. Ces dernières, présentes aux articles 9 et 14, peuvent avoir un impact fort sur l'ampleur de la compensation sociale qui sera mise en œuvre. Regardons si celles-ci ont été négociées de manière plus ambitieuse par les commissions EMPL et ENVI.

En ce qui concerne tout d'abord l'article 9 et la dotation du Fonds Social, nous nous retrouvons majoritairement face à deux types d'amendements initiaux : ceux qui proposent une augmentation pour l'une ou les deux périodes d'allocation (2025-27 et 2028-32) ; et ceux qui proposent la même chose que la Commission, ou à minima la même chose (ajout de mentions « *au moins* » ou suppression des mentions « *sous réserve des montants disponibles* »). Globalement, les groupes politiques qui demandent une

d'évoquer ce point intéressant plus tard.

¹⁵⁸ Nous parlons ici de la position du Parlement sur l'ETS 2, que nous jugeons au départ peu ambitieuse socialement.

allocation plus forte sont minoritaires. Pour la première période, il n'y a que les Verts et La Gauche, qui demande plus, avec « *au moins* » 48,7€ milliards contre 23,7€ prévus (AM 829 et 830). A noter la position intéressante d'ECR, qui propose « *x% de la quantité totale de quotas* » de l'ETS 2 au n°828, ce qui permettrait de garantir le « *caractère dynamique de la taille du Fonds*¹⁵⁹ ». Etonnamment, ce sont les seuls à proposer cela. En effet, nous voyons que depuis le début la Commission inscrit dans les exposés des motifs et dans les considérants des deux textes prévoir une allocation d'environ 25% du marché, mais se refuse à fixer une allocation en pourcentage de quotas de l'ETS 2 au fond, ce qui permettrait effectivement une adaptation de la taille du Fonds au prix du carbone.

Les autres groupes politiques se rangent dans la deuxième catégorie, à savoir ceux qui demandent au moins la même chose que prévue. Pour la deuxième période, seule La Gauche demande plus, et beaucoup plus, avec une proposition à « *au moins* » 270,625€ milliards au lieu de 48,5€ milliards prévus (AM 842). Cette proposition interpelle, puisqu'elle multiplie par 5,6 la proposition de base, censée représenter 25% des ressources issues de l'ETS 2. On est donc même au-delà d'un cas où il serait décidé d'allouer 100% des ressources de l'ETS 2 au FSC. Nous ne sommes donc pas vraiment en capacité d'expliquer cette proposition, mais nous pouvons cependant mieux comprendre le positionnement du groupe, seul à continuer de faire grimper les enchères, grâce aux éclaircissements de Léa sur la dotation :

« y a eu des calculs de fait. On trouve que ce n'est pas assez. Alors du coup comme je n'ai pas eu le temps de lire mes papiers, je ne sais plus les chiffres. Mais en fait, c'est une toute toute petite... enfin une minuscule partie par rapport à ce qu'il faudrait rien que pour rénover le parc immobilier. », Léa, p.175.

Un élément d'éclaircissement pourrait être la volonté d'avoir un nouveau Fonds détaché de l'ETS 2, avec des nouvelles ressources, dont elle nous parle à la citation page 93 du mémoire. Dans tous les cas, les autres groupes ne suivent pas du tout cette dynamique. La plupart d'entre eux se conforment à la position de la Commission. Les Verts et quelques Renew dissidents (844 et 843), vont même dans le sens contraire, avec une allocation « *au moins* » conforme à celle de base, mais pour 2028-2035, au lieu de 2032. Cette position singulière étonne de la part des Verts. Cela se comprend en fait à travers la stratégie consistant à passer d'un « *fonds de compensation* » à un « *fonds d'anticipation* », que nous a présenté Sébastien (p.185). Un des enjeux majeurs pour les Verts dans ce texte était d'obtenir le lancement du Fonds avant le début de l'ETS 2, pour que les mesures et les aides permettent aux ménages d'anticiper la

¹⁵⁹ Extrait de la *Justification* accolée à l'amendement 828.

montée des prix, en rénovant leur isolation avant par exemple. C'est pour cela qu'il demande plus lors de la première période, qu'ils veulent faire débiter en 2024, et non en 2025. D'ailleurs, d'autres groupes soutiennent cela, comme le PPE qui propose aussi 2024 dans le Rapport des rapporteurs. La Gauche et les S&D propose même 2023. Avec une proposition d'augmentation de la dotation en prime, c'est donc plutôt La Gauche qui porterait le plus cela. Cependant, nous pourrions analyser la proposition des Verts pour la deuxième période comme un moyen d'être cohérent à la stratégie, en étalant les fonds sur la durée, et en ouvrant aussi une possibilité d'entente sur ce projet avec les groupes récalcitrant et le Conseil.

Dans tous les cas, nous voyons bien que la dynamique majoritaire n'est pas à l'élargissement de la dotation ici, ce qui semble témoigner d'une ambition là aussi assez faible.

Pour l'article 14.2 et la disposition vague et non-contraignante vis-à-vis de l'utilisation des recettes restantes de l'ETS 2 par les Etats membres dans les plans sociaux, il y a étonnamment très peu de modifications proposées. Il n'y a en fait que 4 amendements (918 à 921), dont 3 de suppression, par La Gauche (2 fois) et par une députée polonaise ECR ; et 1 amendements des socialistes qui renvoie à la directive 2003/87/CE, en supprimant la précision qu'il s'agit du Chapitre IV *bis*¹⁶⁰. Ici encore, nous avons l'impression d'un manque d'ambition, puisqu'il y a la possibilité de développer cette mention « *Les Etats membres utilisent notamment les recettes tirées de la mise aux enchères de leurs quotas, conformément au chapitre IV bis [...]* » (art. 14.2), pour rendre par exemple obligatoire l'emploi des ressources des Etats acquises par la vente de quotas dans les plans sociaux. Globalement, sur ces deux articles que nous avons repérés comme ayant un lien particulièrement fort avec l'ETS 2, et pouvant faire l'objet de négociations des deux côtés, notre constat est assez décevant, avec une ambition et des propositions assez faibles.

Or, en nous rendant sur le document contenant les amendements de compromis, nous tombons sur un compromis très éloigné de ce que nous venons d'observer. Il s'agit donc du *Cluster 2B*¹⁶¹ (p.30), qui contient notamment les CA 9 et CA 14. Ici, c'est vraiment le nouvel article 9 qui est au cœur de ce compromis, très divergent des propositions précédentes. En effet, on se retrouve pour la période « *[date of entry into force]-2027* » avec une dotation de base de 11,4€ milliards, à laquelle s'ajoute 5,25€ milliards (150 millions de quotas de l'ETS 2 alloués au FSC), ce qui donne un total largement inférieur à ce

¹⁶⁰ Difficile de savoir s'il s'agit d'une simple modification textuelle, ou d'un moyen de dire que les revenus de l'ETS 1 peuvent être employés dans les plans. La directive nous paraît de toute manière assez claire sur le fait que ce sont essentiellement les revenus de l'ETS 2, et non ceux de l'ETS 1, qui serviront en partie au financement des plans.

¹⁶¹ David Casa et Esther de Lange, « Compromise Amendments, 2021/0206(COD) » (2022), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ39/AMC/2022/05-18/SCF_comp_final_clean_EN.pdf.

qui était initialement prévu. C'est d'ailleurs moins que tout ce qui a été proposé auparavant. Le 2^{ème} paragraphe de l'article 9 ne prévoit plus de dotation pour 2028-2032, expliquant qu'elle devra être établie par une révision de la régulation, en accord avec l'article 30a(1a) de la Directive 2003/87/CE. Tout cela semble à première vue très étonnant, et encore moins ambitieux que les positions précédentes. Mais ce renvoi au Chapitre IV *bis* de la Directive 2003/87/CE, absent auparavant, suppose que des modifications de l'ETS 2 aient été opérées, affectant ainsi la dotation du FSC. Et effectivement, en lisant la modification suivante du *Cluster 2B* sur le considérant 23, on se rend compte qu'un changement majeur a été opéré dans les négociations de l'ETS 2, impactant grandement la dotation. Voici ce qui y figure :

« The financial envelope of the Fund has been set on the basis of an assessment of the estimated amount generated by allocating to the Union budget 25% of the expected revenues linked to commercial road transport, commercial buildings and other fuels covered by Chapter IVa [ETS Directive] in the first period. », CA 9, Considérant 23, p.31-32.

Cette modification nous apprend qu'une distinction a été opérée entre les consommations commerciales et privées de combustibles au niveau de l'ETS 2, afin que seules les consommations commerciales soient dans un premier temps concernées. Cela explique donc la baisse de dotation, puisqu'il y aurait moins de quotas émis dans ce cas. De plus, un point 2.b) est rajouté à l'article 9, en faisant référence au Chapitre IV *bis*, et en précisant que toutes les ressources ETS 2 des Etats membres doivent être utilisées dans le cadre des mesures listées à l'article 6 du FSC, ce qui revient à lier toutes les ressources de l'ETS 2 aux plans sociaux pour le climat. Cette disposition vient préciser l'article 14.2, qui lui ne change pas.

Contre toute attente, le compromis est finalement assez ambitieux socialement, en ce qui concerne les dispositions qui lient le FSC à l'ETS 2. Ce revirement est initialement très étonnant au vu de la pauvreté des propositions précédentes sur la dotation et l'utilisation des ressources ETS 2 par les Etats membres. Finalement, grâce aux références qui renvoient au Chapitre IV *bis*, nous comprenons qu'il s'est passé quelque chose au niveau des négociations de l'ETS 2, et que ce sont les modifications qui y ont été draftées qui permettent l'ajout de ces nouvelles dispositions dans le compromis final du FSC.

Conclusion de deuxième partie

Au cours de cette deuxième partie, nous avons eu la confirmation que la création de l'ETS 2 impliquait un enjeu social singulier, et nous mieux compris le risque qu'il impliquait. Il est inévitable que l'instauration de ce marché entraîne des répercussions sur la tarification des combustibles concernés, en grande partie utilisés pour des usages particuliers. Nous avons pu voir à travers l'étude de la proposition législative que la Commission était consciente de cet enjeu, et prévoyait une « *compensation effective* » pour cela. Pour autant, les avis sur les mesures prévues par l'exécutif européen à cet effet sont restés extrêmement critiques, notamment au sein de l'hémicycle européen.

Dans ce cas, on s'interroge sur le rôle que pourrait avoir le Parlement européen, colégislateur dans cette PLO. Dans quelle mesure dispose-t-il des moyens pour intégrer du social dans les législations européennes ? Si l'Europe sociale se constitue d'une part intégrée restreinte, on remarque cependant que le PE a su s'approprier les compétences sociales lui étant reconnues. Déjà parce qu'il est le lieu de la représentation démocratique, et que les assemblées représentatives constituent des arènes de choix pour l'expression des considérations sociales. Ensuite parce qu'il est doté d'une commission à l'emploi et aux affaires sociales, entité légitimée pour l'action du Parlement dans les domaines sociaux intégrés.

Cette commission a justement été désignée avec la commission ENVI pour légiférer sur le « *versant social de l'ETS 2* » proposé par la Commission, le Fonds social pour le climat. La logique voudrait alors que ce soit dans cette arène que s'exprime la pleine marge de manœuvre du PE en matière sociale. Si c'est en partie le cas, les analyses conjointes de nos entretiens et des amendements sur le Fonds désignent aussi une forte influence des négociations sur l'ETS 2 dans l'obtention d'un compromis social relativement satisfaisant sur ce Fonds au Parlement.

En effet, la nature du CA9 prouve que ce sont avant tout les compromis faits sur l'ETS 2 qui ont permis un positionnement plus ambitieux au niveau de la dotation du Fonds et de l'utilisation des ressources par les Etats membres. La variable au cœur de la modification, à savoir la séparation au niveau des consommation commerciales et privée est d'ailleurs un élément qui ne peut être modifié qu'au niveau de l'ETS 2, et qui a un impact énorme sur les externalités sociales du marché. De ce fait, il apparaît clair que le Fonds social ne peut pas être l'unique moyen d'apporter une compensation sociale efficace à l'ETS 2. Sur ce dossier, la prise en compte du social semble dépendre au moins autant de son inclusion par les députés dans l'instrument technique lui-même ; que dans l'outil de compensation lui étant prédéfini suivant la logique institutionnelle classique.

Partie III : L'intégration de l'enjeu social par les parlementaires de la commission ENVI et leurs équipes aux différents stades de négociation de la directive introduisant l'ETS 2

Si la dimension sociale est à l'origine quasi-inexistante pour les marchés des permis négociables classiques, elle est à l'inverse complètement inhérente à celui de l'ETS 2. Ainsi, dans la négociation d'un Fonds où le levier de la dotation est relativement figé, comme c'est le cas ici, il apparaît compliqué de se référer à ce seul outil de compensation pour créer une contrepartie sociale efficace au marché. Effectivement, cela laisse pour seuls leviers le champ d'application et le fonctionnement du Fonds, qui sont primordiaux, mais insuffisants si la dotation ne suit pas et que le prix carbone a toute chance d'être largement répercuté sur les prix finaux à la consommation. Dans ce cas, il reste toutefois plusieurs leviers cruciaux, qui réside dans l'adaptation des dispositions propres au marché carbone. Si la marge de manœuvre est relativement restreinte du côté du Fonds compensatoire, il y a peut-être pour autant des choses à faire du côté des règles régissant l'ETS 2. Il s'avère que c'est le cas, puisque c'est ce que nous a démontré l'analyse du compromis final sur le FSC, avec une modification très intéressante concernant la dotation et l'utilisation des ressources autres par les Etats, qui rend le compromis plus ambitieux que prévu. Cette évolution est entièrement subordonnée à la différenciation entre les consommations commerciales et les consommations privées, qui a été introduite dans la proposition d'ETS 2 de la Commission ENVI, comme nous l'indique les renvois au Chapitre IV *bis* sur le CA 9 du Fonds.

Cette constatation met en lumière l'existence d'une véritable marge de manœuvre dans l'inclusion du social par les eurodéputés au travers des modalités de fonctionnement de l'ETS 2. Malgré le fait que le social était comme nous l'avons vu très peu pris en compte dans les dispositions de la proposition initiale, excepté pour les « *mesures en cas d'augmentation excessive des prix* » (art. 30 nonies), car réservé au Fonds social ; le cas de l'entrée différée pour les particuliers suppose que les membres de la commission ENVI se soient eux-mêmes saisis de ce moyen de dépasser le cadre prédéfini et réservé au social dans ce dossier, en investissant également l'ETS 2 de cette dimension pour aller au-delà des possibilités restreintes dans le cadre du FSC.

A ce stade de la recherche, nous allons donc nous plonger pleinement dans les négociations relatives au

texte de l'ETS 2, afin de voir dans quelle mesure les députés ont-ils investi ce terrain pour intégrer plus de considérations sociales. Afin d'analyser tout cela en respectant la progression observée par le texte au sein de la commission parlementaire et jusqu'au trilogue, nous développerons ainsi. Premièrement, nous nous pencherons sur la phase initiale du travail parlementaire, à savoir l'étude du texte par les députés, et le positionnement de leurs groupes politiques vis-à-vis du traitement de l'enjeu social. Deuxièmement, nous nous lancerons dans une étude approfondie du compromis CA 19 adopté par la commission ENVI sur l'ETS 2, et des différentes modifications relatives à la prise en compte de l'enjeu social dans le texte qu'il comporte. Troisièmement, il sera question d'analyser la dernière phase de négociation du texte, à savoir le trilogue avec la Commission et le Conseil, pour comprendre les dernières modifications ayant été effectuées lors de ce dialogue interinstitutionnel.

Au cours de cette dernière partie, nous utiliserons une méthode qualitative d'analyse des sources législatives, et de nos entretiens. Les principaux matériaux utilisés seront donc les documents de travail législatif et de négociation, ainsi que nos entretiens, surtout ceux de Juliette et de Sébastien. Cette analyse, dans la continuité de celle réalisée en deuxième partie, se veut être la plus pratique de notre recherche. Nous n'utiliserons donc pas de littérature ici, les parties précédentes étant en partie dédiées à l'obtention de l'apport théorique nécessaire. L'analyse qui va suivre visant à la compréhension concrète du travail des équipes parlementaires, en ce qui concerne l'inclusion du social dans le texte lors des phases de négociations, nous jugeons les deux types de sources précédemment cités comme les plus adéquats pour la réalisation de cet objectif. Les documents nous apporteront toutes les informations nécessaires sur la nature des propositions et des modifications ayant eu lieu ; et les entretiens nous permettront de les interpréter et de bien les comprendre dans le contexte des négociations, ce qui n'est pas toujours possible par la simple lecture.

I. Le positionnement des députés ENVI et de leurs groupes politiques sur l'enjeu social dans le Chapitre IV bis

Pour commencer, nous allons nous intéresser à la manière dont les eurodéputés de la commission ENVI ont accueilli le texte lors de son arrivée. Nous avons déjà évoqué l'hostilité à l'ETS 2 d'une frange substantielle du spectre politique du PE, ainsi que les volontés affichées par certaines groupes politiques de supprimer complètement l'ETS 2, ce qui avait en partie motivé notre choix de sujet. Il s'agit maintenant de voir concrètement comment cela s'est traduit dans le travail législatif.

Nous pouvons distinguer deux phases principales d'avancement d'un texte au sein même d'une commission parlementaire. Il y a premièrement ce que nous définissons comme l'accueil du texte, lors duquel les députés et leurs groupes se positionnent sur celui-ci. Cela signifie qu'ils vont déposer leurs amendements après analyse du texte, pour mettre en avant leur position et les changements qu'ils souhaitent réaliser. Deuxièmement, il y a la négociation entre les groupes, pour trouver un compromis majoritaire commun. Ici, nous nous intéresserons à la première phase, moment décisif de fixation des grandes priorités des différents groupes, ce qui guidera les négociations par la suite.

Pour bien comprendre l'intérêt et les spécificités des différents étapes du travail législatif, nous allons d'abord présenter l'organisation générale d'une équipe parlementaire autour d'un eurodéputé. Cela nous permettra de visualiser comment les députés et leurs équipes travaillent sur un texte. Une fois cela fait, nous pourrons donc nous pencher sur la première position prise sur le Chapitre IV bis, avec le Rapport de Peter Liese (PPE), rapporteur du texte. Nous aurons ainsi une bonne vision de l'orientation générale soutenue par le PPE. Pour finir, nous analyserons les positions prises par les autres groupes politiques, avec deux tendances générales qui se dégageront.

Aux fins de ce développement, nous emploierons principalement l'entretien de Juliette pour tout ce qui concerne l'organisation d'une équipe parlementaire autour d'un eurodéputé, puisque c'était le sujet même de l'entretien. Pour les positionnements des groupes sur le Chapitre IV bis, nous nous référerons au Rapport de Peter Liese, ainsi qu'aux autres amendements tablés sur ce texte ayant un lien avec l'enjeu social de l'ETS 2.

A. L'organisation d'une équipe parlementaire autour d'un eurodéputé et de son travail sur un texte

Lors de l'étude du Fonds social pour le climat, nous avons déjà utilisé les deux principaux types de documents à notre disposition sur les sites institutionnels relatifs au travail législatif des parlementaires, à savoir les rapports d'amendements des commissions parlementaires (ou du rapporteur de la commission) et les rapports d'amendements de compromis. Mais comment ces deux types d'amendements sont-ils façonnés ? Par qui ? Et dans quelles circonstances ? Pour enrichir nos connaissances sur tout cela, nous avons pu poser de nombreuses questions à Juliette, qui nous a expliquée en détail le fonctionnement général d'une équipe parlementaire, et la manière de travailler sur un texte.

De notre point de vue, il est déjà essentiel de bien savoir comment sont organisées les équipes parlementaires, afin de comprendre qui a travaillé sur quoi, et de quelle manière les documents que l'on utilise ont-ils été produits. Tout d'abord, Juliette nous dit bien qu'il n'y a pas de règle quant au fonctionnement d'une équipe parlementaire, puisque chaque député décide de son organisation. En revanche, il y a bien sûr un certain nombre de régularités que l'on peut retrouver d'une équipe à l'autre, qui nous permettent de dresser une vision type de la composition et du fonctionnement d'une équipe. En ce qui concerne ce point voici ce que nous apprend Juliette :

Composition et organisation d'une équipe parlementaire européenne :

Composition d'une équipe : « *En moyenne les députés ont entre 3 et 4 APA¹⁶², plus un APA au niveau local* », Juliette, p.159.

Profils d'attachés parlementaires : « *Tu vas avoir un peu trois profils dans les attachés parlementaires. (1) T'as les profils qui vont venir vers là parce qu'ils ont été récupérés par les députés pour des questions d'expertise sur des sujets. [...] (2) Tu vas avoir des profils plutôt partis. [...] qui sont déjà adhérents d'un parti, militant dans le parti, [...] (3) Et tu peux avoir un troisième profil aussi, qui va être un profil de personnes qui sont très à fond affaires européennes* », Juliette, p.158.

Types de fonctions des attachés : « *Et généralement tu vas avoir... en gros t'as des fonctions, donc après*

¹⁶² Attaché parlementaire accrédité.

tu peux les répartir comme tu veux. Mais il te faut des gens qui font (1) de la com, [...] (2) Tu as des fonctions aussi sur tout ce qui est admin. [...] (3) troisième truc c'est le travail parlementaire, donc vraiment le suivi en commission parlementaire, la rédaction des amendements, la négociation des textes, etc. [...] (4) Et éventuellement quatrième tâche, euh... tout ce qui va être plutôt politique politicienne, [...] le lien avec le parti politique au niveau national », Juliette, p.159.

Un eurodéputé est donc appuyé dans son travail par 4 ou 5 attachés parlementaires en général, qui se répartissent globalement les 4 fonctions types que nous dresse Juliette, suivant une organisation propre à chaque équipe. On voit ici qu'une des fonctions est notamment le « *travail parlementaire* », avec un rôle important dédié aux attachés qui l'exercent, puisqu'ils participent non seulement à la rédaction des amendements, mais aussi aux négociations, ce qui est bon à savoir dans notre cas d'étude.

Il ne faudrait pas oublier un autre type d'intervenant, extérieur à l'équipe parlementaire, mais qui y est fortement lié lors de la rédaction des amendements et des négociations. Il s'agit du conseiller politique de groupe, poste qu'exerce Sébastien pour les Verts/ALE. Celui-ci dispose d'une spécialité thématique, et il va travailler avec les assistants et les députés lors des deux phases du travail législatif.

L'eurodéputé peut donc s'appuyer sur son équipe d'APA pour remplir les différentes fonctions citées ci-dessus, en particulier sur ses APA « parlementaires » et sur le conseiller politique lorsqu'il s'agit de légiférer sur un texte. Quand l'équipe exerce ce travail, cela se passe de la manière suivante. Dans un premier temps, il y a la compréhension du texte législatif par les trois acteurs cités :

« le texte sort. Donc là, il faut un bon temps d'appropriation du texte. Donc tu défriches toute la proposition réglementaire. Tu essaies de tout comprendre. », Juliette, p.161.

Juliette nous dit qu'on ne comprend pas tout à la première lecture. En tant qu'APA d'un.e eurodéputé.e écologiste, elle fait donc appel à ses contacts en ONG ou en Think tanks, pour avoir des éclaircissements sur certains points. Ensuite vient l'étape de la rédaction des amendements par les assistants parlementaires, en suivant les priorités de leurs députés. Ce processus est assez long et dure plusieurs mois. Au niveau de la rédaction des amendements, que nous qualifierons de « niveau technique », pour reprendre les termes de nos enquêtés, le conseiller politique travaille lui aussi en lien avec les attachés. Sébastien nous dit ainsi que :

« Une grosse partie aussi du travail en amont, c'est-à-dire l'analyse de la proposition, la rédaction des amendements, etc. Tout ça, en tout cas chez nous, c'est fait directement par le groupe, par les conseillers. Dans certains groupes, c'est les assistants qui ont le lead là-dessus, mais toujours généralement en lien avec les conseillers. », Sébastien, p.181.

A une certaine date limite, toutes les équipes de la commission parlementaire déposent leurs amendements. Cette étape du dépôt des amendements est importante, car comme on l'évoquait, c'est ce qui va servir de signal de positionnement des différents groupes vis-à-vis d'un texte, et c'est à partir de ces positions que le rapporteur du texte va commencer à proposer des compromis aux rapporteurs fictifs¹⁶³ (ou shadow).

« Les amendements, c'est vraiment ce que tu déposes au tout début, et c'est vraiment ta position de groupe. Ensuite, tu travailles que sur des compromis, qui sont un mélange des différentes positions de différents groupes. », p.164.

Et « tu vas avoir quelques jours où tu as déposé tes amendements et il ne se passe plus rien. Pendant ce temps-là, ton rapporteur, il récupère tous les amendements du texte. Enfin, tous les amendements de tous les textes. Tous les groupes politiques. Et lui, il va drafter les premiers compromis », Juliette, p.161.

C'est à partir de ce moment-là que commencent les négociations pour s'accorder sur le compromis final du Parlement, avec un rôle distinct entre les shadow rapporteurs et leurs attachés :

« Et donc là, ça va être tout le travail de négociation qui se met en place au sein du Parlement pour la première version du Parlement. Ce travail-là, il peut durer presque un an. Tu vas avoir des réunions de shadow meeting au niveau politique et au niveau technique. Donc au niveau politique, c'est les députés et évidemment les attachés parlementaires sont là aussi. Les députés vont donner leurs grandes lignes. [...] Et ensuite, pour une réunion politique, tu vas avoir deux à trois réunions techniques. Pour le coup, les députés ne sont pas là. Il n'y a vraiment que nous. Et on tente de mettre ça en version écrite. Et donc là, on pousse nos arguments. », Juliette, p.161.

Les députés fixent alors les grandes lignes et négocient les enjeux politiques du texte, et leurs assistants négocient en parallèle les aspects techniques des amendements de compromis, avec les conseillers politiques également :

¹⁶³ A défaut d'être rapporteur du texte pour la commission parlementaire, ils sont rapporteurs pour leur groupe politique au sein de cette commission, et négocient donc au nom du groupe.

« Il y a les négociations techniques où c'est donc les conseillers et les assistants. [...] chez nous [...], c'est généralement le conseiller politique qui mène ces négociations-là, donc qui prend la parole, etc. Parfois, c'est les assistants, ça dépend. », Sébastien, p.182.

Juliette nous parle pour finir d'une possibilité de positionner de derniers amendements lors de la plénière, lorsque le compromis arrêté a été voté en commission parlementaire, et qu'il est en train d'être voté en séance plénière :

« En plénière, tu peux remettre des amendements. Donc, tu peux tenter de gagner ce que tu as perdu, [...] En espérant avoir d'autres députés progressistes qui nous font gagner des trucs. Ce qui arrive parfois. Ça va permettre d'améliorer le texte », Juliette, p.162.

Après cette dernière étape du vote en plénière, *« Là, ta version du Parlement, c'est terminé pour le Parlement. C'est maintenant que le vrai boulot commence. »* (Juliette, p.7), avec une référence finale aux négociations en trilogue que nous étudierons à la toute fin. Voici donc la manière dont se déroule le travail législatif autour d'un texte au Parlement européen, avec la contribution de différents acteurs internes aux groupes politiques que sont les eurodéputés, leurs attachés parlementaires, et les conseillers politiques. Nous pouvons nous rendre compte que les attachés et les conseillers ont un rôle clé dans la rédaction des positions de base, puis de leur transformation en compromis techniques. C'est en partie pour cela que nous avons continué de nous focaliser sur ces acteurs pour nos entretiens après celui de Juliette, puisqu'ils sont plus à même de nous expliquer les détails techniques des négociations. C'est également pour une raison d'accessibilité plus importante qu'auprès des députés. Toujours est-il qu'il convient bien de considérer la marge de manœuvre des « équipes parlementaires », et non des seuls députés, dans la prise en compte de l'impact social lié à l'ETS 2. Derrière les noms des députés accolés aux amendements que l'on étudie, une part considérable du travail technique est en réalité réalisé par leurs attachés et conseillers.

Etant dorénavant bien informés sur l'organisation d'une équipe parlementaire et sur sa manière de travailler, nous allons pouvoir passer en revue les différents positionnements ayant été émis sur l'aspect social de l'ETS 2, à commencer par celui du rapporteur du texte Peter Liese.

B. La vision du nouveau marché par le rapporteur du texte Peter Liese (PPE)

Nous ne l'avons pas précisé juste au-dessus, mais le rapporteur du texte dépose donc son rapport en premier, pour donner sa vision du texte. Dans le cas de la procédure 2021/0211A(COD), le rapporteur est Peter Liese. Avant d'analyser son rapport, revenons tout de même rapidement sur le choix de ce rapporteur, qui est très loin d'être anodin. Eurodéputé allemand depuis 30 ans et les élections européennes de 1994, Peter Liese a toujours siégé dans la commission ENVI, et il s'est même investi il y a 20 ans dans la création de l'EU-ETS, lors des discussions sur la Directive 2003/87/CE originelle¹⁶⁴. De plus, il est allemand, membre de la CDU/CSU et du Parti populaire européen (PPE) au Parlement, parti et groupe de droite traditionnelle chrétienne démocrate. Cela n'est encore une fois pas anodin. Son parti national, et l'Allemagne de manière générale, est plutôt favorable au recours à des mécanismes de marché des permis négociables, pour décarboner tout en assurant une flexibilité aux secteurs économiques et industriels nationaux. Et pour cause, la coalition de gouvernement CDU/CSU et SPD avait proposé le « Fuel Emissions Trading Act », adopté en 2019. Il met progressivement en place un marché carbone national sur les combustibles de chauffage et de transport routier depuis 2021¹⁶⁵, afin de couvrir les émissions non-incluses dans l'EU-ETS, et d'atteindre les objectifs climatiques de l'Allemagne pour 2030, ainsi que la neutralité carbone en 2045. Peter Liese tient donc particulièrement à cette législation européenne qui s'alignerait sur l'Allemagne, tout comme une part importante de la délégation allemande. Sébastien nous donne d'ailleurs les réponses suivantes lorsque nous lui demandons pourquoi le PPE tenait-il tant à cet ETS 2 :

« et puis il faut pas oublier non plus le rapporteur ETS, Peter Liese, PPE allemand, qui pour lui c'était un point fort. Il voulait vraiment mettre ça en place. », p.184.

Et « Et ça tient notamment du fait des allemands, qui tenaient à cette mesure-là. Et notamment du fait qu'un système similaire était en train de se mettre en place en Allemagne. Donc, je pense qu'il y avait aussi une question de compétitivité, d'égalité en Europe. Donc c'était surtout du fait, c'est vrai, de la forte présence et influence de la délégation allemande du PPE dans les négociations », Sébastien, p.187.

¹⁶⁴ On retrouve une de ses interventions lors de la plénière du 19 avril 2004 sur le site du Parlement européen, portant sur les toutes premières révisions de la Directive 2003/87/CE.

« Compte rendu in extenso des débats - Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre - Lundi 19 avril 2004 », consulté le 19 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2004-04-19-INT-1-154_FR.html.

¹⁶⁵ « German National Emissions Trading System | International Carbon Action Partnership », consulté le 19 mai 2024, <https://icapcarbonaction.com/en/ets/german-national-emissions-trading-system>.

Nous avons donc un rapporteur et une délégation allemande du PPE pro-ETS 2. Pour autant, Peter Liese connaît bien le marché carbone européen et ne veut pas d'un ETS 2 sous n'importe quelle forme. Et malgré ce que l'on pourrait penser du fait de son appartenance au PPE, nous allons voir à travers son rapport que la volonté de prendre en compte l'enjeu social dans le texte est déjà plus présente que dans la proposition de la Commission.

Sur les 114 amendements contenus dans son rapport, il en propose 38 relatifs à l'ETS2. Un ratio d'un tiers, ce qui est tout de même relativement conséquent, car il ne faut pas oublier que le texte modifie également des dispositions de l'ETS 1 et de la MSR. Prenons dans l'ordre les éléments significatifs sur le Chapitre IV *bis* que nous avons relevé. Première chose, dans les amendements 20 et 83 concernant respectivement le considérant 43 et le titre du chapitre, il propose l'inclusion des autres carburants. Cette position est conforme à une logique environnementale. On peut aussi analyser cela comme un alignement avec l'Allemagne, qui resterait un peu défavorisée si elle restait seule à inclure tous les combustibles dans son marché. Ensuite, il prévoit à l'amendement 22 que les PME soient incluses au public cible qu'il faudrait aider à surmonter les retombées de l'ETS 2. Cette position coïncide avec la volonté du PPE et de Renew d'inclure les PME dans les bénéficiaires lors des négociations du FSC.

En ce qui concerne les amendements des articles du Chapitre IV *bis*, on commence à trouver des dispositions assez intéressantes du point de vue social¹⁶⁶. Dès le début du chapitre, nous remarquons l'amendement 84, qui propose une clause dérogatoire qui permettrait aux Etats membres de n'inclure les consommations privées qu'à partir de 2027 dans le marché. Pour cet opt-out, l'Etat doit prouver que ça ne l'empêchera pas d'atteindre ses objectifs climatiques pour 2030. Un premier élément social nouveau, à nuancer toutefois car la soumission à l'autorisation d'émettre est de base censée débuter en 2025, et la mise aux enchères des quotas en 2026. Il ne s'agit donc pas non plus d'une avancée très ambitieuse. De plus, il souhaite de manière générale avancer le lancement du marché d'un an, avec le besoin d'être en possession d'un permis dès 2024, et le début des enchères en 2025 (AMs 85,90,92). Cette disposition rappelle tout de même que Peter Liese place la dimension environnementale avant la dimension sociale. Cependant, nous notons deux autres propositions qui favorisent l'inclusion du social dans les modalités du marché. La première porte sur l'ajout d'un paragraphe 3.a à l'article 30 quinquies (AM 95), où il inscrit que 25% des recettes de l'ETS 2 sont allouées au FSC. Nous en avons déjà parlé auparavant, l'expression en pourcentage constitue quelque chose de significatif, dans la mesure où cela permet d'adapter la taille du

¹⁶⁶ Ces dispositions relatives aux articles sont à chaque fois décrites préalablement dans un amendement sur un considérant.

Fonds au prix du carbone. Et enfin la deuxième proposition majeure, et peut-être la plus importante, qui modifie le paragraphe 5 de l'article 30 quinquies pour spécifier que toutes les ressources engendrées par les Etats dans le cadre de l'ETS finances des mesures relatives à l'article 6 du FSC (AM 98). Cela signifierait l'utilisation de 100% des ressources de l'ETS 2 dans le financement des plans sociaux pour le climat.

Ainsi, cette proposition globale de Peter Liese nous mène à qualifier son positionnement comme principalement axé sur la dimension environnementale ; avec une prise en compte de la dimension sociale pour autant ambitieuse, notamment avec les deux dernières propositions citées qui sortent du lot.

C. Le positionnement des autres groupes : entres stratégie de rejet et amendement du dispositif

On se retrouve avec un premier signal envoyé par le rapporteur du texte, et par extension par le PPE, même si tous n'étaient pas tout à fait d'accord en interne, comme nous l'a dit Sébastien. Ce signal traduit un positionnement en faveur d'un ETS 2 fort, avec une dimension environnementale qui prime sur le reste, comme le montre l'extension aux autres combustibles et l'avancée de la date d'entrée en vigueur du marché. Sur l'aspect social, le signal émis est tout de même celui de son intégration plus forte dans le texte, surtout en manifestant fortement le lien avec l'ETS 2 à l'article 30 quinquies. On a aussi une première proposition qui vise à introduire du social dans une modalité propre à l'ETS 2, sans lien avec le Fonds, qui est exprimé à travers l'opt-out. Cette intégration du social dans l'instrument même, là où il est le moins attendu, est néanmoins moins importante dans le rapport que celle en lien avec le FSC. Maintenant nous allons justement voir ce que les autres groupes politiques ont proposé dans leurs amendements pour cet ETS 2 et son impact social. Par l'étude de ces différents positionnements, nous remarquons la formation de deux tendances.

D'abord, une première tendance qui se dégage assez nettement, puisqu'elle saute aux yeux lorsque l'on regarde les amendements relatifs au Chapitre IV bis. C'est la volonté affichée par plusieurs groupes de tout simplement supprimer l'ETS 2. Ainsi, les dix premiers amendements sur ce chapitre (1406 à 1415) sont des amendements de suppression. A savoir qu'il ne s'agit pas essentiellement d'amendements de députés isolés. Dans le cas des Verts et de La Gauche (1407 et 1412), il s'agit de la totalité du groupe¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Dans les deux cas il n'y quasiment que des amendements sous le nom de leur shadow, ce qui signifie que tout le groupe

Pour les socialistes, la quasi-totalité¹⁶⁸ est également pour la suppression (1408 et 1415). Chez ECR (1406 et 1414) et ID (1409 et 1413), on a dans les deux cas 5 membres qui manifestent cette volonté, dont leurs rapporteurs fictifs. Enfin, une non-inscrite (1410) et une dissidente PPE (1411) vont aussi dans cette direction. A première vue, cela semble représenter une frange assez large du Parlement. On se demande même si la formation d'une majorité pour la suppression n'aurait-elle pas pu avoir lieu, avec les groupes ID et ECR à l'intérieur. La difficulté avec ces deux groupes est qu'on dispose de moins de visibilité sur leurs positions d'ensemble. La discipline de groupe y est moins forte que dans les trois groupes de gauche, et on se retrouve alors avec plusieurs députés du même groupe qui pose différents amendements sur les mêmes points. On peut dans cette situation difficilement savoir si tout le groupe se range derrière le rapporteur fictif. Une autre difficulté avec l'ETS 2 en particulier est que ce nouveau marché cristallise beaucoup les points de vue, et divise au sein même de certains groupes politiques, avec les délégations nationales des groupes qui prennent parfois le dessus¹⁶⁹. Et les quelques dissidences observées ici pour certains groupes se poursuivent en fait dans la suite des amendements relatifs à l'ETS 2.

Cette première tendance ne nous étonne pas, mais son ampleur tout de même un peu, en sachant qu'un ETS 2 relativement peu ambitieux socialement a été adopté en 2023. Avec tous ces positionnements en faveur d'une suppression, justifiés à chaque fois par le fait que l'ETS 2 va trop précariser, une coalition n'aurait-elle pas pu voir le jour ? On se demande alors si cela consistait en une véritable tentative de la part des groupes, ou bien d'une simple stratégie pour envoyer un signal politique de désaccord puissant. Nous avons demandé à Juliette si cela se faisait ou non, et voici sa réponse :

« En fait, très souvent au départ, quand on table un amendement de suppression d'un article, de plusieurs articles, etc., on sait très bien que, jamais, ça ne va pas passer. Tu n'auras jamais une majo en faveur de la suppression d'un truc, c'est quasiment impossible. Mais du coup, tu le tables au départ, pour avoir une sorte de statement politique très fort, en mode en fait nous ça, on n'en veut pas ! », Juliette, p.165.

Il s'agirait donc en général plutôt d'une stratégie de positionnement fort en défaveur du point en question, sans réellement envisager une suppression car c'est souvent impossible. Mais dans notre cas,

soutien la modification.

¹⁶⁸ Nous avons constaté une dissidence à travers les amendements de Christel Schaldemose, qui se tient en faveur d'une modification et non d'une suppression.

¹⁶⁹ On peut citer quelques exemples comme : la CDU/CSU en Allemagne que nous avons auparavant évoquée, la Ligue du Nord pour les italiens d'ID au 1409, ou deux S&D roumains qui posent le 1406 séparément du groupe.

Sébastien nous avoue que même s'il s'agissait entre autres d'envoyer un signal fort, le plan initial visait si possible à supprimer l'ETS 2 :

« Après... après vraiment, nous, et d'ailleurs les socialistes également, on est pas... parce que c'est vrai que ça arrive dans une négociation qu'on dit, alors là, on est contre, mais on prépare déjà un plan B. Là, il n'y avait pas de plan B. [...] »

Mathieu : *« Donc, le plan A, c'était vraiment de ne pas... Enfin d'essayer de ne pas le mettre en place, si jamais il n'y avait pas de démonstration que ça avait un réel impact [environnemental]. »*

Sébastien : *« Oui », p.183.*

Il ajoute un peu plus loin : *« en tout cas moi quand j'ai commencé cette négociation-là, je ne pensais pas qu'on allait réussir à tenir cette opposition aussi longtemps. En tant que collectif [les différents groupes] je veux dire, et notamment du fait des socialistes. », Sébastien, p.184.*

Et *« Enfin il y avait un vrai risque, il y avait une vraie potentialité qu'il n'y ait pas d'ETS 2. Donc je pense que c'est... encore une fois, c'est parce qu'on a réussi à mobiliser les groupes, et à continuer à activer et mobiliser les groupes, [...] pour être le plus sceptique possible sur l'ETS 2 », Sébastien, p.186.*

Nous observons donc une première tendance à la suppression, qui ne tient pas tant de la stratégie que cela, illustrant une réelle volonté de ne pas avoir d'ETS 2, et qui met une pression sur les négociations, avec une suppression pas impossible dans un cas de figure où celles-ci ne seraient vraiment pas ambitieuses socialement, et sans intérêt environnemental démontré¹⁷⁰. Sébastien nous avoue toutefois que la suppression aurait effectivement été compliquée, du fait de l'importance du dossier pour la Commission, ou encore pour certains Etats membres (p.184), dont l'Allemagne comme évoqué plus haut.

Ensuite on a une deuxième tendance, surtout incarnée par Renew et le PPE, qui sont globalement favorables à l'ETS 2, mais pas sous la forme présentée, avec un certain nombre de modifications souhaitées. Les groupes ID et ECR, proposent aussi pas mal d'amendements, dont leurs rapporteurs. Cela souligne d'ailleurs la difficulté à former une majorité de rejet, puisque certains ayant affiché leur désaccord proposent tout de même déjà des modifications du marché, supposant donc qu'ils pourraient

¹⁷⁰ Sébastien nous informe qu'un point majeur qui faisait aussi que les Verts, les S&D, et La Gauche s'opposaient à l'ETS 2 était l'absence de démonstration par la Commission que le marché aurait un réel impact sur la baisse des émissions ; associé à la crainte que sa mise en place mène à une réduction de l'ambition dans la législation sur la fin des moteurs thermiques et des normes des voitures, selon eux plus efficace sur les émissions que l'ETS 2 (p.183-184).

adopter un texte amendé. Chez les S&D, certains commencent aussi à amender. A l'inverse, les Verts et La Gauche ne pose que des amendements de suppression pour tout ce qui touche à l'ETS 2.

Il y a ainsi 125 amendements (1406 à 1530) portant directement sur les articles du Chapitre IV *bis*, comprenant donc ceux de suppressions, mais aussi diverses propositions de modifications. Nous avons notamment relevé quelques propositions marquantes en lien avec l'aspect social. Dès les amendements 1417 et 1418, deux députés Renew dont Pascal Canfin, le Président de la commission ENVI ; et 5 députés PPE bulgares et roumains propose un ETS 2 qui ne concerne que les transports. Cet enjeu des transports semble cher à Renew, qui faisait partie des groupes proposant la définition de « précarité transport » dans le FSC. Ensuite, nous remarquons beaucoup de positions différentes sur l'opt-out ou l'entrée différée des consommations privées. Plusieurs reprennent la proposition d'opt-out de Peter Liese en modifiant la date, comme la délégation socialiste espagnole qui propose l'opt-out pour 2029 (AM 1424). Plusieurs ajoutent également leur modification à l'article 30 ter pour la date où les permis deviennent obligatoires. Renew rejoint la position « environnementaliste » de Peter Liese, avec un lancement en 2024 (1432), mais l'opt-out pour 2027. A l'inverse, trois membres isolés d'ID, ECR ou PPE veulent repousser le plus tard possible l'entrée en vigueur de la réglementation, en 2029 ou 2030. Concernant l'article 30 quinquies, une députée GUE/NGL et la députée socialiste dissidente Christel Schaldemose veulent dédier au FSC les 150 millions de quotas inscrit au Fonds pour l'innovation (1458 et 1459). Toujours en lien avec le FSC, 3 députés PPE reprennent la proposition de leur rapporteur de lui allouer 25% des quotas émis (1461). Rien en revanche qui contraigne l'utilisation de toutes les ressources ETS 2 des Etats membres dans leurs plans sociaux, mais Peter Liese l'a déjà proposé donc ce n'est pas nécessaire. Les types de mesures éligibles au financement des Etats membres sont en revanche précisées, avec le PPE qui demande que 15% des revenus soient destinées au développement des transport publics.

Ces propositions sont les principales pour traiter de l'aspect social. Globalement, elles s'alignent à peu près sur la position de Peter Liese, soutenant un opt-out et un lien plus direct avec le FSC. En revanche, aucune disposition foncièrement nouvelle pour inclure le social dans les caractéristiques du marché n'est à ce stade proposée, outre l'opt-out de Peter Liese. L'arrivée dans les négociations des groupes s'étant initialement signalés en faveur d'une suppression va venir considérablement changer la donne.

II. Le compromis du Parlement : richesse de la négociation sur l'aspect social de l'ETS 2

Comme Juliette nous l'avait expliqué, une fois les différentes positions des groupes politiques récupérées par le rapporteur, la phase de négociation d'un compromis peut alors commencer. Des deux tendances de positionnement que nous venons d'étudier, nous pouvons dire que la première est vectrice d'un signal politique fort de désapprobation de l'ETS 2, pour la raison qu'il va précariser les plus vulnérables. Mais d'un autre côté, cette fermeté des trois groupes de gauche qui ne posent presque aucun amendement ne nous a pas permis de voir quelles étaient leurs pistes d'amélioration, dans le cas où l'ETS 2 est amené à voir le jour. Nous avons donc pour le moment en notre possession les seules propositions des groupes formant la 2^{ème} tendance, qui sont globalement ni plus ni moins ambitieuses sur l'aspect social que celles de Peter Liese. Pour autant, le fait qu'autant de groupes et de députés aient choisi le signal politique de la suppression nous laisse présager l'arrivée de nouvelles propositions ambitieuses en matière sociale lors des négociations. Juliette nous a confié à ce sujet que :

« Toi, tu vas déposer un amendement de suppression, mais en fait, tu vas déjà préparer un amendement de... genre, qu'est-ce que tu es prêt à accepter, tu vois. Ou en tout cas, à minima, préparer tes lignes rouges. », Juliette, p.165.

Une hypothèse qui nous avait inquiété, lorsque Léa nous avait dit que d'après elle il n'y avait pas de social dans l'ETS 2, aurait été la présence d'une forte volonté de suppression des groupes de gauche, mais pas tellement de propositions de modification lorsque l'ETS 2 s'était maintenu. Ici, Juliette nous explique qu'il y a toujours la préparation d'une position pour négocier, même lorsque l'on marque une volonté de rejet et que cela n'a pas lieu. Sébastien nous confirmera cela, en nous donnant notamment les éléments qui constituèrent les lignes rouges des Verts et des sociaux-démocrates lors des négociations sur l'ETS 2, mêmes si elles arrivèrent dans un second temps.

C'est justement ce nous allons tâcher de faire tout de suite, à travers l'analyse approfondie du *Compromise Amendment 19* de la commission ENVI concernant l'ETS 2. L'objet de notre recherche est de comprendre de quelle marge de manœuvre ont disposé les équipes parlementaires dans la prise en compte du social dans le cadre de l'ETS 2, et à travers quels moyens d'actions ont-elles pu agir. Nous avons déjà obtenu deux éléments de réponse, à savoir le fait Parlement puisse investir ses compétences sociales instituées à travers la commission EMPL, et ici le FSC pour compenser l'impact ; mais aussi qu'il peut agir directement sur les textes plus techniques, non prévus pour être des objets sociaux, comme la

directive ETS 2. Sur ce deuxième point, nous avons bien compris que l'un des moyens de parvenir à une meilleure intégration du social dans le texte est de rajouter des dispositions qui lient plus le marché au Fonds, afin de mieux le doter. Il y a donc des modifications du texte de l'ETS 2 qui permettent une amélioration de l'outil de politique sociale prévu par la Commission, comme la dotation et l'usage des recettes dans le cadre des plans sociaux, ce qui est déjà significatif. En outre, nous avons commencé à entrevoir un deuxième moyen de prendre en compte l'enjeu social, en l'intégrant directement dans des modalités de fonctionnement propres au marché, sans lien avec le FSC. Grâce à l'étude du compromis sur le FSC, nous avons pu nous rendre compte qu'il y avait eu au moins une modification dans ce sens, avec la dissociation des consommations commerciales et privées. A travers les amendements tablés sur l'ETS 2, seul l'opt-out proposé par Peter Liese, et repris par d'autres, se range dans ce deuxième type de moyens d'intégration de l'enjeu social au texte.

Avec l'analyse de ce compromis du Parlement, nous allons pouvoir étudier les différents moyens qui ont été employés dans la phase de négociation parlementaire pour intégrer la prise en compte du risque social du marché dans la directive. Nous reviendrons ainsi dans un premier temps sur la manière dont l'aspect social a été renforcé dans la construction d'un lien puissant entre l'ETS 2 et le FSC, ce qui viendra compléter notre analyse du compromis sur le Fonds. Dans un deuxième temps, nous pourrions cette fois constater qu'à ce stade du processus, le Parlement a bel et bien investi le fonctionnement du marché lui-même pour intégrer le social ; à travers la distinction commerciale/privée bien sûr, mais aussi par d'autres dispositions économiques qui viennent encadrer les risques pour les consommateurs. Et dans un troisième temps, nous expliquerons pourquoi selon Sébastien les négociations sur l'ETS 2 au Parlement ont été bien plus riches que celles sur le FSC au niveau social. Pour cela, nous décortiquerons la mesure du *Cost pass-on*, soutenue notamment par les Verts et les socialistes ; et qui aurait selon eux représenté une réelle avancée au niveau social, et au niveau d'une répartition plus équitable de la charge de la transition. Dans cette analyse, nous nous appuyerons essentiellement sur l'étude du CA 19, en ce qui concernera les sources textuelles ; que nous compléterons par les explications de Sébastien, qui a participé activement à la négociation de ce compromis en tant que conseiller politique des Verts.

A. Une fortification des liens entre l'ETS 2 et le FSC, dans la continuité du Rapport de Peter Liese

Comme pour le Fonds social, nous nous procurons sur le site Emeeting le rapport d'amendements de compromis concernant la procédure 2021/0211A(COD)¹⁷¹. Dans la table des matières, nous repérons immédiatement le CA 19 (p.151-184), qui a pour objet l'ETS 2. C'est essentiellement ce compromis, qui porte sur les articles du Chapitre IV bis¹⁷², que nous allons exploiter. La première chose que nous remarquons est que le compromis est indiqué comme supporté par cinq groupes : PPE, S&D, Renew, les Verts, La Gauche. Nous avons donc la confirmation qu'au-delà de leur position de suppression, les groupes de gauche du PE sont bien entrés dans un processus de négociation. Cela a donc forcément dû ramener des propositions socialement plus ambitieuses, car le signal politique de la suppression était rappelons-le essentiellement motivé par le fait que le marché induisait un risque de précarisation trop important.

Dans une logique de continuité avec nos analyses précédentes, les premières mesures qu'il nous presse d'aller étudier sont celles ayant eu un impact sur le compromis final du FSC. Nous savons grâce à notre analyse du FSC qu'elles ont été mises en place dans le compromis sur l'ETS 2, mais nous ignorons encore sous quelle forme exactement. Nous faisons ici référence aux deux types de dispositions qui renforcent le lien direct entre l'ETS 2 et le FSC. Il s'agit des mesures sur la dotation ; et sur l'utilisation des recettes restantes de l'ETS 2 par les Etats membres.

En cherchant les compromis en lien avec le FSC, nous en trouvons un premier qui est justement relatif à la dotation. Celui-ci s'intitule « *150 million (3,4% of total ETS 2) ETS 2 Allowances auctionned for Social Climate Fund (instead of IF)* » (p.163-165). Comme l'indique son titre, celui-ci vise à rediriger les 150 millions de quotas prévus à l'article 30 quinquies (3) pour être alloués au Fonds pour l'innovation, vers le Fonds social. Cette proposition constitue une amélioration pour connecter davantage le FSC à l'ETS 2, car ces 150 millions de quotas ou 3,4% des recettes totales estimées de l'ETS 2 viennent s'ajouter à la dotation initiale d'environ 25%, comme nous avons pu le lire auparavant au niveau de l'article 9 et du considérant 23 proposés dans le CA 9 du FSC. En revanche, on ne retrouve pas telle quelle la proposition

¹⁷¹ Peter Liese, « Compromise Amendments, 2021/0211(COD) » (2022), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2022/05-16/CAs_ETS_revision_Liese_agreed_full_set_CAs_final_clean_EN.pdf.

¹⁷² Ce compromis général sur l'ETS 2 contient les différents compromis réalisés sur tous les articles du Chapitre IV bis et sur les considérants qui y font référence.

soutenue par Peter Liese (AM 95) d'inscrire dans la directive que 25% des quotas émis sont alloués l'ETS 2, permettant à la taille du Fonds de s'adapter aux fluctuations du prix carbone. Mais il y a dans la suite de ce compromis un nouveau point 3.a) (p.164), qui propose la mise en place d'un mécanisme d'ajustement automatique au prix du carbone dans l'ETS 2. Si cela est un peu plus technique et un peu moins clair qu'une mention des 25%, cela semble avoir le même effet, ce qui est confirmé par Sébastien qui nous explique que c'était une des grandes priorités du Parlement :

« Si le Fonds est là pour compenser une partie du surcoût que les citoyens vont devoir payer du fait de l'introduction de cette nouvelle taxe, alors il serait logique que si la taxe est plus élevée que prévu, le Fonds et la compensation soient aussi plus élevés. Donc ça c'était une demande forte du Parlement, », Sébastien, p.192.

Ici, nous pouvons donc voir qu'on a déjà un proposition globale ambitieuse par rapport à la version de la Commission, avec une allocation du FSC réhaussée¹⁷³ par les 150 millions de quotas supplémentaires ; et surtout liée directement au marché par une relation proportionnelle, qui prend donc en compte les évolutions du prix carbone.

La deuxième grosse évolution concernant le lien entre ETS 2 et FSC se fait au niveau de l'utilisation des recettes générées par les Etats membres dans le cadre de l'émissions de leurs permis ETS 2. Il y a ici un deuxième compromis très clair, intitulé « *Entire amount of ETS 2 national resources allocated to Social Climate Fund and ring-fenced for social climate measures* » (p.165-168). Cette proposition reprend l'esprit de l'amendement 98 de Peter Liese, en inscrivant au paragraphe 5 de l'article 30 quinquies que l'utilisation des recettes par les Etats membres doit servir d'abord au co-financement de leurs plan sociaux pour le climat ; et ensuite dans les « *social climate measures* » en accord avec l'article 6 du FSC, c'est-à-dire les mesures de financements qui doivent figurer dans les plans sociaux (p.165). En somme, cette tournure un peu ironique contraint les Etats à utiliser 100% de leurs recettes ETS 2 dans le financement de leurs plans sociaux pour le climat. Au cas où cela n'était pas clair, le compromis rajoute la mention de l'article 6 du FSC aux points 5.a) et 5.b), sur les deux types de mesures proposées au financement listées dans la proposition initiale (p.166). Cette modification est extrêmement importante,

¹⁷³ La valeur nominale n'est certes pas réhaussée par le compromis global ETS 2 et FSC au niveau du Parlement, comme nous l'avons vu avec le CA 9 du Fonds. Or, cela est lié au retrait des consommations privées jusqu'en 2029, ce qui réduit le nombre total de quotas, et donc les recettes du FSC. En proportion, il y a en revanche une évolution, puisque l'on passe d'une estimation à 25% à environ 28,4% des recettes ETS 2.

puisque'elle ne laisse aucune ambiguïté sur l'utilisation des ressources qui n'iront pas directement au FSC, mais qui devraient être redirigées à 100% vers le co-financement national des plans sociaux pour le climat, ce qui revient somme toute à la même chose. Sébastien rejoint également le constat qu'il s'agissait d'une position très importante pour les groupes parties au compromis (p.191).

Ainsi, on obtient avec analyse la confirmation du constat déjà posé lors de l'étude du compromis FSC, que se sont bien les négociations réalisées au niveau du texte sur l'ETS 2 qui permettent l'intégration d'une dimension supérieure dans l'ambition du Fonds. Cela est rendu possible par la création d'une connexion importante et directe entre les ressources du marché et le FSC. Ces deux types de dispositions qui approfondissent le lien avec le Fonds sont quelques peu améliorées dans le compromis, mais ne constituent pas une surprise puisqu'elles figuraient déjà dans le rapport de Peter Liese, donc porteur principal de ces mesures. Si les groupes de gauche les soutiennent complètement, comme nous l'affirme Sébastien, ils n'ont pas joué un grand rôle sur celles-ci, qui étaient déjà là. Cependant, nous allons nous rendre compte que ce compromis contient aussi des mesures nouvelles, non-présentes dans les amendements initiaux, et qui doivent leur existence à l'arrivée de ces groupes dans les négociations.

B. La transposition du social dans la version du Parlement à travers des modalités propres au marché

En effet, en plus de lier davantage l'ETS 2 au Fonds, afin de rendre la compensation par le FSC et les plans sociaux pour le climat plus efficace ; le compromis 19 de la commission ENVI prévoit des modifications propres aux modalités du marché, pour intégrer la prise en compte des préoccupations sociales au sein même de l'instrument technique.

La première proposition majeure est la différenciation entre les consommations commerciales et privées dans la mise en œuvre du marché, que nous avons déjà rapidement évoquée. C'est le sujet du tout premier compromis sur l'ETS 2, intitulé « *Commercial 2025, with private 2029 after Commission assessment* » (p.151-152). Les groupes partisans du compromis y amendent directement l'article 30 bis, qui porte sur le champ d'application du Chapitre IV *bis*. Ils y spécifient que le présent chapitre ne

s'applique aux consommations privées qu'à partir de 2029, à la suite d'une évaluation favorable de la Commission. Cette évaluation doit être présentée au Parlement et au Conseil au 1^{er} janvier 2026, et contient plusieurs critères exposés au nouveau point a) qui suit. Le rapport doit notamment contenir 4 évaluations détaillées portant sur : a) l'évolution de la précarité énergétique et transport dans l'UE et dans les Etats membres ; b) les résultats des mesures et investissements contenus dans les plans sociaux des Etats membres ; c) les réductions supplémentaires de GES qui pourraient être réalisées par cette inclusion ; d) la faisabilité et les modalités d'un mécanisme de *cost pass-on*, que nous allons étudier après. Il y a donc avec ce compromis une proposition très forte pour éviter aux particuliers d'être pris en compte dans ce marché, du moins au début ; mais même après 2029, car les conditions posées dans 1.a) demandent de fortes justifications pour un potentiel élargissement. Cet ajout ne sort pas complètement de nulle part, puisque c'est en quelque sorte une nouvelle version de l'opt-out proposé par Peter Liese et repris par d'autres groupes. Mais à la différence de ces propositions d'opt-out, celle-ci est bien plus ambitieuse, puisque ce n'est pas l'Etat membre qui doit prouver la nécessité d'un opt-out, mais plutôt la Commission qui justifier l'intérêt d'un opt-in¹⁷⁴ général pour 2029. Cela témoigne notamment de l'influence qu'a eu l'arrivée des trois groupes de gauche dans les négociations. Leur implication est notamment visible aux niveaux des critères c) et d), qui correspondent à des points que Sébastien qualifie d'importants pour les Verts et les socialistes¹⁷⁵. Ainsi, il nous rapporte qu'une des raisons principales pour laquelle ils étaient contre l'ETS 2, en plus de l'aspect social, était que la Commission n'a pas vraiment su leur apporter la preuve d'un gros impact sur les émissions de GES. D'où le point c) :

« la commission n'a jamais été capable, n'a jamais voulu prouver et démontrer l'impact réel de l'ETS 2 en termes de réduction des émissions. Ils ont toujours présenté ça dans les études d'impact comme un paquet, le scénario mixte, qui était un paquet standard CO2 des voitures et ETS 2. Et nous ce qu'on a cherché à démontrer, et notamment aussi avec les socialistes, c'est en fait quel est l'impact réel de l'ETS2 sur la réduction des émissions, notamment dans le transport, mais aussi dans le bâtiment. », Sébastien, p.182.

Cela peut paraître contre-intuitif, car on se dit que la mise en place d'un marché carbone va forcément réduire les émissions dans les secteurs concernés. La raison de ce doute d'efficacité vient du fait que la mise en place de l'ETS 2 permettrait de rendre moins ambitieuse la régulation sur les standards CO2 des

¹⁷⁴ Un opt-in est d'ailleurs prévu dans le CA 19 (p.163), pour les Etats qui souhaiterait inclure les consommations particulières dans le marché avant 2029, qui doit être motivé par l'Etat, puis validé par la Commission.

¹⁷⁵ Nous supposons que La Gauche est plutôt en phase avec les Verts et les socialistes, mais nous ne pouvons pas être précis sur ce point car Sébastien nous a surtout parlé d'une forte coopération des Verts et des S&D lors de ces négociations.

voitures¹⁷⁶, une autre mesure du Fit for 55, plus efficace que l'ETS 2 pour réduire les émissions de GES dans le transport selon les deux groupes :

« il y avait une crainte, c'est vrai, que du fait d'ETS 2, les standards CO2 des voitures, notamment, ne seraient pas aussi ambitieux que ça, puisque les deux ont un lien entre eux. [...] nous, on ne veut pas d'ETS 2 parce qu'on pense que ce n'est pas la bonne solution pour réduire les émissions du transport, », Sébastien, p.182.

Pour le point d), nous allons voir très bientôt ce que cela implique en termes de transfert du coût social de l'ETS 2. Toujours est-il que nous voyons une nette différence entre les propositions avant et après l'entrée des groupes de l'aile gauche dans le processus d'amendement du texte.

Avec cette disposition, nous avons l'exemple d'une première intégration du social dans les modalités propres au fonctionnement du marché. Cela signifie que cette nouvelle disposition ne vise pas à rendre la compensation sociale plus efficace avec un FSC plus fort ; mais à rendre le marché lui-même plus social, en lui créant des modalités qui réduisent sa production d'externalités sociales négatives à la base.

Mais cette modification n'est pas la seule qui vise à créer des dispositions propres au marché permettant une réduction de ses effets sur les particuliers. Nous notons l'« Emergency break » (p.153), qui repousserait les dates de restitution des permis lorsque les prix des combustibles sont supérieurs à ceux de mars 2022 dans les 6 mois consécutifs précédant le début des enchères ; et le « Price cap », avec en réalité deux prix carbone plafonds, auxquels la Commission devrait réagir respectivement par la délivrance de quotas supplémentaire étant dans la MSR, et prendre des mesures pour réduire urgemment le prix carbone. Ces dispositions techniques sur fonctionnement du marché ont également un impact sur les externalités sociales qu'il peut produire, visant cet fois-ci à les encadrer. Sébastien nous détaille le fonctionnement de ces mesures, qui occupèrent une place importante au sein des négociations :

« et puis cette garantie que si les prix de l'énergie sont trop hauts, l'ETS 2 sera repoussé. [...] en tout cas, il y a cette clause que ça sera repoussé. Il y avait aussi cette clause du...alors ce n'est pas un prix plafond, même si Pascal Canfin l'a vendu comme ça. Mais en tout cas un mécanisme qui fait en sorte que normalement le prix de l'ETS 2, en tout cas dans les premières années, ne devrait pas être trop prohibitif, Sébastien, p.194.

¹⁷⁶ « Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », 110 OJ L § (2023), <http://data.europa.eu/eli/req/2023/851/oj/fra>.

Le compromis inclut donc de nouvelles propositions qui greffent du social directement aux modalités de fonctionnement du marché, agissant ainsi à un deuxième niveau pour réduire les externalités négatives de l'ETS 2, qui vient s'ajouter à l'extension de la compensation. Dans ces modalités, il y a deux types de moyens d'action : la modification du fonctionnement même de l'ETS 2 pour réduire l'impact social qu'il va initialement créer ; et la réduction du risque de précarisation par des mesures relatives à son encadrement. Ces ajouts ambitieux sont notamment dû à la participation active aux négociations d'une partie des groupes initialement favorables à la suppression du marché.

C. Des discussions qualitatives sur l'enjeu social dans les négociations ETS 2 : étude de cas du cost pass-on

Nous pouvons constater à ce stade que le compromis 19 apporte de nouvelles propositions relatives au lien avec le FSC et au fonctionnement du marché, dont l'impact social semble être bien supérieur à celui du compromis sur le Fonds. Cela peut s'expliquer en partie par une plus grande marge de manœuvre du côté de l'ETS 2, un fois que les députés investissent les modalités du marché pour y intégrer une dimension sociale. D'après Sébastien, ce n'est pas seulement cela. S'il est selon lui vrai que les équipes parlementaires s'investissent beaucoup dans les négociations sur l'ETS 2, ce qui explique la présence de propositions intéressantes ; il nous avoue que si le FSC n'est à l'inverse pas très ambitieux, c'est partiellement imputable à un manque d'intérêt pour l'instrument. Il nous dit à ce propos :

« c'est vrai que ma grosse frustration, et notre grosse frustration en général chez les Verts, c'est le faible le relativement faible engagement des autres groupes et de la Commission et du Conseil. [...] les députés qui sont en lead sur les négociations sont d'une qualité qui ne sont pas toujours... ou d'une implication qui ne sont pas toujours les mêmes. Donc clairement, les négociateurs socialistes sur l'ETS étaient meilleurs que ceux qu'on avait sur le Fonds Social pour le Climat. », Sébastien, p.195.

Il nous parle à contrario de négociations de qualité pour l'ETS 2 :

Mathieu : **« Et donc finalement, les groupes, tu ne dirais pas qu'ils se sont vraiment plus saisis des négociations du Fonds ? »**

« Non, l'inverse, vraiment. À l'inverse, il y a eu beaucoup plus d'engagement et de qualité de négociation sur l'ETS que sur le Fonds. », Sébastien, p.188.

Nous le remarquons en effet à travers les mesures que nous venons d'analyser, mais il y en a une en particulier qui semble avoir marqué Sébastien ; selon lui un bon exemple de la qualité des négociations sur l'enjeu social. Cette proposition est le *cost pass-on* (161-163), à laquelle il fait référence de nombreuses fois sous l'appellation de *cost pass-through*. Il nous explique ici l'idée qui est derrière :

« une des mesures qu'on avait, c'était ça, c'était le cost pass-through, comme on l'appelait en anglais. Donc le fait que les fournisseurs de carburant ne devaient pas... Enfin, devaient prendre une partie de la taxe pour eux. », p.188.

Et « taxer les énergies fossiles, évidemment, nous, on n'est pas contre, évidemment. Mais en effet, la manière dont c'était construit, et c'est toujours construit, on s'attend à ce que la majorité de ces taxes ne soient finalement pas payées par les producteurs de l'énergie fossile, mais par les citoyens qui vont payer leurs factures. Donc, nous, on voulait qu'au moins une partie, et alors, je ne sais plus exactement, [...]. Mais c'était au moins 50-50, [pèse sur les distributeurs de carburants] », Sébastien, p.190.

En effet, cette proposition telle qu'elle figure sur le compromis du Parlement prévoit que les entités régulées, donc les distributeurs de carburants, ne répercutent pas plus de 50% du prix carbone sur le prix à la consommation, sous peine de payer des contraventions qui alimenteraient le FSC. C'est une mesure assez technique sur le marché, qui passe par un renforcement des règles pesant sur l'entité régulée, dans le but toujours de protéger les particuliers ; mais aussi de répartir la charge de la transition, afin qu'elle repose aussi sur les entreprises qui produisent et distribuent les combustibles en question. Pour Sébastien, le débat sur cette proposition constitue vraiment une bonne illustration de la qualité des négociations qu'il y a pu avoir sur l'ETS 2 : « On a eu de très très bons échanges. », page 188. Il y avait toutefois aussi des échanges juridiques avec la Commission, qui disait que ce n'était pas possible :

« Je pense qu'il y avait certains membres du Conseil qui n'étaient clairement pas favorables. Et donc du coup, la Commission a un peu joué le rôle de défenseur de leurs intérêts. Je pense qu'il y avait une partie de la Commission qui était vraiment convaincue, et notamment le service juridique, que ce n'était pas faisable. Mais voilà, moi, ce truc-là, j'ai toujours un peu eu du mal à comprendre pourquoi il y avait une si forte opposition de la Commission. », Sébastien, p.189.

Cette proposition ne sera pas retenue en trilogue donc, mais elle nous démontre encore une fois le fort travail d'intégration du social dans l'ETS 2 qui a été réalisé au niveau du Parlement, avec de véritables réflexions et propositions pour répartir la charge de la transition plus équitablement, avec des modalités de fonctionnement spécifiques pour ce marché.

III. Un trilogue difficile et un Conseil qui détricote en grande partie les garanties sociales avancées par le Parlement européen

Le grand questionnement de notre recherche était de savoir dans quelle mesure les parlementaires et leurs équipes étaient-ils capables de se saisir de l'enjeu social, pour intégrer sa prise en compte dans la législation européenne relative à l'ETS 2. A ce stade du travail, nous avons analysé les différents moyens de rendre ce nouveau marché carbone plus social, qu'il s'agisse de l'amélioration du texte sur le Fonds social, « *versant social* » moyennement ambitieux ; de la construction d'un lien fort entre l'ETS 2 et le FSC dans la procédure 2021/0211A(COD) ; ou de la création de modalités propres au marché, qui réduisent ses son risque de précarisation. Sur les deux derniers points en particulier, nous avons pu constater une forte capacité d'appropriation du texte par les équipes parlementaires, qui se saisissent de cette évolution de la directive 2003/87/CE, pour y faire entrer la dimension sociale, malgré le fait que les motivations environnementales et économiques aient toujours primé auparavant.

La commission ENVI propose ainsi une version de l'ETS 2 beaucoup plus ambitieuse socialement que celle présentée par la Commission européenne, avec de véritables innovations qui ont été confectionné lors de la phase de négociation. Le CA 19 a été adopté par la commission ENVI à 61 voix pour, 22 contre, et 5 abstentions¹⁷⁷. Excepté ID, ECR, et quelques députés dissidents, les 5 autres groupes sont en faveur de ce compromis, et en semblent plutôt satisfaits. Il intègre donc la position finale de la commission ENVI sur ce texte, qui est adopté à 439 voix contre 157 et 32 abstentions¹⁷⁸, à la séance plénière du 22 juin 2022. Juliette nous avait parlé de la possibilité d'amender le texte en plénière pour obtenir des évolutions que l'on n'avait pas pu valider en commission. Ici ce n'est pas le cas, les groupes ne semblent pas avoir grand-chose à rajouter. Seuls ID et ECR tentent 2 amendements (674S et 653S), qui sont rejetés. Nous notons une singularité toutefois, qui est que la Gauche vote en grande majorité contre ou s'abstient, alors que le groupe a validé le texte en commission ENVI. Toujours est-il que le texte est adopté par le Parlement, avec un Chapitre IV *bis* identique à celui qui a été proposé dans le CA 19. À la suite de cette adoption de la version officielle du PE, l'hémicycle vote également l'attribution du mandat de négociation aux rapporteurs (fictifs), qui vont dorénavant pouvoir aller défendre cette position au trilogue. Ce dialogue interinstitutionnel va viser à trouver un compromis commun avec le Conseil.

¹⁷⁷ « Result of roll-call votes of 16 and 17 May 2022 », Committed on Environment, Food Safety and Public Health, 2022, <https://europarl.europa.eu/cmsdata/248646/2022-05%2016-17%20roll-call%20votes.pdf>

¹⁷⁸ « Procès-verbal - Résultat des votes par appel nominal - Mercredi 22 juin 2022 », consulté le 22 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2022-06-22-RCV_FR.html.

Le Parlement dispose certes d'une proposition ambitieuse pour l'ETS 2, mais comme nous le disait Juliette dans une citation utilisée plus tôt, « *C'est maintenant que le vrai boulot commence* » (p.162). Cette expression ne se voulait pas retranscrire la stricte réalité, puisqu'elle nous a aussi expliqué combien le travail en commission parlementaire été important, pour justement obtenir une version du Parlement ambitieuse et se trouver en position de négocier quelque chose face au Conseil. Si c'est le cas ici concernant le texte du Parlement, nous allons cependant nous rendre compte que le trilogue va s'avérer extrêmement dur. Cette négociation sera clairement en défaveur du texte, avec une issue qui décevra les groupes qui s'étaient initialement positionnés en faveur de la suppression.

Pour rendre compte de cette dernière phase d'évolution du texte vers sa version finale, nous allons premièrement étudier la position du Conseil, caractérisée par une grande fermeté. Nous réaliserons deuxièmement un état des lieux de la transformation du texte lors de ces négociations, notamment pour faire le constat de ce qu'il reste du CA 19 dans le texte final. Et enfin troisièmement, nous tâcherons de prendre un peu de distance avec le focus spécifique que nous avons établi sur l'ETS 2, ce qui nous permettra de nous apercevoir que l'issue de cette négociation s'explique aussi au travers du contexte plus global de la réforme complète sur l'EU-ETS.

Dans ce dernier développement, nous nous référerons aux « tableaux 4 colonnes » des trilogues, que nous avons obtenus par demande auprès du Registre public de documents du Parlement européen¹⁷⁹. Ces documents nous permettront d'avoir accès aux positions du Conseil et de la Commission tenues lors des négociations. Nous emploierons aussi de nouveau la directive 2023/959 pour vérifier ce qui a été conservé ou retiré pendant le dialogue interinstitutionnel. En plus de cela, nous nous rapporterons encore une fois aux éclaircissements précieux de Sébastien, et dans une moindre mesure de Léa et Juliette, pour contextualiser ce que l'on observe sur les documents et bien cerner la teneur réelle des discussions ayant eu lieu.

¹⁷⁹ « Document request form », consulté le 23 mai 2024, <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=EN>.

A. Un mandat ambitieux du Parlement, qui se heurte de plein fouet à la fermeté du Conseil

Le Parlement a réussi à trouver un consensus qui mette en avant la prise en compte du social au sein de l'ETS 2, mais cela ne peut pas suffire si le Conseil s'oppose à la plupart des nouvelles propositions. C'est pour cela que commencent ensuite les négociations interinstitutionnelles. Pour rappel, leur but est de permettre aux deux colégislateurs, le Parlement et le Conseil, d'accorder leurs positions dans une version commune. Il ne faut néanmoins pas oublier que la Commission prend également part à ces réunions, avec la présence de ses experts, qui essaient de défendre l'identité initiale du projet et de ramener les deux autres institutions vers un point de consensus.

Afin de comprendre ce qu'il s'est passé au cœur de ces négociations, il nous a donc paru primordial de nous procurer les tableaux 4 colonnes. Ces documents récapitulatifs des trilogues doivent en théorie nous permettre de constater les changements effectués sur le texte lors de ces négociations, avec notamment la position du Conseil vis-à-vis de la proposition du Parlement. On y retrouve 4 colonnes, avec la proposition initiale de la Commission, la version du Parlement européen, celle du Conseil, et les commentaires/suggestions effectués par les institutions.

Nous les avons obtenus après demande auprès du Registre public de documents du Parlement européen. Toutefois, nous ne pensons pas être en possession des tous les documents, car nous avons reçu 3 tableaux, alors qu'il y a eu au moins 6 trilogues. Pour autant, ces tableaux semblent représenter les 3 principaux stades de la négociation interinstitutionnelle, à savoir : le premier trilogue du 10 octobre 2022 ; la version qui suit le Coreper du 4 novembre ; et le trilogue final du 16 décembre. Ainsi, ces tableaux nous permettent tout de même d'avoir accès aux différentes positions, et à certaines modifications entérinées par ces trilogues.

Pour commencer l'analyse de ces documents, nous nous rendons au niveau de l'article 1 point (21) de la proposition, correspondant au Chapitre IV *bis*. Le but pour nous va être dans un premier temps d'observer la position du Conseil sur les différentes propositions relatives à l'intégration du social que nous avons précédemment mises en lumière. L'étude de ces tableaux nous amène rapidement à un constat simple qui saute aux yeux : le Conseil s'oppose quasi-systématiquement aux propositions du Parlement visant à rendre le texte plus social. Cela se manifeste par la mention « *COUNCIL : EP amendment not acceptable.* » dans la colonne des commentaires. Dans le premier tableau, nous retrouvons cette mention pour : la

différenciation des consommations commerciales et privées (p.282-284) ; la pause d'urgence (« emergency break ») (p.285-287) ; le caractère évolutif du Fonds vis-à-vis du prix carbone (p.301) ; le cost pass-on (p.316-318) ; et le prix plafond (321). Concernant la dotation du FSC et l'utilisation par les Etats membres de leurs recettes ETS 2, le Conseil maintient sa position (« COUNCIL : Maintain Council position. »). Sa position est globalement la même que celle du PE en ce qui concerne les 150 millions de quotas, qu'il veut allouer au FSC plutôt qu'au Fonds pour l'innovation. Il supprime en revanche la mention visant à affecter les recettes de ces quotas au budget de l'UE, mais plutôt directement au Fonds¹⁸⁰(p.298). Puisqu'il refuse la dotation adaptative de 25%, le Conseil propose d'inscrire des montants fixes en euro par année, qui sont transférés directement au FSC depuis les revenus de la mise aux enchères (p.299-300). On revient donc à ce que proposait la Commission, mais le Conseil prévoit un total de 59€ milliards au lieu des 72,2€ milliards initialement prévus. Cela s'explique car il souhaite que les allocations au Fonds débutent en 2027, en même temps que la mise aux enchères, contre 2025 prévu initialement. Cette proposition s'oppose complètement à l'idée de fonds d'anticipation dont nous avait parlé Sébastien (p.6-7), déjà que ce n'était pas vraiment le cas. Enfin, sur l'utilisation des recettes par les Etats membres, sa position est assez proche de celle de la Commission. Les références à l'article 6 du FSC pour faire en sorte que toutes les ressources soient utilisées dans le cadre des plans sociaux pour le climat n'y figurent pas (p.302-304). La mention qui reste est donc celle peu contraignante de la proposition initiale à l'article 30 quinquies (5), comme quoi les Etats membres devraient utiliser une partie de leurs revenus dans le cadre de ces plans (p.304). Le deuxième tableau post-Coreper ne nous apporte rien de nouveau. Les commentaires sont exactement les mêmes sur les mesures qui nous intéressent. Dans ce document, la différence majeure est que les points déjà validés pour la version finale sont en verts, mais ce sont à ce stade seulement les points pour lesquels les deux institutions avaient déjà la même position, autrement dit ceux qu'elles n'avaient pas amendé. Cela ne concerne donc aucun des points relatifs à l'inclusion du social dans le texte. Après l'étude de ces deux premiers documents, ce que nous pouvons déjà dire est que le Conseil adopte une position initiale très ferme face aux avancées sociales suggérées par le

¹⁸⁰ Supprime la référence à l'article 21(5) du règlement : « Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no 1296/2013, (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013, (UE) no 1304/2013, (UE) no 1309/2013, (UE) no 1316/2013, (UE) no 223/2014, (UE) no 283/2014 et la décision no 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no 966/2012 », 193 OJ L § (2018), <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1046/oj/fra>.

Cette figure 8 nous montre une page entière d'un tableau 4 colonnes, que nous jugeons intéressant de faire figurer ici pour exposer ce type de document relativement méconnu. Ce qui retient notre attention sur cette page en particulier est le commentaire du Conseil, en face du titre du Chapitre IV *bis*. Ce commentaire est le seul qui explique un peu la position du Conseil sur l'ETS 2 dans les trois documents que nous avons reçus. Bien que court et allant droit au but, exposant essentiellement ce que le Conseil refuse et ce qu'il accepte de discuter, ils nous apportent tout de même des informations précieuses.

En effet, cette note nous permet de constater qu'au stade final des négociations (décembre 2022), le Conseil propose une légère ouverture au Parlement. S'il demeure intransigeant sur l'impossibilité de distinguer les consommations commerciales et privées, il se dit « *ouvert à la discussion sur la pause d'urgence comme suggéré par la Commission (pour un an seulement) ou autres alternatives viables* ». Nous avons ici l'exemple même du rôle de la Commission dont nous parlons tout à l'heure, qui joue l'intermédiaire dans l'obtention du compromis final. Cette ouverture a cependant un prix. Le Conseil demande pour cela au Parlement d'abandonner le champ d'application séparé commercial/privé, ainsi que l'architecture budgétaire du FSC. Enfin, ce commentaire évoque un point qui n'est pas particulièrement relatif à l'aspect social, avec la possibilité d'étendre l'application de l'ETS 2 aux autres combustibles. Cela doit se faire de façon mesurée, en épargnant certains secteurs comme l'agriculture ou la pêche par exemple. Ce qui est intéressant pour nous à relever dans ce dernier point est que c'est à cette seule condition d'un élargissement des combustibles concernés qu'une augmentation de la dotation du FSC pourrait être envisagée (le mot manquant sur la figure 8 est « *considered* »).

En somme, la position du Conseil soulignée sur les tableaux 4 colonnes 1 et 2 témoigne d'une grande fermeté face aux dispositions d'intégration du social proposé par la commission ENVI. L'unique ouverture intervient en fin de processus de négociation, et se fait clairement dans une logique d'échange favorable au Conseil. Ses représentants ouvrent une possibilité pour une seule des mesures proposées par le Parlement, en ce qui concerne l'encadrement du risque social qui sera généré par le nouveau marché, contre l'abandon de toutes les autres. Si la note ne les cite pas, il ne faut pas oublier que l'adaptation du FSC au prix carbone, le prix plafond, et le cost pass-on ont tous trois reçus des avis négatifs. En dépit de cette légère ouverture, nous pouvons dire que la position du Conseil est très défavorable aux propositions d'avancées sociales du Parlement.

Cela nous semble cohérent car le dernier trilogue s'est tenu durant le week-end du 16-17 décembre 2022. Or, le compromis final ne figure pas encore sur ce document.

B. Certaines garanties obtenues par le mandat du Parlement, malgré une prise en compte du social largement revue à la baisse dans la Directive 2023/959

Les tableaux 4 colonnes nous ont permis de bien cerner la position du Conseil, extrêmement hostile aux garanties sociales proposées par la commission ENVI du Parlement européen. Nous avons également pu constater une ouverture finale à la discussion impulsée par le Conseil, dans une logique d'échange d'une disposition contre la suppression d'autres. En revanche, ces documents ne nous permettent pas d'observer l'issue de la négociation finale, et d'apprécier le climat des discussions. Ainsi, nous allons revenir sur la directive 2023/959 que nous avons auparavant présentée, puisque nous sommes maintenant en capacité de différencier les dispositions qui viennent du mandat du Parlement et qui ont survécu au trilogue ; de celles qui ont été modifiées par le Conseil ; et de celles qui avaient été proposées par les eurodéputés mais qui ont été supprimées sous l'impulsion du Conseil. Mais au-delà de savoir ce qui a été conservé ou supprimé, nous devons également comprendre pourquoi les négociations ont-elles donné lieu à ces résultats. Les documents 4 colonnes nous montre un bref aperçu de la position du Conseil, mais ne nous informe guère sur la nature des discussions au sein du trilogue. Pour ne pas nous contenter d'un simple état des lieux, nous utiliserons également les informations apportées par Sébastien. Cela nous permettra d'expliquer concrètement comment se sont déroulées ces négociations.

Au cours de notre étude des dispositions sociales intégrées par les équipes parlementaires au cœur de la proposition de directive sur l'ETS 2, nous avons tâché de mettre en lumière une distinction qui nous a paru importante, avec d'un côté les dispositions qui renforçaient le FSC et les plans sociaux pour le climat pour compenser efficacement les externalités négatives du marché ; et de l'autre celles qui visaient à intégrer des garanties sociales dans de nouvelles modalités propres au fonctionnement du marché.

Nous allons donc garder ce découpage jusqu'au bout, en commençant ici par voir ce qu'il est advenu du premier type de dispositions dans la négociation finale. En ce qui concerne les évolutions proposées par le Parlement concernant le lien avec le FSC, il y avait donc : l'allocation de 150 millions de quotas supplémentaires ; l'adaptation de la taille du Fonds proportionnellement à l'évolution du prix carbone ; et l'utilisation de toutes les ressources ETS 2 des Etats membres dans les plans sociaux pour le climat. Pour les 150 millions de quotas alloués au FSC, nous venons de voir que c'est le seul point sur lequel le Conseil est d'accord avec le Parlement. Cette disposition se retrouve donc à l'article 3 quinquies (3) de la

directive. C'est un premier point de la version du Parlement qui est conservé, ce qui est significatif, même si nous savons que les deux autres auraient plus d'impact.

Les deux points suivants sont effectivement très importants. D'après ce que nous avons relevé sur les tableaux 4 colonnes, le Conseil semble opposé aux deux, parlant d'un amendement inacceptable pour l'évolution proportionnelle du Fonds, et maintenant sa position sans référence à l'article 6 du FSC pour l'utilisation des ressources des Etats membres. Grâce aux informations de Sébastien, nous apprenons que les négociations ont eu une teneur différente sur ces deux dispositions. Pour la première, il nous confirme que le Conseil y était fermement opposé, ne laissant aucune marge de manœuvre possible au mandat du Parlement :

« Donc ça [l'évolution proportionnelle du Fonds] c'était une demande forte du Parlement. Ce sur quoi pour le coup la Commission n'était pas contre. Mais là, c'est vraiment le Conseil qu'a mis le hola, et notamment bah les frugaux hein. C'est toujours avec eux... qu'on parle de budget (rire)... malheureusement c'est toujours les mêmes Etats membres. Et donc eux ils avaient une position très très forte sur le fait que non seulement le... le budget total de l'ETS, enfin du Fonds soit fixé. Mais aussi en effet comme tu dis, appropriation année par année. Donc on a eu de très longues négociations, et dures négociations avec le Conseil, sur toute la partie budgétaire. », Sébastien, p.192.

Si la Commission n'était pas opposée à l'adaptation proportionnelle de la taille du Fonds, Sébastien nous explique que le Conseil n'en voulait pas, notamment du fait des pays dits « frugaux¹⁸⁴ ». Par conséquent, le lien entre l'ETS 2 et le FSC est amoindri par rapport à ce que le Parlement proposait. C'est pourquoi on retrouve une dotation fixe du FSC détaillée à l'article 30 quinquies (4) de la directive, ce qui ne constitue en rien une amélioration, contrairement à ce que l'on avait pu supposer lors de la découverte du texte final. Il convient tout de même de noter que les négociateurs du PE parviennent à obtenir le lancement du Fonds en 2026, ce que Sébastien évoque aussi à la page 185. La proposition initiale prévoyait 2025, mais le Conseil souhaitait 2027. La dotation finale passe aussi à 65€ milliards au lieu de 59€ prévue par le Conseil, mais ceci est attribuable à la prise en compte d'autres carburants dans le marché, comme nous l'avons vu précédemment. C'est une défaite importante sur l'ajustement de la taille du Fonds au prix carbone, avec une légère augmentation de sa dotation par rapport à la position du Conseil, mais qui reste inférieure à celle prévue par la proposition initiale.

¹⁸⁴ Le groupe des pays dits « frugaux » regroupe l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. Ces Etats membres sont partisans d'une rigueur budgétaire stricte, et d'une expansion du budget européen limitée.

Rédaction Toute l'Europe, « Qui sont les pays dits frugaux ? », [Touteurope.eu](https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qui-sont-les-pays-dits-frugaux/), 21 juillet 2020, <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qui-sont-les-pays-dits-frugaux/>.

En revanche, l'acceptation par le mandat du Parlement de la position du Conseil sur ce point a justement permis d'obtenir une contrepartie sur l'utilisation des ressources par les Etats membres :

« [citation précédente] Le compromis final étant que... alors ils ont... donc on a dû donner nous, le fait qu'en effet le budget du Fonds sera fixé année par année. Mais en échange, le Conseil nous a donné la garantie que justement, tout le reste des revenus de l'ETS 2 devront être dépensés pour des mesures sociales, on va dire. Ce qui n'était pas dans la proposition initiale de la Commission européenne. Donc ça c'est une garantie supplémentaire que nous on a réussi à obtenir. Après la question c'est évidemment comment ça sera mis en œuvre, etc. Mais au moins il y a une garantie juridique que 100% des revenus de l'ETS 2 seront utilisées pour des mesures climat sociales... enfin en tout cas pour des mesures qui sont éligibles au Fonds social pour le climat. », Sébastien, p.192.

Ainsi, si la dotation du Fonds perd sa possibilité d'adaptation, le Parlement obtient tout de même du Conseil que les Etats soient contraints à utiliser leurs recettes propres pour le financement de mesures sociales, notamment dans les plans sociaux pour le climat. Cette deuxième proposition du Parlement est donc en partie sécurisée. Ce cas précis nous permet de nous rendre compte de l'importance de s'entretenir avec des personnes ayant participé aux négociations. Sans les éclaircissements de Sébastien, nous n'aurions pas été en mesure de saisir la nature de cet échange entre le Parlement et le Conseil, qui n'était pas mentionné dans le dernier 4 colonnes. Si l'on se rend à la page 320 du tableau, on peut voir que le Conseil maintient sa version, relativement similaire à celle de la Commission, qui dit que les revenus doivent être dépensés dans une ou plusieurs des activités référées à l'article 10 (3) ou aux activités citées ci-dessous (mesures entrant dans le cadre des plans sociaux pour le climat) ; alors que le Parlement avait supprimé la mention à l'article 10.3, pour que seules des mesures comprises à l'article 6 du FSC soient concernées. L'article 10.3 prévoit les utilisations des recettes de l'EU-ETS en général, qui sont nécessairement des mesures relatives à la décarbonation et à l'environnement, mais qui n'impliquent pas toutes un soutien social¹⁸⁵. De ce fait, nous ne sommes pas tout à fait sûr de l'affirmation de Sébastien sur une « *garantie juridique* » pour que 100% des recettes, car la mention de l'article 10.3 demeure dans la version finale, à l'article 30 quinquies (6). Elle est cependant bien suivie de la précision « *en donnant la priorité aux activités permettant de contribuer à traiter les aspects sociaux du système d'échange de quotas d'émission au titre du présent chapitre* ». Cette version finale est donc selon nous moins claire que

¹⁸⁵ Par exemple, l'article 10.3.c) prévoit que les recettes puissent être utilisées dans la lutte contre le déboisement, la protection des écosystèmes marins, etc., ce qui n'a rien à voir avec des mesures de compensation sociale face à l'ETS 2.

celle du Parlement sur le fait que 100% des recettes seraient utilisées dans le cadre des plans sociaux, mais tout de même plus contraignante que celle de la Commission et que celle du Conseil.

Nous concluons ainsi que les dispositions du Parlement visant à une meilleure compensation de l'impact social par la fortification du FSC sont diluées par le Conseil ; mais que les négociateurs du Parlement parviennent à en faire figurer certaines dans le texte final. Nous soulignons particulièrement la présence de celle relative à l'utilisation des ressources, qui peut laisser penser que les plans sociaux pour le climat devraient être relativement bien dotés par le cofinancement national, en contrepartie de la taille limitée et non-adaptative du Fonds.

En ce qui concerne maintenant les dispositions qui visaient à limiter l'impact social créé par le marché via ses modalités de fonctionnement, il y a là aussi eu un fort détricotage de la part du Conseil ; mais certaines propositions ont néanmoins été conservées.

Tout d'abord en ce qui concerne le cost pass-on, il n'y a pas de surprise. Au-delà de la position opposée du Conseil que l'on peut voir sur les tableaux 4 colonnes, nous avons déjà fait intervenir un peu en avance les propos de Sébastien, nous expliquant que cette proposition n'avait pas pu être retenue, principalement par opposition des services juridiques de la Commission. Ensuite, il y a la distinction d'entrée en application du marché pour les consommateurs commerciaux et privés. Malheureusement, nous avons très peu discuté de cette mesure avec Sébastien. Elle constitue pourtant à nos yeux la proposition la plus ambitieuse, puisqu'elle vise à introduire un statut particulier aux consommateurs privés, les protégeant ainsi grâce à une arrivée tardive dans le marché, qui est de plus soumise au remplissage de conditions strictes que nous avons détaillé. Mais le fait que Sébastien ne nous en parle pas de lui-même veut toutefois dire quelque chose d'intéressant. Lorsque nous réalisons l'entretien avec lui, nous n'avons pas encore une connaissance poussée des propositions négociées, aussi car c'est lui qui nous a apporté beaucoup d'informations à ce sujet. Nous lui avons ainsi demandé quels ont été les éléments clés lors des négociations, et c'est lui-même qui nous parle beaucoup du cost pass-on par exemple, dont nous n'aurions pas nécessairement pu nous douter que c'était l'un des points les plus importants sans en avoir discuté avec lui. Notre hypothèse est donc que s'il n'a pas relevé plus que cela de cette modalité, alors que nous avons évoqué dans l'entretien avoir vu des « *amendements pour reculer la date d'entrée en vigueur pour les particuliers* » (p.7), c'est probablement car cette proposition n'a pas été un grand enjeu de discussion lors de la négociation. Forcément, elle n'a pas laissé le Conseil indifférent, puisque l'on voit

dans sa note qu'il y est strictement opposé. C'est d'ailleurs l'une de ses deux conditions pour ouvrir la négociation sur d'autres points. Nous pensons, au vu des éléments dont nous disposons, que cette proposition était probablement trop ambitieuse pour être sérieusement envisagée dans le cadre des négociations interinstitutionnelles ; sachant qu'elle change fondamentalement le champ d'application du marché, laissant les seules entités commerciales concernées, alors que « *le social n'était pas une grosse priorité pour le Conseil* » (Sébastien, page 11). Comme nous pouvons le voir dans le texte final, cette disposition n'est donc plus présente, conformément à la volonté du Conseil.

Nous avons jusqu'ici constaté deux pertes de taille au sein des propositions du Parlement, qui visaient à inclure le social comme modalité prise en compte dans le fonctionnement du marché. La distinction commercial/privé et le cost pass-on avaient pour objectif de réduire l'impact social émis à l'origine par le marché. Il reste néanmoins les modalités qui ne change l'externalité créé au départ par le marché, mais qui permettent cependant d'encadrer le risque social, et de le réguler dans des cas où il deviendrait trop important. La première de ces deux dispositions est donc la clause de suspension, traduction de « l'emergency break », que le Conseil cite dans son commentaire comme point sur lequel il est envisageable de discuter. Le mandat de négociation du Parlement ayant abandonné la distinction commercial/privé et la structure budgétaire du FSC, des discussions se sont alors ouvertes sur ce point. Sébastien nous rapporte que c'était un des points importants des négociations :

« En fait il y a eu un ajustement... alors il y a déjà eu un ajustement parce que dans le compromis final de l'ETS 2, parce qu'il a été négocié en trilogie. Il y a cette... cette clause de suspension, [...] », Sébastien, p.192.

Cette clause de suspension correspond donc à « l'emergency break » que nous avons vu dans le CA 19, dont il décrit le fonctionnement tel quel :

« [...] qui veut que si les prix de l'énergie... je ne sais plus exactement la date, il y a aussi de très longues discussions sur la date... mais en gros à peu près un an ou six mois avant l'entrée en vigueur de l'ETS 2, ne sont pas descendus en dessous de ce qu'ils étaient en février 2021, il me semble... ou alors en tout cas au cœur de la crise énergétique, alors l'entrée en vigueur de l'ETS 2 sera à la portée d'un an. », Sébastien, page 192.

En adéquation avec les dires du Conseil, cette clause que le Parlement avait proposée à l'article 30 bis a) est donc reconduite et précisée dans le texte final, avec l'article 30 duodécies qui lui est dédiée. Elle est même améliorée, car le « emergency break » prévoyait une rallonge de la date de rendu des permis. Dans

la directive, elle permet de repousser la première année d'émission des quotas à 2028, si le prix du gaz TTF ou du pétrole brut est supérieur à celui de 2022 lors du 1^{er} semestre 2026. Cela apporte tout de même d'avoir une sécurité supplémentaire en cas de nouvelle flambée des prix de l'énergie. Cette mesure n'est pas à analyser seule dans le processus de négociations interinstitutionnelles, mais plutôt conjointement à l'autre disposition d'encadrement du marché qu'est le prix plafond. En effet, Sébastien nous raconte qu'à la fin des négociations sur l'EU-ETS dans son ensemble, il restait deux discussions principales. L'une d'entre elles portait justement sur l'intégration conjointe de ces deux outils :

« Et puis la deuxième question, c'était une sorte de système de contrôle du prix de l'ETS 2, avec ce système qui a été inventé qui n'est pas vraiment un prix plafond, mais qui est un mécanisme qui doit faire en sorte que le prix n'est pas trop élevé, en tout cas dans les premières années de l'ETS 2. Et puis cette clause que l'ETS 2 pourrait être peut-être reportée d'un an. C'était vraiment les trois principaux sujets à la fin de la fin de la négociation. », Sébastien, p.194.

Le système de « prix plafond » est effectivement lui aussi repris en partie dans le texte final, ajouté au point (2) de l'article 30 nonies, article qui prévoit les « *Mesures en cas d'augmentation excessive des prix* », alors que le Conseil s'y était initialement opposé. Nous constatons ainsi que ces deux mesures, qui ne paraissent au départ pas forcément les plus significatives, deviennent très importantes lors des négociations en trilogue. Là où une mesure très ambitieuse comme la division commercial/privé se retrouve condamnée à l'échec face au Conseil ; ces dispositions d'encadrement des risques, moins clivantes car ne touchant pas au fonctionnement même, ni au champ d'application du marché, permettent la mise en place d'un certain « *système de contrôle du prix de l'ETS 2* ». Sébastien reconnaît leur importance, les citant parmi les avancées obtenues par le Parlement lors de la négociation :

« Donc il y a quand même des... des avancées, des garanties dans le design de l'ETS 2 qui nous font... qui en tout cas n'étaient pas là dans la proposition initiale de la Commission. Donc ça c'est... ce sont des progrès et des avancées de la part du Parlement pour essayer de mitiger l'impact social. », Sébastien, p.194.

Le texte final ne comportant aucune des mesures qui visaient à réduire la création d'externalités sociales négatives initiales du marché ; ces deux dispositions viennent toutefois réguler les risques en cas de prix trop excessifs. Avec un potentiel report d'un an, et une modification de l'échéancier des allocations du FSC en conséquence, la clause de suspension de l'article duodécies constitue sans nul doute l'évolution la plus significative du texte quant aux modalités propres de l'ETS 2.

C. Une version finale de l'ETS 2 décevante par rapport à celle du Parlement, à recontextualiser dans la réforme globale de l'EU-ETS

Si le mandant du Parlement obtient des garanties, qui ont leur importance dans le texte final et qui permettront que l'enjeu social soit davantage pris en compte dans la mise en œuvre du marché, le résultat semble tout de même décevant pour les groupes qui s'étaient investis dans la rédaction du CA 19. Après avoir reconnu les avancées citées ci-dessus, Sébastien nous confie tout de même :

« Mais oui, je pense que personne ne peut dire qu'il est ravi [de l'ETS 2], en tout cas pas chez nous [les Verts]. Et d'ailleurs c'est pour ça qu'on était divisé sur le sujet. » Sébastien, p.194.

Les Verts en sont effectivement un bon exemple, cette division sur le sujet dont parle Sébastien se caractérisant par la scission coordonnée de la délégation française, qui vote contre le texte final lors de la plénière du 18 mars 2023¹⁸⁶ ; avec Damien Carême qui avait qualifié ce nouveau marché de « bombe sociale¹⁸⁷ », pour reprendre l'exemple de l'introduction. Pour la Gauche, seuls six députés votent pour.

Le compromis de la commission ENVI a en effet été fortement décousu par le Conseil, ce qui peut expliquer cette déception. S'il est reconnu par tous nos enquêtés que les textes perdent systématiquement de l'ambition au niveau des trilogues, il y a toutefois quelque chose qui est un peu difficile à concevoir au premier abord dans le cas de l'ETS 2. Alors que nous avons vu qu'une position ambitieuse du Parlement est censé pouvoir permettre à ses négociateurs de tenir en partie tête à ceux du Conseil ; comment expliquer que la grande majorité des propositions du CA 19 aient été si aisément retoquées lors du trilogue, alors même que le mandat du PE disposait d'un texte très ambitieux par rapport à l'initiative de la Commission ? L'analyse que nous venons de réaliser donne en effet l'impression que le Parlement aurait eu un poids fortement inférieur au Conseil dans les discussions.

Pour comprendre cette situation, nous avons demandé à Sébastien si l'obtention d'un texte qualifié de trop peu social, notamment par les écologistes français, était-elle majoritairement imputable au Conseil et à la Commission, ou aussi à l'action de certains groupes au Parlement. Voici ce qu'il nous a répondu :

« Alors pour répondre à la dernière question d'abord non, clairement... Enfin oui, clairement imputable au Conseil et à la Commission plutôt qu'aux autres groupes politiques. Après, en fait la difficulté dans cette négociation

¹⁸⁶ « Procès-verbal - Résultat des votes par appel nominal - Mardi 18 avril 2023 », consulté le 25 mai 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-04-18-RCV_FR.html.

¹⁸⁷ Damien Carême, « Pourquoi je me suis opposé à la révision du marché carbone européen », consulté le 12 février 2024, <https://www.damiencareme.fr/a-chaud/441-pourquoi-je-me-suis-oppose-a-la-revision-du-marche-carbone-europeen.html>.

c'était que, alors non seulement il y avait la question... de l'ambition de l'ETS 2 au niveau du climat ; l'impact social ; le lien avec d'autres législations comme CO2 des voitures et EPPD ; mais aussi le fait que cette proposition-là soit incluse dans la réforme générale de l'ETS. », Sébastien, p.193.

Sébastien nous rapporte ainsi que si le texte final manque d'ambition sociale, c'est imputable aux positions moins progressistes du Conseil et de la Commission, mais que la difficulté principale était en réalité les liens entre cette négociation et d'autres, et surtout le fait qu'elle soit incluse dans la réforme plus globale de l'EU-ETS. En développant ce point par la suite, il va en effet souligner l'impact majeur qu'ont eu les négociations de l'ETS 1 qui se tenaient en parallèle, sur les négociations sociales dans le cadre de l'ETS 2. Nous avons peu évoqué la réforme de l'ETS 1 dans cette recherche puisque ce n'était pas notre sujet, mais rappelons que le marché carbone principal de l'EU a subi de gros changements pour s'inscrire dans la trajectoire des objectifs climatiques du paquet législatif Fit for 55. Et pour le coup, notre enquête nous explique que les négociations sur l'ETS 1 ont débouchées sur un compromis final assez ambitieux au niveau climatique :

« C'est vrai que sur l'ETS 1, évidemment en tant que verts, on est toujours déçu parce qu'on veut toujours que ça aille plus vite et plus loin. Mais globalement quand même, on a une réforme qui va dans le bon sens. On a enfin une sortie... du moins une direction vers une sortie des allocations gratuites. [...] il y a une décarbonisation de l'industrie et du secteur de l'énergie d'ici 2039. On a un secteur maritime qui est inclus. Enfin il y avait quand même des progrès significatifs dans la réforme du marché carbone. D'ailleurs ça s'est reflété aussi ensuite par la hausse du prix. », Sébastien, page 193.

L'issue de ces négociations a donc été plutôt considérée comme un succès au niveau du Parlement. Pour autant, il n'a pas été simple d'obtenir toutes ces dispositions, et le Conseil était également réticent sur certaines avancées de l'ETS 1. Ce fut notamment le cas sur la trajectoire de sortie des allocations gratuites pour les différentes industries. C'est d'ailleurs l'autre discussion majeure qui restait à la fin des négociations sur l'EU-ETS, à côté du système de contrôle des prix :

« il y avait deux discussions c'était le... la vitesse à laquelle on sort des allocations gratuites pour l'ETS1 pour l'industrie. Et puis la deuxième question, [clause de suspension et prix plafond] [...]. Et c'était encore plus difficile de négocier et de trouver un deal sur l'ETS1 que sur l'ETS 2. »

Mathieu : « **Ok d'accord. Pour les allocations gratuites, etc. ?** »

« Oui. C'était vraiment une discussion très très dure, y compris avec le Conseil. Et c'est vraiment à la toute fin, c'est ce qui s'est... enfin c'est ce qui nous a tenu les dernières heures de la négociation. », Sébastien, p.194.

Il y a donc eu des négociations très dures sur les allocations gratuites notamment. C'est là qu'intervient le lien avec l'ETS 2. Etant donné que la priorité du Conseil n'était pas l'aspect social de l'ETS 2, Sébastien nous fait comprendre que le Conseil s'est en partie servi des propositions de l'ETS 2 pour en négocier certaines de l'ETS 1 :

« Il y avait un peu de tactique aussi, dans le sens où il savait que c'était une demande forte du Parlement [le social dans l'ETS 2], enfin en tout cas, une partie du Parlement. Et que donc, ne rien dire sur le sujet permettait aussi d'avoir un levier de négociation sur d'autres aspects du texte sur lesquels on avait des divergences, notamment le rythme à laquelle on allait sortir des allocations gratuites. Mais aussi d'autres choses sur l'ETS 1, en général, sur le maritime, etc. Donc oui, je pense que de leur part, c'était aussi stratégique de ne pas se positionner sur ce sujet-là, sachant qu'ils savaient que ça allait être un point dur pour nous dans la négociation. », Sébastien, p.189.

Selon l'expérience de Sébastien dans ces négociations, le non-positionnement du Conseil sur l'enjeu social de l'ETS 2, que l'on peut assimiler au rejet en bloc de toutes les propositions de la commission ENVI sur les deux premiers 4 colonnes sans précisions, correspondrait à une stratégie pour avoir un levier supplémentaire sur l'ETS 1. Soit donc pour accepter certaines dispositions de l'ETS 2 et bloquer sur d'autres points de l'ETS 1 ; soit l'inverse, ce qui semble plutôt s'être passé en l'occurrence. En effet, il faut bien voir qu'il était plus facile de bloquer sur l'enjeu social de l'ETS 2, problématique investie par certains parlementaires et certaines ONG ; que sur le programme climatique de la Commission, officiellement soutenu par les Etats membres et qui s'inscrit dans les objectifs de la communauté internationale.

Ainsi, même si l'issue des négociations relatives à l'ETS 2 et à l'intégration de considérations sociales dans le texte aboutissent à un résultat perçu comme décevant par certains groupes ayant soutenue la version de la commission ENVI au Parlement ; il serait erroné d'attribuer entièrement ce dénouement à une faible capacité du Parlement à peser dans les trilogues, ou à la simple fermeté du Conseil. L'entretien avec Sébastien nous aura permis dans cette ultime analyse d'ouvrir notre perspective au-delà de la stricte négociation de l'ETS 2, pour nous rendre compte que la transposition des dispositions sociales dans la directive 2023/959 aura aussi été grandement dépendante de la restructuration globale de l'EU-ETS. Nous en retiendrons l'importance de bien prendre en compte le contexte politique et législatif dans une analyse de négociations européennes.

Conclusion

Nous arrivons maintenant au terme de cette recherche, qui visait avant tout à étudier les négociations autour de l'ETS 2, afin de comprendre quelle a été la marge de manœuvre dont les équipes parlementaires ont disposé quant à l'intégration de l'enjeu social dans cet instrument économique au service de la politique environnementale. Pour cela, nous devons notamment rendre compte des différents moyens d'action à la disposition des équipes, et de comment elles s'en sont saisies. Derrière tout cela, l'intérêt que nous trouvons à cette recherche est qu'elle tend à transmettre une vision des capacités concrètes qu'ont les eurodéputés à influencer les législations européennes techniques, pour y faire entrer une considération du social, domaine à l'intégration limitée par les compétences communautaires. Ce mémoire constitue ainsi une étude de cas sur cette question précise dans le cadre des négociations sur l'ETS 2, mécanisme qui se prêtait parfaitement à cette problématique ; mais notre réflexion va au-delà, en œuvrant à la mise en lumière des capacités et difficultés du Parlement européen à faire entrer de manière générale le social dans des législations européennes sur d'autres thématiques.

Pour revenir de manière synthétique sur notre développement, il a fallu au départ nous approprier cet instrument qu'est le marché des permis négociables, et l'EU-ETS en particulier. La genèse, qui peut paraître un peu en marge de notre étude sur l'ETS 2, a toutefois été primordiale dans la compréhension de l'évolution de cet outil et de son fonctionnement. Ce qu'il faut retenir de cela, c'est l'importance des dimensions environnementale et économique depuis les origines du marché des permis négociables. Avant tout la dimension environnementale, dont nous avons pu constater qu'elle reprend largement le dessus, dans un contexte de crise écologique. Ce fut notamment le cas avec le Fit for 55, dans lequel l'objectif climatique passe en priorité. Si ces réflexions ont pu sembler assez logiques, elles nous permettent maintenant d'expliquer plus précisément les difficultés rencontrées par les parlementaires dans l'intégration du social à l'ETS 2. Le constat de la première partie est qu'il va être difficile de faire entrer du social dans un instrument gouverné par des déterminants économiques et environnementaux. Effectivement, c'est le cas dans les négociations en trilogue. Or, il ne s'agit pas que de la dimension environnementale de l'ETS 2 qui fasse barrière, mais aussi de celle de l'ETS 1. En s'imposant aux Etats membres, l'objectif climatique contraint le Conseil à accepter des avancées environnementales

qu'il ne souhaitait pas forcément voir dans l'ETS 1. Dans cette situation, le Conseil accorde au Parlement et à la Commission des avancées climatiques ambitieuses, contre le retrait de certaines dispositions sociales. Nous constatons donc que la prédominance de la dimension environnementale dans l'EU-ETS et dans le Fit for 55 est loin d'être anecdotique, puisque cela crée un contexte défavorable pour les négociations d'une dimension sociale ambitieuse, qui apparaît comme relativement optionnelle dans ce dossier face à la dimension environnementale. Nous concluons donc à un premier impact restrictif du marquage environnemental sur la marge de manœuvre des équipes parlementaires dans l'intégration du social à l'ETS 2. Ce contexte d'existence particulier de l'EU-ETS forme dès le départ une difficulté qui est délicate à contourner.

En dépit de cela, nos analyses des négociations en commissions parlementaires nous ont appris énormément de choses quant aux moyens d'action dont ont disposé les équipes pour inclure du social à l'ETS 2. Cela s'est développé par le biais de son texte, et aussi un peu en dehors. Tout d'abord, parlons des négociations sur le Fonds social pour le climat. Cette partie du développement correspond au petit détour de notre recherche. Effectivement, nous avons annoncé dans l'introduction nous concentrer sur l'inclusion du social dans la législation sur l'ETS 2. Cependant, au fil de nos recherches et entretiens, nous nous sommes demandé si le Fonds n'avait pas constitué un élément clé de la prise en compte de l'impact social relatif à l'ETS 2. Il s'agit après tout de l'outil que la Commission a prévu pour l'atténuation des effets sociaux redistributifs du marché. Nous avons donc statué sur le fait qu'il convenait de se pencher un minimum dessus, car il serait inadéquat d'étudier la marge de manœuvre d'inclusion du social dans l'instrument de politique environnementale, sans avoir correctement vérifié si l'outil de politique social lui étant dédié ne répondait pas lui-même à cette problématique. Dans ce cadre, nous considérons donc que la négociation du FSC constitue un premier levier d'action. Nous la définissons comme un moyen d'action compensatoire, étant le fruit de l'exercice par le Parlement de sa prérogative sociale légitime. En effet, le Parlement a su s'affirmer comme un acteur actif sur la politique sociale intégrée de l'Union européenne, notamment à travers sa commission à l'emploi et aux affaires sociales. Cette commission légifère sur les textes de politique sociale entrant dans le cadre compétences communautaires du domaine. C'est pour cela que nous la définissons comme l'arène légitimée du Parlement pour traiter des enjeux sociaux. Le Fonds social est traité conjointement par EMPL et par ENVI. C'est donc par nature déjà un objet législatif social, et la question qui nous intéresse d'intégrer du social dans la législation européenne ne se pose pas,

contrairement au cas de l'ETS 2. En revanche, on pouvait se demander si l'enjeu social relatif au marché n'y avait pas été directement traité. Ce que nous avons remarqué ici est qu'il y a eu une certaine faiblesse des débats, focalisés principalement sur le contenu du Fonds, et peu sur l'approfondissement de son lien avec l'ETS 2. Les améliorations de ce côté-là sont finalement issues du compromis de la commission ENVI sur l'ETS 2. Etant donné que le débat sur ce marché est principalement centré sur la réduction des externalités négatives que son fonctionnement va générer, et que le Fonds n'est que de nature compensatoire, le seul approfondissement du FSC est insuffisant si l'on considère une optique visant à l'obtention de la meilleure prise en compte du social possible. Ainsi, si la commission EMPL s'est montrée capable de réalisations ambitieuses ces dernières années ; nous constatons que le cas spécifique de l'outil de compensation, vis-à-vis d'un mécanisme créateur d'effets sociaux, est ici insuffisant au traitement complet de la question. Ce moyen d'action compensatoire par l'approfondissement de l'outil de politique sociale dédié s'est montré largement insuffisant dans le cas de l'ETS 2.

En effet, les avancées dans les négociations du FSC se sont montrées assez limitées dès le stade du Parlement. A l'inverse, notre recherche nous a mené à souligner des actions particulièrement marquantes lors des négociations relatives à la directive sur l'ETS 2. Déjà lors du positionnement des groupes politique, puisque comme Sébastien nous l'a expliqué, une coalition menée principalement par les socialistes et les Verts a fait craindre jusqu'à très tard à la Commission un potentiel rejet de l'ETS 2. Cette situation nous rappelle que le Parlement et ses élus sont loin d'être marginaux dans la procédure législative ordinaire ; avec une possibilité, bien que très rare, de pouvoir menacer l'existence même d'un projet législatif auquel une majorité serait fondamentalement opposée, ce qui a failli être le cas.

Ensuite, lorsque les négociations étaient enclenchées, nous avons repéré deux autres leviers d'actions, qui ont pour le coup eu un impact considérable sur la prise en compte du social dans l'ETS 2. Ils sont tous deux relatifs à l'inclusion de l'enjeu social par la négociation de la directive relative au marché. Tout d'abord, le premier moyen d'action consiste à rendre la compensation du Fonds plus importante, en liant davantage sa dotation aux ressources du Fonds. Ainsi, le FSC et ses plans sociaux se sont vu être renforcés par le Parlement, mais via le compromis de l'ETS 2. Ensuite, le deuxième moyen d'action a consisté en une inclusion du social au sein même de l'instrument technique, avec des modalités propres au marché. Nous y avons distingué deux types de modalités : celles modifiant la structure et le fonctionnement du marché ; et celles encadrant les risques sociaux de celui-ci. Nous avons constaté qu'en utilisant ces

différents leviers lors de la négociation en commission, les rapporteurs fictifs de la commission ENVI et leurs collaborateurs ont su pleinement se saisir de l'enjeu social, pour l'intégrer directement dans les dispositions du mécanisme. Cela a abouti à une version du Parlement très ambitieuse par rapport à la proposition initiale, avec des modalités visant à réduire la production initiale d'externalités négatives par le marché, et d'autres ayant pour but de réguler l'apparition de risques sociaux excessifs.

Après avoir identifié les différents leviers d'action utilisés, il en ressort que les eurodéputés et leurs équipes disposent d'une marge de manœuvre considérable au niveau de la commission parlementaire, notamment pour faire rentrer le social là où il était le moins attendu. Avec des résultats bien plus impactant sur le compromis final de l'ETS 2 que sur celui du FSC, notre recherche nous pousse à constater que l'intégration du social dans la législation technique et environnementale n'a pas été moins importante que la négociation autour de l'outil de politique sociale prévu pour la compensation des effets sociaux redistributifs. Bien au contraire, notre recherche suggère donc l'existence d'une marge de manœuvre substantielle des équipes parlementaires européennes pour contribuer à l'intégration du social, notamment à travers des législations techniques relatives à d'autres domaines de politiques.

En somme, les équipes parlementaires ont disposé d'une forte marge de manœuvre pour faire exister la problématique sociale dans le texte de l'ETS 2 au stade de la commission parlementaire. Pour autant, cette marge de manœuvre s'est trouvée fortement réduite lors de la confrontation avec le Conseil en trilogue, qui a détricoté un part considérable des avancées sociales proposées par le Parlement. Nous pourrions alors considérer que la capacité du Parlement à apporter une prise en compte du social est en fait très faible, avec une incapacité à dépasser le stade de la commission parlementaire. Or, il serait incorrect de faire un tel constat sans avoir pris en compte le contexte spécifique entourant la négociation sociale sur l'ETS 2. En effet, la toute fin de notre recherche nous remémore l'importance de recontextualiser lorsque l'on analyse une procédure législative européenne. Dans l'Union européenne, il n'est pas rare de fonctionner par plans ou paquets législatifs proposés par la Commission, incarnant de grandes orientations politiques. La directive sur l'ETS 2 s'inscrit dans le Fit for 55, paquet climatique d'une douzaine de propositions. Ces textes sont souvent interdépendants, entraînant des répercussions les uns sur les autres. Les acteurs institutionnels jouent de ces interconnexions, et n'hésitent pas à s'en servir pour les négocier les uns vis-à-vis des autres, comme ce fut le cas en trilogue avec l'ETS 1 et l'ETS 2.

Malgré cette situation défavorable à l'intégration du social dans l'ETS 2, renforcée par la prédominance de la dimension environnementale ; les négociateurs du Parlement réussissent cependant à obtenir plusieurs garanties qui améliorent le texte socialement. De ce fait, et au vu des leviers d'actions importants que nous avons pu souligner dans l'étude de ces négociations, nous concluons à l'existence d'une capacité substantielle des eurodéputés et de leurs équipes à développer la prise en compte de l'enjeu social à travers des législations européennes techniques ; susceptible de participer au développement de la politique sociale européenne là où on ne l'attend pas.

Bibliographie

Ouvrages et articles de revues

- Alberola, Émilie, et Emmanuel Fages. « De Kyoto à Copenhague, l'expansion des marchés du carbone ». *Géoéconomie* 51, n° 4 (2009): 63-75. <https://doi.org/10.3917/geoec.051.0063>.
- Ambroise-Rendu, Anne-Claude, Steve Hagimont, Charles-François Mathis, et Alexis Vrignon. *Une histoire des luttes pour l'environnement : 18e-20e, trois siècles de débats et de combats*. Editions Textuel., 2021.
- Aykut, Stefan C., et Amy Dahan. « Chapitre 1 / Un problème scientifique, politique et de civilisation ». In *Gouverner le climat ?* 17-62. Références. Paris : Presses de Sciences Po, 2015.
- . « Chapitre 2 / Le régime climatique onusien. Expertise, gouvernance, arènes ». In *Gouverner le climat ?* 63-128. Références. Paris : Presses de Sciences Po, 2015. <https://www.cairn.info/gouverner-le-climat--9782724616804-p-63.htm>.
- . « Chapitre 3 / Le protocole de Kyoto et la grammaire du marché ». In *Gouverner le climat ?* 129-66. Références. Paris : Presses de Sciences Po, 2015. <https://www.cairn.info/gouverner-le-climat--9782724616804-p-129.htm>.
- Beckmann, Markus. « Introduction to Sustainability Management ». In *Sustainability Management*, page 32. FAU Erlangen Nürnberg, 2022.
- Bernard, Alain, et Marc Vielle. « COMMENT ALLOUER UN COÛT GLOBAL D'ENVIRONNEMENT ENTRE PAYS : PERMIS NÉGOCIABLES VS TAXES OU PERMIS NÉGOCIABLES ET TAXES ? », 2000.
- Berta, Nathalie. « Les marchés de permis négociables de SO₂ et CO₂ : des premiers pas délicats ». *Revue Française de Socio-Économie* 5, n° 1 (2010): 185-204. <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0185>.
- Blanchard, Odile, et Patrick Criqui. « La Valeur Du Carbone : Un Concept Generique Pour Les Politiques de Reduction Des Emission ». *Economie Internationale*, n° 82 (2000): 75-102.
- Canihac, Hugo. « Séance 2, Sociogenèse de la construction européenne ». Dans *Science politique de l'Union européenne*, 17 à 29. Sciences Po Strasbourg, 2023.
- Convery, Frank J., et Luke Redmond. « The European Union Emissions Trading Scheme: Issues in Allowance Price Support and Linkage ». *Annual Review of Resource Economics* 5 (2013): 301-24.
- Coosemans, Thierry. « Le Parlement européen et la politique sociale de l'Union européenne. » *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1718, n° 13 (2001): 5-52. <https://doi.org/10.3917/cris.1718.0005>.
- Damian, Michel. « Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique ». *Natures Sciences Sociétés* 15, n° 4 (2007): 407-10.

Erbach, Gregor, et Nela Foukalova. « Review of the EU ETS : "Fit for 55" Package | Think Tank | European Parliament ». Consulté le 18 février 2024. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698890](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698890).

Gaxie, Daniel, Annie Collovald, Brigitte Gaiti, Patrick Lehingue, et Yves Poirmeur. « Le "social" transfiguré, Sur la représentation politique des préoccupations "sociales" », Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.), 1990, 1 à 170.

Godard, Olivier. « L'expérience Américaine Des Permis Negociables Pour Lutter Contre La Pollution Atmospherique ». *Economie Internationale*, n° 82 (2000): 13-44.
« Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics ». In *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*. Edward Elgar Publishing, 2023. [https://www.elgaronline.com/edcollbook-
oa/book/9781789906981/9781789906981.xml](https://www.elgaronline.com/edcollbook-oa/book/9781789906981/9781789906981.xml).

Ollitrault, Sylvie. « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG ». *Revue Tiers Monde* 204, n° 4 (2010): 19-34. <https://doi.org/10.3917/rtm.204.0019>.

Perthuis, Christian de. « Protocole de Kyoto : les enjeux post-2012 ». *Revue internationale et stratégique* 60, n° 4 (2005) : 127-38. <https://doi.org/10.3917/ris.060.0127>.

Plihon, Dominique. « L'altermondialisme, version moderne de l'anticapitalisme ? » *Actuel Marx* 44, n° 2 (2008) : 31-40. <https://doi.org/10.3917/amx.044.0031>.

Vrignon, Alexis. « Écologie et politique dans les années 1970. Les Amis de la Terre en France ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 113, n° 1 (2012): 179-90. <https://doi.org/10.3917/vin.113.0179>.

Sources institutionnelles européennes et internationales

2002/358/CE : Décision du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, 130 OJ L § (2002). <http://data.europa.eu/eli/dec/2002/358/oj/fra>.

2002/358/CE : Décision du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, 130 OJ L § (2002). <http://data.europa.eu/eli/dec/2002/358/oj/fra>.

ARE, Office fédéral du développement territorial. « 1987 : Le Rapport Brundtland ». Consulté le 30 mai 2024. [https://www.are.admin.ch/are/fr/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-
entwicklung/brundtland-report.html](https://www.are.admin.ch/are/fr/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/brundtland-report.html).

Casa, David, et Esther de Lange. *Compromise Amendments*, 2021/0206(COD) (2022).

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ39/AMC/2022/05-18/SCF_comp_final_clean_EN.pdf.

« Charte Communautaire Des Droits Sociaux Fondamentaux Des Travailleurs | EUR-Lex ». Consulté le 1 juin 2024. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/community-charter-of-fundamental-social-rights-of-workers.html>.

Club of Rome. « The Limits to Growth ». Consulté le 30 mai 2024. <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>.

Commission européenne. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0176>.

Commission Européenne. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS « Fit for 55 »: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>.

Commission européenne, DG CLIMA. COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 Investir dans un avenir climatiquement (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0562>.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757 (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=SWD%3A2021%3A0601%3AFIN>.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Changement climatique - Vers une stratégie communautaire post-Kyoto (1998). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A51998DC0353>.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - « Préparation de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto » (1999). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A51999DC0230>.

« Conseil européen Lisbonne 24.03.2000: Conclusions de la Présidence ». Consulté le 13 mai 2024. https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm.

Consolidated version of the Treaty on European Union (2016). http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj/eng.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj/eng.

Decision (EU) 2015/1814 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance (2024). <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1814/2024-01-01/eng>.

Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (2023). <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1814/2023-05-15/fra>.

Décision (UE) 2020/2166 de la Commission du 17 décembre 2020 relative à la détermination de la part des États membres dans le volume de quotas à mettre aux enchères au cours de la période 2021-2030 du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne [notifiée sous le numéro C(2020) 8945] (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 431 OJ L § (2020). <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2166/oj/fra>.

Décision (UE) 2023/1575 de la Commission du 27 juillet 2023 relative à la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de l'Union pour 2024 dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 192 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1575/oj/fra>.

Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, 257 OJ L § (1996). <http://data.europa.eu/eli/dir/1996/61/oj/fra>.

Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 275 OJ L § (2003). <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj/fra>.

Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 130 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/958/oj/fra>.

Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 130 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/fra>.

GIEC. « Premier Rapport d'évaluation du GIEC (1990) ». In *Changement climatique : Les évaluations du GIEC de 1990 et 1992*, pages 51-178, 1992.

———. « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C (SR15) », 2018. <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

Info Curia, Jurisprudence. « Arrêt du Tribunal - Emilio De Capitani contre Parlement européen », 22 mars 2018. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200551&pageIndex=>.

IPCC. « Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate – », 2019. <https://www.ipcc.ch/srocc/>.

LANGE, David CASA, Esther de. « PROJET DE RAPPORT sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat | CJ39_PR(2022)703206 | Parlement européen ». Consulté le 18 mai 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ39-PR-703206_FR.html.

LIESE, Peter. « PROJET DE RAPPORT sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757 | ENVI_PR(2022)703068 | Parlement européen ». Consulté le 19 mai 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-703068_FR.html.

Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (2000). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:52000DC0087>.

Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (2000). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:52000DC0087>.

« Mise En Œuvre Du Protocole de Kyoto | EUR-Lex ». Consulté le 18 avril 2024. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/implementing-the-kyoto-protocol.html>.

« Mise En Œuvre Du Protocole de Kyoto | EUR-Lex ». Consulté le 31 mai 2024. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/implementing-the-kyoto-protocol.html>.

Nations Unies. CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (1992). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>.

———. PROTOCOLE DE KYOTO A LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (1998). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

Office of Air and Radiation, United States Environmental Protection Agency. The Clean Air Act Amendments of 1990 (1992). <https://www3.epa.gov/airtoxics/smbus.pdf>.

Peter Liese. Compromise Amendments, 2021/0211(COD) (2022). https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2022/05-16/CAs_ETS_revision_Liese_agreed_full_set_CAs_final_clean_EN.pdf.

« Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux ». Consulté le 16 mai 2024.

<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/fr/>.

« Procès-verbal - Résultat des votes par appel nominal - Mardi 18 avril 2023 ». Consulté le 25 mai 2024.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-04-18-RCV_FR.html.

« Procès-verbal - Résultat des votes par appel nominal - Mercredi 22 juin 2022 ». Consulté le 22 mai 2024.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2022-06-22-RCV_FR.html.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (2001).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001PC0581>.

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757 (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0551%3AFIN>.

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un Fonds social pour le climat (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0568%3AFIN>.

Règlement délégué (UE) 2019/331 de la Commission du 19 décembre 2018 définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.), 059 OJ L § (2018). http://data.europa.eu/eli/reg_del/2019/331/oj/fra.

Règlement délégué (UE) 2023/2830 de la Commission du 17 octobre 2023 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil par l'établissement de règles relatives au calendrier, à la gestion et à d'autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre (2023). http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2830/oj/fra.

Règlement d'exécution (UE) 2019/1842 de la Commission du 31 octobre 2019 portant modalités d'application de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne des modalités supplémentaires pour les adaptations de l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit liées aux variations du niveau d'activité, 282 OJ L § (2019). http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/1842/oj/fra.

Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), 243 OJ L § (2021). <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/fra>.

Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 110 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/851/oj/fra>.

Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, 130 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj/fra>.

Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 130 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj/fra>.

Règlement (UE) 2023/957 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/757 afin de prévoir l'inclusion des activités de transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions d'autres gaz à effet de serre et des émissions d'autres types de navires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 130 OJ L § (2023). <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/957/oj/fra>.

Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no 1296/2013, (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013, (UE) no 1304/2013, (UE) no 1309/2013, (UE) no 1316/2013, (UE) no 223/2014, (UE) no 283/2014 et la décision no 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no 966/2012, 193 OJ L § (2018). <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1046/oj/fra>.

Regulation (EU) 2015/757 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on the monitoring, reporting and verification of carbon dioxide emissions from maritime transport, and amending Directive 2009/16/EC (Text with EEA relevance), 123 OJ L § (2015). <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/757/oj/eng>.

Tajani, Antonio, Jean-Claude Juncker, et Jüri Ratas. SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX (2017). https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf.

Traité instituant la Communauté européenne (Rome, 25 mars 1957) – Version consolidée 1997 (s. d.).
« Verbatim Report of Proceedings - Improving Working Conditions in Platform Work (A9-0301/2022 - Elisabetta Gualmini) (Vote) - Thursday, 2 February 2023 ». Consulté le 13 mai 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-02-02-ITM-005-08_EN.html.

Trilogue. NEGO_CT(2021)0211(2022-10-10)_XL (2022).

Trilogue. NEGO_CT(2021)0211(2022-11-11)_XL (2022).

Trilogue. NEGO_CT(2021)0211(2022-12-16)_XL (2022).

Articles de presse

« « Ajustement à l'objectif 55 », le nouveau paquet climat ». Consulté le 12 février 2024. <https://europeecologie.eu/ajustement-a-lobjectif-55-le-nouveau-paquet-climat>.

Carême, Damien. « Pourquoi je me suis opposé à la révision du marché carbone européen ». Consulté le 12 février 2024. <https://www.damiencareme.fr/a-chaud/441-pourquoi-je-me-suis-oppose-a-la-revision-du-marche-carbone-europeen.html>.

Courrier international. « POLLUTION. Les pluies acides reviennent par l'est ». Consulté le 27 mars 2024. <https://www.courrierinternational.com/article/2006/04/27/les-pluies-acides-reviennent-par-l-est>.

Fox, Benjamin. « La justice européenne veut lever le voile sur le mystère des trilogues ». www.euractiv.fr, 26 mars 2018. <https://www.euractiv.fr/section/justice/news/publish-secret-law-files-demands-eu-court-in-transparency-ruling/>.

Kurmayer, Nikolaus J. « Peter Liese envisage déjà la prochaine révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE ». www.euractiv.fr, 10 mai 2024. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/interview/peter-liese-envisage-deja-la-prochaine-revision-du-systeme-dechange-de-quotas-demission-de-lue/>.

Le Monde.fr. « Au Sahel, le climat durablement perturbé depuis la « grande sécheresse » ». 12 novembre 2018. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/12/au-sahel-le-climat-durablement-perturbe-depuis-la-grande-secheresse_5382513_3212.html.

Le Monde.fr. « Climat : le Parlement européen adopte la réforme du marché carbone pour accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre ». 18 avril 2023. https://www.lemonde.fr/climat/article/2023/04/18/climat-le-parlement-europeen-adopte-la-reforme-du-marche-carbone_6170036_1652612.html.

Le Monde.fr. « Ursula von der Leyen : « Nous allons mettre en place un second marché carbone pour le transport routier et le chauffage en Europe » ». 13 juillet 2021. https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/07/13/ursula-von-der-leyen-nous-allons-mettre-en-place-un-second-marche-carbone-pour-le-transport-et-le-chauffage-en-europe_6088184_3244.html.

Les Echos. « Bruxelles renforce et élargit son marché du carbone », 14 juillet 2021. <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/un-marche-du-carbone-renforce-et-elargi-1332183>.

Messad, Paul. « « Fit for 55 » : après l'accord au Conseil, les eurodéputés alertent sur le risque de résurgence des Gilets jaunes ». www.euractiv.fr, 5 juillet 2022. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/fit-for-55-apres-laccord-au-conseil-les-eurodeputes-alertent-sur-le-risque-de-resurgence-des-gilets-jaunes/>.

Packroff, Jonathan. « Essence, gaz : la Confédération allemande des syndicats remet en question le prix du carbone de l'UE ». www.euractiv.fr, 25 mars 2024. <https://www.euractiv.fr/section/energie->

[climat/news/essence-gaz-la-confederation-allemande-des-syndicats-remet-en-question-le-prix-du-carbone-de-lue/](https://www.climat/news/essence-gaz-la-confederation-allemande-des-syndicats-remet-en-question-le-prix-du-carbone-de-lue/).

Sitographie

« 35 ans du protocole de Montréal : quel bilan ? | CNRS Terre & Univers », 13 septembre 2022.

<https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/35-ans-du-protocole-de-montreal-quel-bilan>.

admin. « Les origines du GIEC : Comment le monde s'est réveillé face au changement climatique ». International Science Council, 10 mars 2018. <https://council.science/fr/current/blog/the-origins-of-the-ipcc-how-the-world-woke-up-to-climate-change/>.

« Better Regulation: Guidelines and Toolbox ». Consulté le 10 mai 2024. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

« Bienvenue sur la carte ETS d'ICAP | International Carbon Action Partnership ». Consulté le 31 mai 2024. <https://icapcarbonaction.com/fr/ets>.

« "Carlowitz, Hans Carl von : Sylvicultura Oeconomica, Oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung Zur Wilden Baum-Zucht", Image 1 of 476 | MDZ ». Consulté le 20 mars 2024. <https://www.digitale-sammlungen.de/en/view/bsb10214444?page=1>.

« Comment le Semestre européen fonctionne-t-il ? » Consulté le 1 juin 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

« Compte rendu in extenso des débats - Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre - Lundi 19 avril 2004 ». Consulté le 19 mai 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2004-04-19-INT-1-154_FR.html.

« Document request form ». Consulté le 23 mai 2024.

<https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=EN>.

« EFDB - Basic Search ». Consulté le 8 mai 2024. https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/EFDB/find_ef.php?ipcc_code=1.A.1&ipcc_level=2.

« eMeeting ». Consulté le 11 mai 2024.

<https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/en/archives/CONT>.

« Emission trading systems - OECD ». Consulté le 15 avril 2024. <https://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/emissiontradingsystems.htm>.

Environment & Society Portal. « Hans Carl von Carlowitz and "Sustainability" ». Consulté le 20 mars 2024.

<https://www.environmentandsociety.org/tools/keywords/hans-carl-von-carlowitz-and-sustainability>.

- « Europe 2020 : La Stratégie de l'Union Européenne Pour La Croissance et l'emploi | EUR-Lex ». Consulté le 13 mai 2024. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html>.
- Europe, Rédaction Toute l'. « L'Europe sociale en 3 minutes ». Touteurope.eu, 25 avril 2024. <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/l-europe-sociale-en-3-minutes/>.
- . « Qu'est-ce que le dialogue social européen ? » Touteurope.eu, 28 juillet 2023. <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qu-est-ce-que-le-dialogue-social-europeen/>.
- . « Qui sont les pays dits frugaux ? » Touteurope.eu, 21 juillet 2020. <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qui-sont-les-pays-dits-frugaux/>.
- « European Energy Exchange AG (EEX) ». Consulté le 18 mars 2024. <https://www.eex.com/en/>.
- « Fiche de procédure : 2021/0206(COD) | Observatoire législatif | Parlement européen ». Consulté le 15 mai 2024. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0206\(COD\)&l=fr](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0206(COD)&l=fr).
- « Fiche de procédure : 2021/0211A(COD) | Observatoire législatif | Parlement européen ». Consulté le 15 mai 2024. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0211A\(COD\)&l=fr](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0211A(COD)&l=fr).
- « German National Emissions Trading System | International Carbon Action Partnership ». Consulté le 19 mai 2024. <https://icapcarbonaction.com/en/ets/german-national-emissions-trading-system>.
- Google. « How the Google Books Team Moved 90,000 Books across a Continent », 27 janvier 2023. <https://blog.google/products/search/google-books-library-project/>.
- « Google Books Ngram Viewer ». Consulté le 27 mai 2024. https://books.google.com/ngrams/graph?content=emission+trading+system&year_start=1975&year_end=2019&corpus=en-2019&smoothing=3.
- « Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ». Consulté le 14 mai 2024. <https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/>.
- « International Carbon Action Partnership (ICAP) », 23 février 2024. <https://icapcarbonaction.com/node/836>.
- International Science Council. « A Brief History ». Consulté le 27 mars 2024. <https://council.science/about-us/a-brief-history/>.
- « La déclaration Schuman | Strasbourg Europe ». Consulté le 30 mai 2024. <https://www.strasbourg-europe.eu/la-declaration-schuman/>.
- « Le marché intérieur : principes généraux | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement

européen », 31 octobre 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/33/le-marche-interieur-principes-generaux>.

« Le Mécanisme de Développement Propre franchit une nouvelle étape | CCNUCC ». Consulté le 31 mai 2024. <https://unfccc.int/fr/news/le-mecanisme-de-developpement-propre-franchit-une-nouvelle-etape>.

« Législation de l'UE - EUR-Lex ». Consulté le 11 mai 2024. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Lesur, Alexandra. « Depuis 70 ans, le Parlement européen porte la voix des citoyens ». Touteurope.eu, 25 novembre 2022. <https://www.touteurope.eu/histoire/depuis-70-ans-le-parlement-europeen-porte-la-voix-des-citoyens/>.

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires. « Marchés du carbone - SEQUE-UE ». Consulté le 21 avril 2024. <https://www.ecologie.gouv.fr/marches-du-carbone>.

Nations, United. « Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 1972 | Nations Unies ». United Nations. United Nations. Consulté le 27 mars 2024. <https://www.un.org/fr/conferences/environment/stockholm1972>.

« Observatoire législatif ». Consulté le 11 mai 2024. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do?lang=fr>.

Olivier, Arthur. « [Infographie] L'essentiel sur le Fonds social européen + (FSE+) ». Touteurope.eu, 21 décembre 2023. <https://www.touteurope.eu/l-europe-en-region/infographie-l-essentiel-sur-le-fonds-social-europeen-fse/>.

Our World in Data. « CO₂ emissions by fuel or industry type ». Consulté le 31 mai 2024. <https://ourworldindata.org/grapher/co2-by-source>.

Parlement européen. « Frise chronologique du Parlement européen : d'hier à aujourd'hui ». Consulté le 13 mai 2024. https://www.europarl.europa.eu/infographic/european-parliament-timeline/index_fr.html.

« Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE-UE) - Commission européenne ». Consulté le 18 mars 2024. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_fr.

Traités européens. « Traités européens ». Consulté le 11 mai 2024. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties>.

UN Climate Change. « Les conventions de Rio | CCNUCC ». Consulté le 21 février 2024. <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/les-conventions-de-rio>.

UN Climate Change. « Qu'est-ce que la CCNUCC, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ? | CCNUCC ». Consulté le 25 février 2024. <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/qu-est-ce-que-la-ccnucc-la-convention-cadre-des-nations-unies-sur-les-changements-climatiques>.

« Union Registry - European Commission ». Consulté le 31 mai 2024. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/union-registry_en.

« United Nations Treaty Collection ». Consulté le 31 mai 2024. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_fr.

www.euractiv.fr. « Plan climat de l'UE : les 27 divisés sur le Fonds social pour le climat », 29 juin 2022. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/plan-climat-de-lue-les-27-divises-sur-le-fonds-social-pour-le-climat/>.

Annexes

Annexe I : Entretien avec Juliette, Attachée parlementaire accréditée d'un.e eurodéputé.e du groupe politique des Verts/ALE au Parlement européen

[Pour rappel, le nom de l'enquêtée a été anonymisé aléatoirement]

Mathieu : Déjà merci pour l'entretien... c'est très gentil de le faire.

Juliette : De rien, avec plaisir.

Mathieu : Donc je voulais vous interroger plutôt sur la nature du travail parlementaire. Que ce soit votre point de vue en tant qu'assistante, aussi si vous pouvez m'en dire aussi un peu sur le rôle des eurodéputés.

Juliette : Ok

Mathieu : Donc j'ai divisé en trois parties donc je pense que 30 minutes ça sera peut-être un peu court, mais euhh... donc d'abord le travail parlementaire en tant que tel ; ensuite la représentation d'intérêt, et en trois le trilogue et les négociations interinstitutionnelles.

Juliette : Ouais ok ça marche, du coup pas trop sur les MEP, pas trop sur les députés, point de vue plutôt attachée parlementaire ?

Mathieu : Euh oui, oui.

Juliette : Ok très bien, ça marche.

Mathieu : Donc d'abord j'avais prévu une petite question d'intro pour savoir ce qui vous avez amené à être assistante parlementaire, un peu votre trajectoire professionnelle en quelques mots, si vous pouvez m'expliquer ?

Juliette : Ouais, ça marche. Moi j'ai fait des études de sciences politiques avec une spécialité en environnement, et j'ai bossé en ONG en fait surtout. euh.. sur des questions environnementales. J'ai un petit peu travaillé côté collectivités territoriales sur des questions de planification énergétique dans les territoires.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Mais le gros des 10 ans de boulot avant de venir au Parlement c'était en ONG. Juste avant d'arriver au Parlement, je travaillais au Réseau action climat. C'est une plateforme de coordination inter-ONG. Sur les questions énergie, et pas du tout au niveau européen, je travaillais vraiment sur le niveau national, sur le plaidoyer auprès des réglementations nationales.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Et c'est totalement un hasard si j'ai débarqué au Parlement européen. Il se trouve que je connaissais un petit peu [*Nom de son eurodéputé.e*] dans les milieux militants, pas du tout côté EELV mais plutôt militants côté société civile, à Paris. Notamment parce qu'à l'époque elle avait monté [...], qui avait porté [...], avec une grande pétition [... *qui*] était co-porté par plusieurs asso, dont une grande partie étaient membres du réseau action climat. Voilà, donc on s'était croisé dans ces occasions-là, et c'est elle qui m'a proposé juste avant l'élection en réalisant qu'elle allait certainement être élue, de venir bosser avec elle à Bruxelles, et je me suis dit bah... why not, rien à perdre. J'avais un peu fait le tour de mon poste en ONG, et je me suis dit bah c'est une opportunité. Au pire des cas ça ne me plaît pas et j'aurais amélioré mon anglais et ma connaissance des institutions européennes. Et au mieux ça me plaît et c'est chouette. Et au titre perso ça m'allait de venir vivre à Bruxelles et de bosser là. Euh... voilà.

Mathieu : D'accord. Donc c'est par... plutôt par le terrain militant et par vos engagements donc au niveau écologique ?

Juliette : Ouais.

Mathieu : D'accord.

Juliette : En fait tu vas avoir... pardon, on peut se tutoyer ?

Mathieu : Oui oui.

Juliette : Ok. Tu vas avoir un peu trois profils dans les attachés parlementaires. T'as les profils qui vont venir vers là parce qu'ils ont été récupérés par les députés pour des questions d'expertise sur des sujets. Donc il se trouve que chez les verts on va aller chercher un peu du côté de la société civile, mais ça peut être ailleurs. Et en gros les députés vont les recruter parce qu'ils sont militants alignés avec leurs idées, ou ils sont un peu experts d'un sujet, etc. etc.

Tu vas avoir des profils plutôt partis. Donc t'as plein d'attachés parlementaires (APA) qui sont déjà adhérents d'un parti, militant dans le parti, ils connaissent bien le parti politique, ils ont pu connaître le député dans ce cadre-là.

Et tu peux avoir un troisième profil aussi, qui va être un profil de personnes qui sont très à fond affaires européennes, qui sont pas forcément au sein d'un parti et qui ont pas une expertise particulière sur un sujet, mais qui vont chercher à venir bosser dans les institutions et qui vont trouver un député, etc. en gros. C'est une peu les trois profils.

Et donc globalement chez les écolos, moi dans mon bureau tous mes collègues, tout le monde vient d'ONG.

Mathieu : D'accord. Donc c'est très parti ?

Juliette : Non justement, y a personne qui vient du parti, tout le monde...

Mathieu : Ah d'accord j'avais compris tout le monde vient d'EELV.

Juliette : Non pas du tout, tout le monde vient d'ONG.

Mathieu : Ah oui oui d'accord. Ok, ok. Euh... bah merci. Donc toujours un peu sur ces profils d'APA, peut-être plus là sur les tâches, euh... est-ce que vous pouvez me... enfin est-ce que tu m'expliquer un peu la composition des équipes ? Je sais pas s'il y a une équipe type ou pas, j'ai cru comprendre que c'était un peu différent suivant les équipes. Mais est-ce que par exemple il y a les APA qui sont plutôt sur le travail législatif, d'autres spécialisés dans la com...

Juliette : Attends, [*discussion dans son bureau avec une collègue*] ... [à Mathieu] attends excuse moi je regarde juste une seconde un truc.

Mathieu : Oui pas de problème.

Juliette : [*discussion avec sa collègue*]

Désolé. Euh... ouais, donc t'as à peu près autant de jobs d'APA que d'APA, on va pas se mentir.

Mathieu : Ok.

Juliette : Euh... et pareil sur les compositions d'équipe, même s'il y a un peu un classique, fin un format classique. En moyenne les députés ont entre 3 et 4 APA, plus un APA au niveau local.

Mathieu : D'accord.

Juliette : L'APA au niveau local pour le coup il a à peu près toujours le même rôle, c'est-à-dire qu'il va faire le lien entre l'activité du député et des problématiques au niveau local. Euh... dans la circo, alors maintenant on a plus de circo dans les élections européennes en France, mais bon voilà. Normalement il va s'occuper des déplacements du député, de genre l'activité du député en France, potentiellement sur son territoire. Les autres APA ils sont à Bruxelles, un peu à Strasbourg, quand on vient. Et généralement tu vas avoir... en gros t'as des fonctions, donc après tu peux les répartir comme tu veux. Mais il te faut des gens qui font de la com, donc de la communication sur les réseaux sociaux, mais aussi des liens avec la presse, euh... qui vont potentiellement appuyer la rédaction des communiqués de presse, les envoyer ect., en gros tout ce qui va être communication presse média.

Tu as des fonctions aussi sur tout ce qui est admin. Y a un peu d'admin, y a des lignes budgétaires à gérer, des billets de train à prendre, des conneries comme ça. Euh... des mails à trier, fin... voilà. Les fonctions chiantes.

Et le troisième truc, fin trois et quatre, troisième truc c'est le travail parlementaire, donc vraiment le suivi en commission parlementaire, la rédaction des amendements, la négociation des textes, etc.

Et éventuellement quatrième tâche, euh... tout ce qui va être plutôt politique politicienne, pas politique publique, le côté textes etc., mais le lien avec le groupe politique, le lien avec le parti politique au niveau national, euh tu vois. Vraiment le côté popol quoi.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Et après suivant les bureaux tu peux avoir soit ces quatre tâches qui sont quatre personnes différentes, soit c'est mix and merge. Par exemple chez nous, on a euh une personne qui fait de la communication, mais cette personne qui fait de la communication elle est aussi en lien avec la société civile organisée, pour plein de sujets qui sont pas purement parlementaires, mais où il y a des mobilisations, ou on a besoin d'être en lien avec les ONG, format un peu campagne si tu veux. On est deux à faire du travail parlementaire. Moi je m'occupe de la commission énergie et d'une partie de la commission environnement, et j'ai une collègue qui s'occupe de l'autre côté de la commission environnement, et de la commission affaires juridiques. Et on a une personne à mi-temps, qui appuie pour la presse et qui travaille sur des sujets de droits des femmes, précarité, pauvreté, etc. Et nous on se répartit en fait le travail admin.

Mathieu : D'accord.

Juliette : On n'a pas une personne qui fait de l'admin, voilà on se répartit... on a sous-divisé en petites tâches et chacun en fait un peu. Mais chaque bureau fonctionne différemment.

Mathieu : D'accord. Donc y a ces quatre tâches principales (Mathieu : ouais) mais qui sont divisées de manière différente dans les équipes.

Juliette : Ouais exactement. Selon les profils que tu recrute etc. Pareil tu vas avoir des bureaux où tu vas en fait avoir un APA qui va entre guillemets être chef d'équipe. Et qui va coordonner un peu le reste, et s'occuper de toute la politique de manière générale, et qui va coordonner le travail de quelqu'un, des autres sur le législatif, la communication etc. Nous c'est beaucoup plus horizontal, y a pas ça, euh donc ça dépend vraiment des équipes. Mais en gros de toute façon il te faut vraiment ces quatre trucs, il te faut de la communication, il faut de l'admin, il faut du travail parlementaire, il te faut de la politique politicienne.

Mathieu : D'accord, ok. Euh bah justement... moi mes questions c'est plus sur le travail parlementaire donc ça... ça tombe bien. Humm... ouais premièrement moi ce qui m'intéresse plutôt c'est le travail dans la commission parlementaire. Euh... donc avant les questions un peu plus précises, est-ce que t'as des... certains moments qui seraient clés à me décrire, dans la phase d'évolution d'un texte dans la commission.

Juliette : Complètement. Alors, déjà, tu vas avoir l'annonce par la Commission qu'il va y avoir un texte.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Donc, toi, à ce moment-là, quand tu es attaché parlementaire, par exemple, je te prends des cas très concrets.

Je te prends le cas du gas package qu'on va voter là. On sait que la Commission va travailler sur le gas package et qu'elle va proposer un texte. On sait que ma députée est intéressée pour être shadow dessus. Tu sais comment ça fonctionne dans un rapport de shadow ?

Mathieu : Oui.

Juliette : OK. Déjà, du coup, il y a deux trucs que je vais faire. Le premier, c'est que je vais pousser au sein de mon propre groupe pour m'assurer que ma députée va être shadow.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Donc ça en fait, en vrai, nous, on a construit sa légitimité sur le sujet gazier au sein des Verts. Donc il n'y avait pas trop de sujets. Je savais que ça allait être elle.

Mais si ça n'avait pas été le cas, tu fais un peu de networking. Tu potentiellement, tu la pousses aussi dans les médias, dans ses interventions pour qu'elle parle du sujet, etc. Tu fais en sorte qu'elle parle du sujet aussi dans les réunions de groupe.

En gros, tu fais en sorte que, ce soit normal et légitime que ce soit elle qui va prendre le sujet. Ça c'est en interne du groupe.

L'autre chose, tu peux commencer à influencer la Commission. Tu peux faire des rendez-vous avec la Commission. Tu peux commencer à faire des rendez-vous avec la DG Energie, en mode vous allez faire quoi, vous allez dire quoi, nous on aimerait bien ça, blablabla. Ça c'est avant.

Ensuite, le texte sort. Donc là, il faut un bon temps d'appropriation du texte.

Donc, tu défriches toute la proposition réglementaire. Tu essaies de tout comprendre. Tu ne vas pas tout comprendre. Donc tu vas avoir besoin d'appui et d'expertise. Donc là, tu fais appel à tes alliés. Moi mes alliés, c'est les ONG ou des think tanks. Donc, tu appelles les gens et tu fais plein de rendez-vous en mode, ok, je n'ai pas compris cet article, je n'ai pas compris ce truc. Comment ça marche ? Nananana.

Donc, entre le temps où la Commission a sorti son texte et le moment où tu vas table tes amendements, généralement tu as du temps. Tu as plusieurs mois souvent. Donc, pendant ces plusieurs mois, tu vas t'assurer que ton député va être dans les shadows sur le texte. Donc ça, c'est des processus d'attribution des dossiers au sein du groupe.

Et tu vas préparer tes amendements. Donc, tu vas reprendre tout le texte de la Commission et, tout changer. Ou pas, selon ce que tu penses, mais voilà. Nous en tout cas tel qu'on fonctionne, mais je pense que c'est pareil dans tous les groupes politiques. C'est juste que tu ne vas pas avoir des réseaux d'influence qui sont les mêmes. Mais moi je partage mes amendements à droite à gauche. Je les envoie à des Think tanks ou à des ONG. Je leur demande "vous pensez que c'est bien ?". Je me fais appuyer éventuellement par des juristes. En gros, c'est quand même un processus un peu long. Je n'ai pas rédigé mes amendements la veille au soir de la deadline.

Ensuite, tu déposes tes amendements. Et donc là, tu vas avoir quelques jours où tu as déposé tes amendements, et il ne se passe plus rien. Pendant ce temps-là, ton rapporteur, il récupère tous les amendements du texte. Enfin, tous les groupes politiques. Et lui, il va drafter les premiers compromis, donc c'est-à-dire sur l'article 1, il a reçu des amendements de tous les groupes politiques.

Il va tenter de faire un truc, qui ressemble à une proposition commune. Il va évidemment choisir sa majorité. Sur le gas package dont je te parle, j'avais un rapporteur de droite qui avait très clairement décidé de faire une majorité de droite.

Il a embarqué très peu de nos propositions. Mais il ne voulait pas non plus totalement nous exclure du truc, donc il a un peu mis des bouts à nous. Tu vois.

Du coup. Quelques semaines pendant que le rapporteur fait ce travail-là, en fait, tu reçois tes compromis. Et donc là, ça va être tout le travail de négociation qui se met en place au sein du Parlement, pour la première version du Parlement. Ce travail-là, il peut durer presque un an.

Tu vas avoir des réunions de shadow meeting au niveau politique et au niveau technique. Donc au niveau politique, c'est les députés, et évidemment les attachés parlementaires sont là aussi. Les députés vont

donner leurs grandes lignes. Ils vont te dire, bah là en fait moi ma position c'est ça. Je peux accepter ça. Mais je ne peux pas aller en dessous de ça. Donc, c'est juste des grandes lignes, tu vois.

Et ensuite, pour une réunion politique, tu vas avoir deux à trois réunions techniques. Pour le coup, les députés ne sont pas là. Il n'y a vraiment que nous. Et on tente de mettre ça en version écrite. Et donc là, on pousse nos arguments. On peut pousser soit de manière purement argumentée, en disant en fait non, l'efficacité énergétique c'est super important pour ci/ça, ci/ça, ci/ça. Il faut sortir du gaz parce que blablabla. Ou alors, tu peux aussi utiliser beaucoup de pression. C'est-à-dire que tu peux avoir en parallèle écrit des articles dans la presse ou demander à des gens d'appeler des gens. Contacter des ONG pour qu'elles contactent d'autres gens, pour qu'ils appellent le député.

Ou tu peux... bargaining chips, enfin négocier au sein de ta réunion en disant, bon écoutez moi, si vous mettez ce point qui est pour moi super important, j'accepte votre merde dans un autre parti du texte. Bon, voilà.

Ça, ça va durer un an. Un an d'allers-retours, où en moyenne ton rapporteur il va t'envoyer le compromis sur l'article 1 pendant X semaines. Tu fais l'article 1, l'article 2, blablabla.

À la fin, ta version du Parlement, qui va être votée. Deux fois. Une fois en commission parlementaire, puis en plénière. Et donc ton rapporteur, il envoie une liste de votes, compromis par compromis. Et tu votes ton texte une fois en commission parlementaire, une fois en plénière.

En plénière, tu peux remettre des amendements. Donc, tu peux tenter de gagner ce que tu as perdu, ce qui est souvent le cas, moi en commission énergie. Parce que la commission énergie est très peu progressiste au Parlement européen. Donc une fois qu'on s'est bien fait dégommer en commission énergie, quand le texte passe en plénière, on remet des amendements en plénière. En espérant avoir d'autres députés progressistes qui nous font gagner des trucs. Ce qui arrive parfois. Ça va permettre d'améliorer le texte. Là ta version du Parlement, c'est terminé pour le Parlement. C'est maintenant que le vrai boulot commence.

Si tu as vu la série Parlement, on est à la fin de la saison 1.

Mathieu : Ouais, j'ai vu... Je me suis arrêté à la 2, mais j'ai vu un petit peu.

Juliette : Voilà. En gros à la fin de la saison 1, le mec il a l'impression que le taf est fini. Et en fait les trilogues commencent. J'ai pas vu la saison 2, mais bon voilà. Du coup, tu viens de te faire chier pendant un an au sein du Parlement. Et maintenant, c'est la vraie grosse négo, elle commence là.

C'est-à-dire qu'en parallèle, le Conseil a fait de même et a fait sa version du texte. (Mathieu : Ouais) Et une fois que les deux versions sont adoptées, on se retrouve avec la Commission et sa proposition de base. Le Conseil, avec sa proposition généralement toute pourrie, parce que le Conseil son grand truc, c'est de détricoter les textes. Et le Parlement. Et on recommence un processus de négociation qu'on appelle le trilogue, pendant lequel les trois institutions vont négocier.

Pendant les trilogues, le Conseil est représenté par la Présidence en place à ce moment-là. Et ils sont seuls dans la salle. Ça veut pas dire qu'il n'y a qu'une personne, mais tu as uniquement le Conseil et la Présidence.

Côté Parlement, tu n'as que le rapporteur qui peut prendre la parole. Mais tous les shadows sont dans la pièce. Et donc, on peut demander des breaks pour aller re-négocier entre nous.

Typiquement, le Conseil dit qu'on ne peut pas accepter ça. On demande un break.

On va avec notre rapporteur. Et on dit qu'on accepte ou qu'il faut qu'on accepte en échange de blablabla. La Commission est là pour faciliter le dialogue, les co-législateurs n'étant que la Commission [*le Conseil*] et le Parlement. Et elle va drafter elle-même des compromis entre les deux institutions.

Les trilogues, c'est généralement plus court que la partie au sein du Parlement. Mais ça dépend. Tu peux avoir des trilogues qui durent six mois, des trilogues qui durent trois mois, des trilogues qui durent un an. C'est vraiment très... ça dépend des textes.

Pendant ce temps-là, en tant qu'attaché parlementaire. Parce que je te disais, pendant que tu es au Parlement, tu rédiges tes amendements. Et ensuite, tu fais toutes tes négociations pour savoir comment tu vas le rédiger concrètement. Et pour pousser ton député aussi. Parce que dans les réunions purement politiques c'est que lui qui parle, mais il faut qu'il parle bien, qu'il connaisse son sujet, etc. Il faut qu'il défende ses arguments.

Pendant le trilogue, c'est pareil. Tu vas influencer ton rapporteur pour l'inciter à... Il va devoir faire des choix. Il va forcément se faire cornériser par le Conseil. Donc, tu peux tenter de dire, bah en fait maintenant accepte ça, dégage ça, etc. Tu continues. Mais là, tu formes beaucoup plus une équipe qu'auparavant. C'est ça qui est assez marrant. C'est que pendant un an, tu t'es écharpé la gueule. Et ensuite, pendant le trilogue, tu es une espèce de team unifiée face du Conseil. (Mathieu : OK) Mais chacun a des intérêts très différents. Donc chacun va les pousser. C'est juste c'est... que tout est beaucoup plus diplomatique, et beaucoup plus sympa.

Mais par contre, nous clairement, sur un texte comme le gaz, où en l'occurrence on n'a pas voté le texte au Parlement parce que le truc est pourri, notre rôle... on savait qu'on n'allait pas trop influencer notre rapporteur.

Par contre, on a passé notre temps à appeler le Conseil et la Commission, pour leur demander de rester super fermes sur les points qui étaient plus... de notre point de vue plus progressistes et plus intéressants dans leur position du Conseil et de la Commission que la version du Parlement.

Et en vrai, on leur a aussi filé des infos en disant, en gros, le rapporteur ce qu'il veut absolument, c'est le ban du gaz russe, Si ça, si ça. Donc, si vous lui filez ça, vous arriverez à gagner ce truc-là, qui est la même position que les Verts, que la Commission, et le Conseil. Et tout le monde joue à ce jeu. C'est pas mon influence de tous les côtés.

Donc ça en gros, tu passes ton temps en réunion. A la fois en réunion de ce qu'on appelle un shadow préparatoire. Donc en gros, avec les députés et les assistants, avant un trilogue, en trilogue. Après chaque trilogue politique, t'as un trilogue technique. Donc pareil, c'est exactement comme au Parlement, t'as que le staff côté Parlement, le staff côté Commission, et le staff côté Conseil.

T'as plus la présidence du Conseil et la commissaire, et les députés. Et là tu... t'essaies de faire un texte qui ressemble à quelque chose, quoi. Et pendant tout ce temps-là, tout le monde joue de l'influence.

Donc tout le monde passe des coups de fil, tout le monde fait des réunions, et tout le monde appelle ses relais d'influence à droite à gauche pour pousser le texte. Tu peux appeler ton gouvernement aussi. Bon nous, on n'est pas méga potes avec le gouvernement, donc ça marche moins bien, mais tu peux appeler tes gouvernements.

Enfin nous on est chez les Verts, donc tu peux appeler l'Allemagne, l'Irlande... Tu vas tenter un peu que le Conseil bouge aussi de ton côté, quoi.

Voilà. Et une fois que t'as un texte final en trilogue, il repasse de deux côtés. Donc il passe côté Conseil et il passe au Parlement. Là en vrai, en tant qu'attaché parlementaire, t'as plus grand-chose à faire parce que c'est juste un vote, oui ou non, le texte final. Tu peux rouvrir les négociations. Donc là, c'est juste briefer ton groupe, les informer de ce qui a été négocié, leur dire c'est bien, pas bien, on vote pour, on s'abstient, on vote contre, etc.

Mathieu : D'accord. Merci beaucoup, ça fait beaucoup d'infos. Mais j'avais pas mal de questions sur tout ça, donc c'est bien. Je regarde un petit peu.

Donc en gros, si je peux résumer un peu, il va y avoir des réunions assez politiques entre les députés, mais aussi beaucoup de réunions techniques pour l'écriture des amendements entre assistants de différents groupes, c'est ça ?

Juliette : Des amendements, puis des compromis. Les amendements, c'est vraiment ce que tu déposes au tout début, et c'est vraiment ta position de groupe.

Ensuite, tu travailles que sur des compromis, qui sont un mélange des différentes positions de différents groupes. Mais oui, tu as tout à fait raison, c'est ça. Et tu as en gros trois à quatre fois plus de réunions techniques que de réunions politiques.

Mathieu : D'accord. Donc ça, c'est les compromis amendements, les CA, c'est ça ?

Juliette : Ouais, exactement. Amendement, l'abréviation c'est AM avec un petit F au pluriel, et compromis, c'est CA.

Mathieu : D'accord. Mais ouais en fait, j'avais pas tout à fait compris tout ça, parce que moi je pensais que du coup, les amendements déposés étaient votés. Mais du coup, c'est essentiellement les amendements de compromis qui vont être votés, c'est ça ?

Juliette : Oui. Alors après, c'est un choix que tu vas faire au sein de l'équipe de négociation. C'est-à-dire que donc là, on est sur la procédure au Parlement, tu as plus ça une fois que t'es en trilogue. Mais sur la procédure interne au Parlement, si ton rapporteur il a réussi à avoir des compromis qui couvrent, c'est le terme qu'on utilise, les amendements de l'article. Donc il avait son article de la Commission, l'article 1, il avait 7 amendements des 7 groupes politiques différents, il a fait une sorte de fusion magique, ça convient à tout le monde. Tout le monde estime que son amendement est couvert. On va voter uniquement sur le compromis tel qu'il a été drafté à la fin.

Si par exemple, moi en tant que vert, je considère que mon amendement n'a pas du tout été couvert, parce qu'en fait, mon amendement consistait à supprimer. Ou consistait à le redrafter de manière 100% verte. Je peux dire à mon rapporteur, non, désolé, le compromis ne couvre pas mon amendement. Du coup, je veux voter mon amendement de manière séparée.

Donc au moment du vote, tu vas avoir compromis 1, et en dessous, tu vas avoir tous les amendements à voter un par un, qui ne sont pas couverts par le compromis 1, et que les groupes politiques ont demandé à voter séparément. Sauf que, la procédure de vote fait qu'on vote au premier le compromis. Si le compromis est adopté, on ne vote pas tout ce qui est en dessous. (Mathieu : D'accord). Toi tu as perdu. On ne va même pas voter ton amendement. Par contre, si le compromis n'est pas adopté, alors là on va voter sur chaque amendement. (Mathieu : Ok)

Et tu as effectivement des fois, un choix qui est fait par le rapporteur, de dire on n'a pas réussi à trouver un compromis. Donc sur cette partie de l'article, on va juste voter pour tous les amendements.

Mathieu : D'accord. Mais donc, les amendements de compromis, euh... où est-ce qu'on peut les trouver écrits. Parce que moi j'avais tous les amendements, j'ai les résultats de vote des amendements de compromis, mais...

Juliette : Ouais. Et tu veux les amendements de départ ?

Mathieu : Non, non, ça j'ai, mais en fait je n'ai pas compris où trouver les amendements de compromis en version écrite.

Juliette : Ouais, c'est un peu galère. En fait, du coup, quand tu vas sur Oeil, la procédure parlementaire. Tu peux avoir accès à tous les amendements déposés par tous les groupes, et au texte final. Tu n'as pas accès au compromis. (m : Ouais) C'est là la faille de transparence du Parlement. Les compromis ne sont pas publics.

Mathieu : Et est-ce qu'en les demandant aux députés, ils peuvent les envoyer ?

Juliette : Bien sûr. Surtout notamment, les compromis finaux. C'est-à-dire quand on a fini les négociations, et quand on va voter. Tu vois au moment du vote, tu as un document Word tout à fait clair, avec compromis 1, compromis 2, compromis 3, etc. (Mathieu : Ok) Et ça, il ne me semble pas que c'est publié. J'ai un peu un doute, mais à chaque fois... Non, je ne crois pas. J'avoue que moi, je ne regarde pas trop Oeil, parce que je lis ça dans mes mails, mais... Je ne crois pas que tu puisses avoir accès au compromis. T'as accès au texte final.

Mathieu : Oui, j'ai l'impression que c'est ça.

Juliette : Et ensuite, tu peux revoir des amendements de plénière. C'est-à-dire que tu as les amendements de départ que tu tables avant que la procédure commence. Tu négocies tes compromis. Tu votes ton texte au Parlement, en commission. Et ensuite, au moment de la plénière, tu peux redéposer des amendements. Donc là tu peux à nouveau avoir accès publiquement à tous les amendements qui sont déposés à la plénière. Donc ça, c'est tous les gens qui ont... En fait, souvent, c'est soit les losers de la commission parlementaire. Genre par exemple nous sur le dossier gazier, qui tentent une deuxième fois de gagner des trucs. Soit plein de députés qui n'ont pas du tout été impliqués dans le dossier, mais qui veulent placer des trucs. Donc soit ils veulent placer des trucs pour de vrai, soit ils veulent mettre leur nom quelque part. Et donc, ils font un amendement, ils mettent leur nom, ils font un print screen, ils mettent ça sur Twitter et ils disent, « Ah, waouh ! »

Mathieu : D'accord. Un mix de comm et d'amendements qui ne sont pas passés au Parlement. Ok. Et j'avais une question, justement. Par exemple, pour un amendement qui viserait à supprimer une clause, mais du coup, qui ne passe pas. Dans ces cas-là, comment les groupes essaient d'agir pour quand même modifier ou influencer ? Parce que moi c'est un peu mon cas dans l'ETS 2, parce qu'il y a un certain nombre de groupes qui voulaient supprimer, mais du coup... ils n'étaient pas assez nombreux, et...

Juliette : Bah nous, on est assez champions des amendements de suppression. Je pense qu'il y a d'autres groupes politiques qui font beaucoup ça. En fait, très souvent, au départ, quand on table un amendement de suppression, d'un article, de plusieurs articles, etc. On sait très bien que jamais ça ne va pas passer. Tu n'auras jamais une majo en faveur de la suppression d'un truc, c'est quasiment impossible. Mais du coup, tu le tables au départ pour avoir une sorte de statement politique très fort, en mode, en fait, nous, ça, on n'en veut pas ! Et en fait, c'est là où tu as aussi un boulot en tant qu'attaché parlementaire. Toi, tu vas déposer un amendement de suppression, mais en fait, tu vas déjà préparer un amendement de... genre, qu'est-ce que tu es prêt à accepter, tu vois. Ou en tout cas, à minima te préparer tes lignes rouges. Dire, bon, je sais que la suppression, ça ne marchera pas, mais il faut que je mette suppression, parce que ça va

être très clair que vraiment, on ne veut pas de ce truc-là. Mais tu réfléchis déjà avec tes députés, avec ton groupe, avec tes réseaux d'experts... ce que tu veux. Qu'est-ce que t'es prêt à accepter, qu'est-ce que t'es prêt à ne pas accepter, etc. Et tu pars à la négociation.

Mais il n'y a quasiment jamais d'amendement de suppression qui passe. En tout cas, pas avec la composition actuelle du Parlement européen. D'accord.

Mathieu : Et j'imagine que vous faites donc les alliances, un peu comme tu l'as dit, avec certains groupes, pour faire passer certains amendements dans la logique de compromis, etc. Et donc, je pense qu'il doit y avoir des alliances un peu plus naturelles, mais est-ce qu'il y a des alliances, par exemple, qui ne se font jamais ? Parce que par exemple, là sur le texte qui m'intéresse, donc au début, il y a les Verts...

Juliette : C'est quoi déjà le texte qui t'intéresse ? Ha oui c'est sur ETS 2 ?

Mathieu : Oui. Donc au début, ils proposent un amendement de suppression. Il y a les Verts, ECR, ID, la Gauche et pas mal de non-inscrits. Donc, est-ce que ça va être plus compliqué de travailler en commun avec ces groupes-là, vu qu'il y a pas mal de divergences de fond en politique ? Ou est-ce que vous pouvez quand même, sur certains textes, construire une alliance pour faire passer quelque chose ?

Juliette : Ouais. Alors, moi, je n'étais pas sur ETS2, mais j'ai eu le cas sur d'autres textes. En fait, toi tu reçois l'ensemble des amendements avant le début de la procédure. Donc tu t'aperçois que, en fait, tu as tablé le même amendement que l'extrême droite. Mais... on ne va pas faire de réunion avec l'extrême droite. On ne va pas se dire, ok les gars, on fait une stratégie commune, c'est cool, on avance ensemble. En vrai, ça n'arrive jamais. On va discuter avec la Gauche, on va discuter avec les socialistes, on va discuter avec les libéraux, on va discuter potentiellement de temps en temps avec EPP parce qu'on n'a pas le choix, ils sont majo.

Avec l'extrême droite, on ne va pas faire de stratégie commune. Par contre, on le sait qu'ils ont voté comme nous. Donc en fait, quand tu as ton tour de table de négo, tu as ton rapporteur qui va dire, alors sur l'article 1, bon en fait, il n'y a que deux groupes qui veulent changer des trucs, tous les autres groupes politiques veulent supprimer. En fait tu vas appuyer ce que disent les autres. Tu vas dire, ouais, nous, on veut supprimer pour telle raison. Généralement, on n'a pas du tout les mêmes raisons pour supprimer des articles, mais le résultat est le même. Voilà. Et tu peux avoir ton rapporteur qui va dire, bah non, désolé, en fait, je ne veux pas supprimer. Donc, on va juste tenter de trouver un compromis entre tout le monde, voilà.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Donc, je n'appellerais pas ça des alliances. Parce qu'en fait, il n'y a pas de coordination pour se faire, mais ça peut être effectivement vu comme un truc très tactique, quoi. Juste, on raconte la même chose et on va pousser dans le même sens. Mais on ne va pas se coordonner vraiment pour le faire. Enfin moi je n'ai jamais vu ça. En tout cas pas avec ECR et ID.

Mathieu : Oui, mais vu que vous avez les positions avec les amendements, il n'y a pas nécessairement besoin sur ce point-là de discuter plus que ça.

Juliette : Ouais. Exactement. D'accord. Et... Après, je te dis ça, mais par exemple. Sur le gaz russe. On était nous en faveur d'un ban du gaz russe, exactement comme ECR, pas ID, évidemment, Et pour le coup, on en a discuté. Et on a discuté de comment on pouvait trouver une formulation qui permettait de bannir le gaz russe d'Europe. Donc en vrai, ça peut arriver. Je pense que nous, ça peut arriver de t'entendre avec ECR, avec ID, jamais.

De toute façon, ils ne sont même pas là en négó, en vrai. Enfin franchement, ils foutent rien. Donc... Ils sont même pas là pour défendre leur truc, donc en fait, tu ne peux même pas discuter avec eux pour préparer des réunions, tu vois.

Mathieu : D'accord. Ça règle le problème effectivement.

Juliette : Attends, excuse-moi, tu sais ce que je vais faire ? Je vais poser une question à ma collègue et ça va me permettre de rester un peu plus longtemps.

Mathieu : D'accord.

Juliette : *[Discussion avec sa collègue]* J'en ai pas pour hyper longtemps, je pense. Enfin à voir les questions.

Oui, pardon.

Mathieu : Pas de souci. Donc par rapport aux shadows et aux rapporteurs, donc ils ont quand même un rôle très déterminant. C'est vraiment eux qui vont pousser. C'est pas juste un porte-parole du groupe, dans le sens où c'est vraiment eux qui travaillent plus sur le dossier que les autres députés ?

Juliette : Ah oui, complètement. C'est vraiment eux qui négocient. Et par rapport à leur groupe en fait, ils vont juste revenir dans leur groupe assez régulièrement pour informer de l'état des négociations. (m: ok) Donc, ouais. Tu sais, t'as des semaines, genre une semaine de commission. Donc là, tu travailles en commission et c'est là où tu vas avoir beaucoup de réunions de négociations sur les textes.

Ensuite, t'as une semaine de groupe. Et donc en fait, chaque groupe s'organise comme il veut. Mais nous, ça fait un système un peu pyramide inversée. Tu vas avoir le groupe de travail sur l'énergie, puis un groupe de travail transition écologique dans lequel t'as aussi l'énergie. Puis, les réunions de groupe. Et en gros, tu discutes des textes à chaque fois comme ça. Et après, la plénière.

Mathieu : D'accord. Et au niveau des commissions pour avis et des commissions associées, est-ce qu'elles ont un réel impact sur les textes ? Est-ce que leurs rapports sont vraiment pris en compte ou pas ?

Juliette : Ça dépend. T'as déjà, t'as deux types d'opinions différentes. T'as selon deux règles, 56 et 57 je crois. En gros, t'as des opinions qui vont devoir être prises en compte. Parce qu'en fait la commission... alors c'est pas pour avis, c'est l'autre terme, j'ai oublié...

Mathieu : associée ?

Juliette : Ouais, associé voilà. Donc ça, ça veut dire que tout le texte est traité par la commission énergie, sauf l'article X, qui est traité par la commission environnement. Donc là t'as pas le choix. Tu prends la version de la commission environnement et tu l'intègres.

La commission pour avis, tu fais ce que... ton rapporteur fait ce qu'il veut. Il peut décider d'impliquer le rapporteur de l'opinion dans les négociations. Il peut décider de pas du tout l'impliquer. Il peut prendre en compte un bout, deux bouts, il fait vraiment comme il veut. Ça va dépendre de la manière dont il veut construire sa majorité politique.

Mathieu : D'accord.

Juliette : Donc en vrai, les opinions pour avis, tu mets un peu moins de capital politique dedans quoi. C'est beaucoup plus court aussi comme processus, etc. Les gens s'investissent moins.

Mathieu : Peut-être, j'avais quelques questions techniques sur... vraiment sur les documents. Donc sur le site, sur l'observatoire législatif, dans l'ordre il y a le draft report. Et ensuite...

Juliette : Ça c'est le rapporteur. En gros, c'est les amendements du rapporteur.

Mathieu : D'accord. Et donc en fait, ça, c'est les amendements que lui seul va proposer au départ sur le texte ?

Juliette : Exactement. Ce qu'on appelle draft report, c'est les amendements du rapporteur.

Mathieu : D'accord. OK. Donc, ça, c'est bon. Ah oui, si, j'avais une question...

Juliette : T'as le draft report. Ensuite, t'as tous les amendements de tous les groupes. Et ensuite t'as le texte final. T'as pas accès au compromis, mais ensuite t'as le texte final, tel qu'il a été voté... et je pense que t'as même accès au texte de commission, mais je sais pas. En tout cas, t'as forcément le texte final tel que voté en plénière. Et puis après, t'as le texte final tel que post-trilogue. Voilà. Tout ce qui passe au milieu, t'as pas accès.

Mathieu : Ok, ça marche. Donc moi j'ai récupéré du coup les documents quatre colonne pour le trilogue. Donc, s'il y a pas mal d'infos dedans.

Juliette : Oui, clairement. Il faut avoir, en fait... le quatre colonnes, ça va être juste les trois positions dans un document. Et ce doc-là, il va changer au cours de la négociation.

Mathieu : Ok. Et donc, j'avais quelques questions sur la représentation d'intérêt. On en a déjà parlé un petit peu. Donc j'ai lu un peu ce qu'a écrit Estelle. Tu lui avais répondu pour la déforestation. Et donc [*nom de son eurodéputé.e*] elle s'était pas mal appuyée sur les expertises des ONG environnementales. Et tu m'as dit que tu faisais souvent appel à eux. Donc d'un côté il y a le lobbying au Parlement, mais il y a aussi une sorte de contre-lobbying où vous faites appel à vos partenaires représentants d'intérêt pour appuyer vos positions par leur expertise.

Juliette : Clairement, c'est... Ouais, ouais. En fait, tout le monde y va de son petit coup de lobby. C'est David contre Goliath. Donc typiquement là, à nouveau sur le dossier gazier, le nombre de représentants d'intérêt des lobbies gaziers, le nombre de mails qu'ils envoient, le nombre d'événements qu'ils

organisent, le nombre de publications qu'ils balancent... c'est incommensurablement bien plus important que ce que font les ONG en termes de moyens.

Mais évidemment, t'as une société civile organisée qui pousse aussi de son côté et qui fait des affaires européennes comme tout le monde. Et chacun a son réseau quoi.

Mathieu : D'accord. Et donc vous, vous travaillez beaucoup avec la société civile organisée aussi pour porter vos revendications.

Juliette : Oui, complètement.

Mathieu : Ou leurs revendications.

Juliette : Oui, les nôtres communes quoi.

Mathieu : D'accord. Et donc, au niveau du lobbying, donc un peu... je voulais savoir le rapport avec les députés, la place que ça prend dans le Parlement. Et aussi, si tu peux sentir qu'il y a la Commission par exemple, et le Conseil qui sont plus sensibles au un lobbying que le Parlement. Si par exemple, avec les groupes d'experts, on ressent déjà dans le draft de la commission que c'est orienté, et pareil sur les positions du Conseil.

Juliette : Oui, clairement. À tous les étages tu l'as. La position du Conseil, c'est la position des États membres. Mais clairement, tu vois, je prends d'autres documents sur l'énergie. La position française, c'est la position d'Areva. (Mathieu : D'accord) La position du nucléaire, point barre. Il n'y a pas d'autre option. Donc chacun est influencé par ses gros lobbies nationaux au Conseil.

À la Commission, c'est vraiment variable. Ils ont des groupes d'experts constitués qui parfois, ne sont franchement pas très équilibrés dans la manière dont ils représentent les intérêts. Donc ça, nous on gueule assez régulièrement.

Et au Parlement, en fait, c'est là où tu as, je pense, le plus de facilité pour les représentants d'intérêts d'aller faire du lobbying parce qu'il y a plus de monde, plus de diversité. Mais clairement, les gros lobbies industriels ont une force de frappe plus importante.

Mathieu : Ils arrivent à passer beaucoup d'amendements par exemple, que leurs lobbyistes vont rédiger, avec des groupes qui partagent leurs intérêts ? Ou est-ce que vous aussi, par exemple, vous allez des fois reprendre des amendements des ONG environnementales, par exemple ?

Juliette : Oui, ça peut arriver. Moi ça m'est déjà arrivé de voir des copiés collés d'amendements dans des partis de droite que j'avais reçues par mail de la part de la grosse industrie gazière. Et nous, ça nous arrive aussi.

Après, je ne sais pas. Moi j'ai plutôt tendance à écrire mes amendements et les faire appliquer par l'association civile, plutôt que de reprendre direct les leurs. Mais aussi parce qu'en vrai des fois, ils sont moins bien organisés. Et du coup, ils n'envoient pas des batchs d'amendements comme les gaziers.

Mathieu : Ok. Et puis pour finir rapidement sur les trilogues, même si on en a déjà parlé un petit peu. Donc tous les rapporteurs et tous les shadows ont accès aux trilogues, et donc les assistants aussi ?

Juliette : Oui.

Mathieu : Ok, très bien. Et donc les mandats, c'est au sein de la commission. Donc c'est un vote assez officiel, mais qui... c'est juste vous votez pour le mandat aux shadows et aux rapporteurs, c'est ça ? Au sein de votre commission parlementaire ? Le mandat de négociation, je veux dire.

Juliette : Ah, bah ça, c'est avant. Avant le trilogue. Oui. En fait, quand tu es en plénière, quand tu vas voter ton texte final du Parlement, tu vas voter sur le texte. Pour ou contre le texte, et pour ou contre le passage en trilogue. Ça c'est très formel. Franchement, c'est... Je veux dire, si les gens votent pour le texte, ils votent pour le mandat de négociation. Ce qu'il est possible de faire, mais ça ne se fait pas très souvent, même si ça s'est beaucoup fait ces derniers temps. C'est de voter le mandat de trilogue dès la commission parlementaire. Et donc en fait, dans ces cas-là, tu ne passes pas en plénière.

Mathieu : Et est-ce qu'il y a certains députés spécialisés sur un sujet qui ne sont pas rapporteurs qui peuvent avoir un mandat pour aller négocier ?

Juliette : Non.

Mathieu : Ok ça marche. Et du coup, est-ce que tu dirais que le trilogue c'est vraiment la règle décisive pour le texte ? Avec le combat entre la position du Conseil peut-être, et celle du Parlement ?

Juliette : En fait, les deux sont hyper importants. C'est-à-dire que si tu arrives avec une position du Parlement toute nulle, ton trilogue il sera tout nul. Donc non, il faut vraiment se battre dès la position du Parlement pour avoir la position la plus ambitieuse possible. Sachant que, historiquement, le Conseil détricote la Commission. Et généralement, le Parlement est plus ambitieux. Donc en fait, c'est hyper important d'avoir ces deux versions pour essayer d'obtenir un truc un peu comme ça.

Donc, non, non, c'est hyper important dès le stade du Parlement. Par contre effectivement, c'est que la moitié du chemin quoi. T'es qu'au milieu du guet en fait, quand tu as voté la position du Parlement et qu'il y a le trilogue après.

Mathieu : Et donc dans ce trilogue, est-ce que tu dirais qu'il y a un acteur institutionnel qui va peser plus que les deux autres ou... par exemple, la Commission, est-ce qu'elle a quand même un rôle plutôt important dans le trilogue ? Ou c'est vraiment le Conseil et le Parlement ?

Juliette : En théorie, c'est le Conseil et le Parlement, avec la commission qui est là pour fluidifier les échanges et proposer des drafts de compromis au milieu. Leur faire circuler des papiers, etc. En réalité, la Commission elle prend une place assez importante.

Mathieu : Ok. Parce que moi j'avais entendu qu'elle peut par exemple, avoir ses fonctionnaires experts du sujet, qui va apporter par exemple par rapport au Conseil une expertise plus stable. Vu qu'il va y avoir la présidence tournante. Et donc, qu'ils vont pouvoir pas mal influencer le Conseil, par exemple.

Juliette : Clairement. Et le Parlement. En fait, les experts de la Commission et le staff de la Commission, il va organiser des meetings, et il va proposer en tout cas, de faire des réunions avec le Parlement, avec le

Conseil, etc. Pour amener les arguments de la Commission, etc. (Mathieu : D'accord) Il rencontre les deux côtés.

Mathieu : Ok. Et est-ce que le staff de la Commission qui suit le texte est aussi au Parlement pour suivre les débats qui vont avoir lieu sur le texte ?

Juliette : Très souvent. (Mathieu : D'accord) Ils ne vont pas être dans les réunions de négociation. Donc, à tes shadow meetings ou à tes shadow technical meetings, ils vont pas être présents. Sauf si on les invite. Ça nous est déjà arrivé. On négocie l'article X, sur lequel il y a plein d'interrogations techniques. On fait venir la Commission, pour qu'ils soient au milieu de nos échanges et qu'ils puissent éventuellement dire "bah là ce que vous proposez, en vrai ça ne marche pas techniquement".

(Mathieu : D'accord). Ça peut arriver, mais c'est nous qui les invitons. Après, par contre, ils peuvent venir en réunion de commission... enfin les réunions de commission publiques, quoi. Ou en plénière, au moment où il y a le texte à l'ordre du jour qui est débattu. Et ils le font.

Pareil pour le Conseil. Le Conseil envoie des gens écouter les débats au Parlement, en commission et en plénière.

Mathieu : Ok. Et j'avais une dernière question. Donc, vu que des groupes comme les Verts, par exemple, ou la Gauche, vous allez défendre parfois des positions ambitieuses sur des sujets qui ne sont pas encore consensuels, comme l'environnement ou les enjeux sociaux. Donc, est-ce que le Parlement qui est souvent... Est-ce que vos groupes, mais aussi le Parlement qui est souvent plus ambitieux sur ces points-là, va réussir à avoir une réelle influence ? Ou si le Conseil a déjà sa position, ça va être très compliqué d'avoir des avancées sur ces sujets sociaux et environnementaux ? Comme par exemple, l'ETS 2, le côté social, qui peut être assez défavorable ?

Juliette : Ouais clairement. Si on avait eu une position du Parlement beaucoup plus ambitieuse que ce qu'elle a été sur l'ETS 2, on aurait pu gagner des choses au moment du trilogue. En fait à nouveau, ça dépend de ta position de départ côté Parlement. La difficulté, c'est que tu n'as pas une majeure ultra-progressiste au Parlement européen. Donc en fait, tu te retrouves toujours avec une version du Parlement qui est souvent quand même un peu plus ambitieuse que la Commission. Parce que la Commission essaie dès le départ de drafter quelque chose qui convienne à tout le monde. Mais en fait tu as la Commission, ce que voudraient les Verts et la Gauche, qui va être la réalité du Parlement, et le Conseil. (Mathieu : D'accord)

Et donc tu te retrouves avec un truc parfois, qui ressemble à ce que la Commission avait au départ (rire). Mais...

Mathieu : Et donc là sur ce point-là par exemple, vu que la position du Parlement n'a pas été hyper ambitieuse par rapport à celle de la Commission, enfin...

Juliette : Ah bah, c'est foutu. En fait... ta négô, elle se base vraiment sur la position du Conseil plutôt que du Parlement. Et tu ne peux plus revenir avec tes vieux trucs du Parlement. Enfin, tes trucs d'écolo ou de gauche que tu voulais dans la position du Parlement, s'ils ne sont pas sur la table de la position du Parlement en trilogue, ils ne pourront pas être discutés en trilogue. Donc, c'est fini. Enfin, je veux dire, tu ne peux plus changer, quoi.

Mathieu : Donc, pour ce dossier-là, par exemple... Enfin moi, j'étudie l'impact que peuvent avoir les députés sur l'enjeu... la prise en compte dans l'enjeu social. C'est... Enfin il faut pas mal regarder du côté du Parlement et du travail en commission parlementaire ? Et aussi avec les représentants d'intérêt, avec qui on peut communiquer pendant cette phase-là.

Juliette : Ouais. Après, tu peux toujours... enfin tu vois, par exemple, t'as des dossiers où en fait, t'as des énormes blocages sur des points. Et pendant les moments de blocage, tu peux toujours tenter de passer par des États membres pour qu'ils influencent la position du Conseil. Et que au sein du Parlement, tu reviennes un peu sur des vieilles idées qui avaient été dégagées il y a longtemps. Mais c'est... franchement, c'est hyper rare.

Mathieu : D'accord. Ok. Et... Alors, là j'avais fini avec mes questions. Juste pour ce texte-là. Le rapporteur... le rapporteur fictif c'était Michael Bloss.

Tu penses que... Enfin, il est assez ouvert si je le contacte pour répondre à mes questions.

Juliette : Ouais, alors contacte son APA quand tu vas sur la page de Michael Bloss...

[Discussion sur le shadow rapporteur des Verts pour l'ETS 2, puis fin de la discussion]

Annexe II : Entretien avec Léa, Attachée parlementaire accréditée d'un.e eurodéputé.e du groupe politique de La Gauche au Parlement européen

[Pour rappel, le nom de l'enquêtée a été anonymisé aléatoirement]

Mathieu : Merci beaucoup pour m'accorder un peu de temps. Ça doit être chargé en ce moment.

Léa : Oui, un petit peu. Du coup, je voulais relire des trucs avant de discuter avec toi, mais je n'ai pas eu le temps... Donc, on va se contenter de mes souvenirs. Il y a quelques temps maintenant, mais je vais faire au mieux.

Mathieu : Ok. Donc, pour l'entretien, je voulais parler un tout petit peu de questions sur un peu l'Europe sociale de manière générale et comment les enjeux sociaux sont pris en compte au niveau du Parlement. Et ensuite, ce sera plus des questions sur le Fonds social pour le climat et sur l'ETS 2.

Léa : Ok. Alors, pour te dire, je parle en mon nom à moi, donc pas au nom de la députée, et je n'ai pas le droit d'être citée. Au Parlement européen, on n'a pas le droit d'être cité en notre nom à nous. (Mathieu : D'accord) Donc, dans ton mémoire, il faudra que tu mettes, je ne sais pas ce que tu veux, une source proche du dossier, comme ils font dans les médias ou autres, mais pas mon nom.

Mathieu : Ok, ça marche. Je peux mettre l'assistante parlementaire ou je mets...

Léa : Assistante parlementaire, mais tu ne dis pas de qui.

Mathieu : Ok, très bien. Pas de souci.

Léa : Ça marche. Et du coup, on a jusqu'à midi 30. (Mathieu Ok, ok. Ça roule) Ok, super.

Mathieu : Donc, déjà, vu qu'on entend souvent parler d'Europe sociale comme un échec d'intégration avec des politiques qui restent assez nationales... Et donc, vu qu'avec ta MEP, vous travaillez dans la commission de l'emploi et des affaires sociales, je voulais savoir si, selon toi, au niveau du Parlement, c'était difficile d'intégrer les enjeux sociaux dans les législations européennes ou non. Ou justement, est-ce que le Parlement constitue un moyen de ramener du social un peu dans l'UE ?

Léa : Un peu des deux. Un peu des deux, parce que d'une part, effectivement, c'est toujours difficile d'amener du social dans l'Union européenne. Parce que l'Union européenne, à la base, elle n'a pas toutes les compétences exclusives en matière sociale, ou elle est plutôt intéressée par les sujets liés notamment au marché intérieur, etc. qui souvent peuvent être contradictoires avec les politiques sociales. Ça d'une façon, c'est toujours un peu compliqué.

Et en même temps, le Parlement européen, c'est quand même l'institution européenne qui est en général la plus ambitieuse sur les questions sociales, et en particulier au sein de la commission emploi et affaires sociales.

C'est une commission qui est plutôt à gauche au sein du Parlement européen, c'est assez rare pour être noté, et tous les députés qui en font partie ont une vraie fibre sociale, un vrai intérêt pour les questions sociales, et du coup, essayent de pousser ça au niveau et du Parlement global, et des autres institutions. Et en plus de ça, on a eu la chance d'avoir un mandat où voilà, les questions sociales ont quand même pris un peu d'importance.

On a eu quelques gros dossiers, notamment le salaire minimum européen, la directive sur le travail de plateforme, etc., qui... alors même s'ils auraient pu être beaucoup plus ambitieux, il y a plein de choses à revoir et à améliorer, ont quand même un peu permis de mettre un pied dans la porte. Et d'implémenter plus de social, ou un premier pas de social au sein de l'Union européenne. Voilà, un peu entre les deux questions, les deux propositions que tu m'as faites.

Mathieu : Donc, le Parlement qui permet un peu de ramener, même si ça reste mitigé... et aussi peut-être cette commission en particulier, où il y a plus de possibilités de faire des choses en matière sociale.

Florine : C'est ça. Et aussi à la Commission européenne. On a eu un commissaire en emploi et affaires sociales Nicolas Schmitt, qui a été relativement actif et relativement ambitieux. Aussi avec une présidente de la Commission qui n'a pas tout bloqué, ou qui a eu, je pense, un mandat quand même assez, je ne sais pas, hétérogène. Enfin, elle s'est intéressée à beaucoup de sujets, elle a eu la volonté de faire beaucoup de choses différentes, etc. Et donc somme toute, c'était un mandat qui je pense, était relativement positif en matière sociale.

Evidemment, encore une fois, on aurait pu faire toujours plus. Mais en tout cas, c'était plus ambitieux que la Commission précédente. Et sans vouloir anticiper l'avenir... peut-être qu'avec la Commission et les institutions à partir de juin prochain, ce sera un peu plus compliqué aussi. Mais on espère que ça ira.

Mathieu : D'accord. Merci. Du coup, je vais directement passer sur le Fonds social pour le climat et l'ETS2. Donc, si j'ai bien compris les deux sont assez liés, puisque le Fonds social doit en partie être financé par l'ETS 2 (Léa : C'est ça) pour compenser les préjudices sociaux aux particuliers.

Léa : C'est ça, c'est un peu le serpent qui se mord la queue.

Mathieu : Est-ce que tu peux me détailler un petit peu les liens qu'il y a entre... peut-être un peu plus précisément entre le Fonds social et l'ETS2. Et pourquoi il était important d'essayer de le modifier d'un point de vue social ? Le Fonds social, premièrement.

Léa : Il n'est pas modifié parce qu'il n'existait pas avant. Donc, il a été créé... l'idée à la base était de créer un fonds qui puisse aider les ménages vulnérables à faire la transition. Après, toute la question se pose de ce que c'est qu'un ménage vulnérable. On pourra en reparler après.

Donc, on veut créer un fonds pour aider les gens à faire la transition. En parallèle de ça, on veut créer un ETS2, donc étendre le marché carbone aux ménages... aux ménages. Et du coup on se dit bon, on va faire un fonds pour aider les gens à appréhender ou à survivre à cet ETS 2. En même temps on crée quand même cet ETS 2, et en même temps le fonds il est en partie subventionné par cet ETS 2. Donc, c'est un peu

ou le serpent qui se mord la queue, ou créer un problème et mettre un petit pansement qui est le Fonds social pour le climat dessus. Les deux sont intimement liés.

Nous on a voulu au début essayer de créer ce fonds détaché de l'ETS2. Donc créer ce fonds pour qu'il puisse servir de façon globale à tous les ménages vulnérables à... aborder la transition, à faire la transition. Mais bon, voilà le... c'était le... En plus, c'était un texte partagé entre ENVI et EMPL. Donc, les points de vue... le Fonds social pour le climat était partagé entre ENVI et EMPL. Les deux étaient commissions associées. Donc les points de vue n'étaient pas exactement les mêmes, puisque EMPL il y avait surtout la volonté de protéger les ménages ; ENVI il y avait la volonté de faire la transition. Alors l'un ne va pas sans l'autre, mais disons que les priorités étaient un peu différentes. Donc, ça a été des négociations pas forcément, pas forcément faciles. Du coup, je dévie un peu et je vais aller au-delà de comment les deux sont liés. Mais voilà, dis-moi la suite de tes questions.

Mathieu : Oui. Euh non non bah c'est intéressant parce que justement j'avais vu un de vos amendements qui enlevait la partie essentiellement pour compenser l'ETS 2, et aussi pour ajouter une dimension un peu plus globale.

Léa : Oui nous, on voulait vraiment créer un nouveau fonds, des nouvelles ressources, etc. qui viennent alimenter ce fonds pour aider le maximum de personnes. Alors c'était toute une histoire d'essayer de trouver d'où on pourrait prendre cet argent. Combien il faudrait pour arriver à faire la transition ? Parce qu'il n'y a pas de chiffres officiels qui disent combien il faut pour rénover tout le parc immobilier.

Et voilà. Et donc, c'était tout un calcul. On a vraiment fait au mieux. Donc on n'a pas... c'est sans doute pas la vérité incarnée. Comment dire... c'est sans doute pas suffisant ce qu'on a dit, etc. Mais on a essayé de faire avec ce qu'on avait pour essayer de proposer quelque chose de vraiment, pour le coup ambitieux, et de vraiment pertinent d'un point de vue social.

Mais du coup, on savait que ça n'allait pas être gardé puisque dans la proposition de la commission, l'ETS 2 et le fonds étaient déjà liés. Ça a été le cas encore pendant les négociations. Mais voilà, on avait une vraie volonté politique en ce sens.

Mathieu : D'accord. Donc, moi, j'avais une autre question. Parce qu'on a beaucoup entendu dire dans les médias, les Verts ou alors la gauche, que le Fonds social n'était pas suffisamment doté pour compenser l'ETS2. (Léa : Ouais) Et du coup est-ce que ça c'est vrai, et comment, sur quoi s'est basé ? Est-ce qu'il y a eu des calculs de faits, etc. ? Voilà.

Léa : Ouais y a eu des calculs de fait. On trouve que ce n'est pas assez. Alors du coup comme je n'ai pas eu le temps de lire mes papiers, je ne sais plus les chiffres. Mais en fait, c'est une toute toute petite... enfin une minuscule partie par rapport à ce qu'il faudrait rien que pour rénover le parc immobilier. (Mathieu : D'accord)

Et du coup, ce n'est pas suffisant, d'autant plus qu'on s'est un peu posé la question. Encore une fois, je n'ai pas eu le temps de relire, mais on s'est posé la question la question de ce que c'est qu'un groupe vulnérable. Et en fait, on voit que quand il s'agit de faire la transition, donc de rénover un appartement, enfin de rénover thermiquement un appartement, une maison, ou de passer à une voiture électrique, en fait ça coûte très très cher. Et la plupart des ménages, même s'ils sont propriétaires, même s'ils ont envie d'acheter une voiture électrique, ils n'ont pas les moyens. En plus en cours de route... le Fonds social pour le climat ça a été fait avant l'inflation. En plus en cours de route on a une inflation qui impacte les ménages, qui ont encore moins d'argent.

Et du coup, on s'est dit que si on veut vraiment faire la transition, il faut aider les ménages, et pas juste les plus vulnérables qui sont très pauvres, mais aussi les classes moyennes. Parce que encore une fois, tout ça coûte très cher.

Et le fonds là, il n'est vraiment pas à la hauteur. Il est très faiblement doté. Voilà donc ça on le regrette. La Gauche, les Verts l'ont regretté. Mais en même temps on a quand même voté pour le texte parce que c'est quand même... pas dans la bonne direction, [mais] un bon signal. Et il faut espérer ensuite, ou faire en sorte que le fonds soit doté davantage de moyens.

Mathieu : D'accord. Et donc, tu m'as un petit peu dit avant déjà ce que vous avez voulu amener. Et donc, c'était une de mes questions. Et est-ce que vous avez eu certains succès là-dessus ?

Et aussi, est-ce que vous avez eu les succès de la commission et que ça a été coupé plutôt dans les négociations interinstitutionnelles ? Ou alors, c'était déjà difficile... ?

Léa : Comme je n'ai pas eu le temps de relire je ne sais plus. C'était il y a un moment. Ce qui est sûr c'est que nous, on avait porté notamment la problématique de la pauvreté de transport.

Donc en gros, c'était un concept qui n'existait pas du tout et qui disait qu'il fallait prendre en compte le fait que les gens n'avaient pas les moyens de se déplacer. Et du coup par-là, créer des transports publics, etc. Et c'était une idée que nous on a apporté, et qui a été reprise dans la position du Parlement, et qui est encore dans l'accord final sur le FSC.

Donc ça, c'est plutôt chouette. Sur le reste... laisse-moi réfléchir. On avait des gros tableaux, etc. Mais je ne sais plus. Il y avait la question du public cible. Donc nous on avait demandé à ce qu'il soit un peu élargi. Et de mémoire, il y a une formulation dans la définition de ce que c'est qu'un ménage vulnérable qui a été reprise de notre demande à nous aussi. Je crois que c'est dans le texte final aussi. (Mathieu : Ok) Je ne sais plus comment c'est formulé, mais en gros ça dit que c'est une certaine partie d'un décile, et il y a une ouverture... une formulation qui dit "notamment" ou quelque chose comme ça pour que ça puisse être élargi. (Mathieu : D'accord) Et pour les cofinancements je ne me souviens plus... Bon pour le reste je ne me souviens plus, je n'ai pas eu le temps de regarder.

Mathieu : Pas de souci. Et donc après c'est plutôt sur l'ETS2, mais en lien. Donc j'avais fait un précédent entretien avec Juliette, juste sur...

Léa : C'est qui ? Je ne connais pas.

Mathieu : L'assistance de MEP A. (Léa : Ok) Plutôt sur le fonctionnement du travail parlementaire, etc.

Léa : MEP A n'a pas travaillé sur le sujet. (Mathieu : Comment ?) Elle n'a pas travaillé sur le sujet MEP A.

Mathieu : Non, non, non, non. C'était plus sur le fonctionnement des équipes parlementaires. (Léa : Ok) Et donc, son assistante m'a dit que... parce ce que je demandais quel était le moment clé un peu pour le texte. Si c'était le trilogue, si c'était la commission. Elle m'a dit que ça pouvait dépendre des textes. (Léa : Oui) Et donc notamment, on dit souvent que les négociations au trilogue c'est compliqué. Mais pour l'ETS 2, vu que la proposition du Parlement est déjà assez peu ambitieuse socialement... enfin au niveau de la suppression en fait de l'ETS 2, est-ce que tu dirais que c'est plutôt le Parlement et la commission parlementaire qui a été l'arène un peu clé pour ce texte et peut-être pour le fonds social aussi ?

Léa : Pour l'ETS 2, je ne peux pas te dire simplement parce que je n'ai pas participé aux négociations. Donc je n'étais pas là en trilogue. Je ne sais pas comment ça s'est passé. Je sais juste que c'était... que ce soit le Fonds Social ou l'ETS 2, que c'était des trilogues assez intenses quoi.

Pour l'ETS 2... euh pardon pour le Fonds social pour le climat, je dirais que c'était des négociations qui étaient assez intenses tout le temps. Et en plus, encore une fois, comme c'était un comité des commissions associées EMPL et ENVI. C'est assez rare quand même d'avoir un travail législatif qui soit vraiment fait par deux commissions qui ont les mêmes... le même poids quoi, le même pouvoir.

Donc ça a été intense quand on a négocié au sein du Parlement, mais ça a été intense en trilogue aussi. Et surtout on a eu un nombre incalculable de... Alors tu sais tu as les trilogues là où c'est vraiment députés, Commissions/commissaires, la présidence, etc. On n'en a pas eu des tas. On en a eu je crois... je ne sais plus, quelque chose de mémoire... trois ou quatre de mémoire. Par contre pour préparer ces réunions, à chaque fois on a des réunions interinstitutionnelles, donc avec les équipes. Et là on en avait... mais vraiment on en a eu des tas. Je crois qu'on a presque battu des records. On en a eu vraiment beaucoup et qui étaient toujours très longs, quatre ou cinq heures. Donc c'est super long.

Parce qu'après du coup, ces réunions de prépa avec les équipes du Conseil, de la Commission et nous, on les prépare aussi au sein du Parlement. (Mathieu : Ouais) Donc c'était vraiment... Il y a beaucoup eu de travail technique, (Mathieu : D'accord) si c'est un truc utile pour toi à dire. C'était particulièrement notable pour ça.

Mathieu : Ok. Et donc là il y avait la commission associée... la commission emploi qui était associée à la commission ENVI. Donc du coup ça pouvait donner, j'imagine, le côté social un peu plus au texte. Est ce qu'il y a une tentative de faire ça pour l'ETS2 ?

Léa : Je n'ai pas entendu.

Mathieu : Est ce qu'il y a une tentative d'associer aussi la commission emploi avec la commission ENVI pour l'ETS2 ? Pour justement essayer de donner...

Léa : Je ne sais pas, je ne sais pas... Je ne sais pas, mais je ne pense pas parce qu'il n'y a pas de raison que EMPL soit associée à ENVI pour ça.

C'est par sujet thématique et autant... alors déjà on essaie d'associer le moins possible plusieurs commissions parce que c'est toujours compliqué, etc. Parfois les commissions peuvent donner des opinions, et notamment sur le Fonds social pour le climat ma députée était rapportrice pour opinion en TRAN, puisqu'il y avait aussi l'enjeu transport. Donc elle a été rapportrice pour opinion sur ça. Mais c'est très rare d'avoir des commissions associées. Donc, ça m'étonnerait que EMPL et ENVI aient eu la possibilité à un moment de s'associer sur l'ETS 2.

Mathieu : Donc pour l'ETS 2, j'avais encore quelques questions. Alors... vu que t'as pas participé aux négociations peut-être que tu ne pourras pas me répondre précisément. Mais sachant que moi quand j'ai analysé un peu les amendements, j'ai vu que pour les amendements de suppression il y avait quand même au début un certain nombre de groupes. Enfin il y avait La Gauche, les socio-démocrates, les Verts et certains ECR, ID et non-inscrits. Et du coup je me demandais un peu pourquoi un compromis social n'a pas pu être retrouvé pour l'ETS 2, comme ça a pu l'être pour les travailleurs de plateforme par exemple en commission parlementaire... Et est-ce que les équipes parlementaires ont une vraie marge de manœuvre pour faire valoir les enjeux sociaux dans des textes comme ça ?

Léa : Je crois que la question de l'ETS 2, il n'y avait pas vraiment d'enjeu... enfin l'enjeu social n'a pas été pris en compte en fait. C'était l'enjeu environnemental, c'est ce qui explique encore une fois que c'était la commission que c'était la commission ENVI qui était en lead sur le sujet, et le versant social de l'ETS 2 c'était le Fonds social pour le climat. Donc alors je ne sais pas si dans tes recherches tu as trouvé qu'il y avait un grand versant social à l'ETS 2, mais je n'ai pas l'impression que c'est...

Mathieu : Non, non, non... mais justement ma question c'est un peu pourquoi... parce que j'ai vu que vos groupes, notamment la Gauche... du coup était pour la suppression de l'ETS 2. Et ce n'est pas tellement la question pour moi du social dans la mesure qui a été adoptée. Mais justement, pourquoi il n'y a pas pu avoir de consensus pour ne pas avoir l'ETS 2, ou du moins pas dans cette forme, puisqu'il y avait pas mal de groupes qui étaient opposés à la suppression en fait... euh qui étaient pour la suppression.

Léa : Ok je comprends mieux... je comprends mieux effectivement. Mais après je pense qu'il y a un enjeu, je ne sais pas si tu as jeté un coup d'œil, mais regarde, il y a aussi un enjeu des États membres, un enjeu national. Où en fait par exemple en France, relativement tout le monde était d'accord pour dire qu'on ne voulait pas de l'ETS2. Il y avait un consensus assez large et dans certaines parties de l'Europe c'était moins problématique quoi. Donc je pense qu'il y a tant... enfin il y avait tant un aspect politique c'est vrai sur l'ETS2, mais aussi un aspect national, comme souvent d'ailleurs dans les votes au Parlement. Et du coup l'équilibre a fait que... enfin voilà, c'est la partie plutôt pro-ETS2 qui est passée quoi.

Mathieu : D'accord. Ok. Et donc après, c'était à peu près tout. Si, j'ai une question sur...

Léa : Attends, juste là on sonne, juste une seconde.

Mathieu : Oui donc j'avais ma dernière question vraiment sur l'ETS 2, mais c'était un petit peu... ça rejoignait un peu ce qu'il y a eu avant, donc je ne sais pas si tu pourras me répondre, mais... vu que justement la suppression n'était pas passée en commission parlementaire, qu'après peut-être qu'il y a eu des débats interinstitutionnels importants, mais sur le côté social, dans l'ETS 2, je ne pense pas trop, du coup.

Je veux savoir si tu pensais que du coup, ce serait plus un échec du côté du Parlement cette fois-ci, plutôt qu'une restriction par le Conseil plus conservateur ou la Commission, le fait de ne pas avoir pu empêcher cet ETS, qui va peut-être précariser, de passer.

Léa : Alors est-ce que tu peux reformuler s'il te plaît ? (Mathieu : Oui, ce n'est pas très clair) C'est-à-dire, est-ce que tu penses que c'est plutôt de la faute... (rire de Léa) de la faute du Parlement... que c'est le Parlement en fait qui aurait dû bloquer, c'est ça ?

Mathieu : Oui, voilà. Enfin ce n'est pas dans une dimension accusatrice. Mais pour savoir si... vu que dans des cas on dit souvent que c'est le Conseil qui bloque, etc., est-ce que là ce n'est pas plutôt au niveau de la négociation parlementaire où ce n'est pas passé parce que bah... il y avait une majorité pour telle et telle raison qui a été pour ?

Mais est-ce que, du coup... je veux dire vu que le texte arrivé en négociation... avait déjà l'ETS 2 dedans, pour sûr. (Léa : Oui, ok je vois) Est-ce que ce n'est pas du côté du Parlement que la négociation n'est pas passée au niveau social ?

Léa : Ah je sais... je vois plusieurs choses. Déjà c'est que les rapporteurs, dans les deux cas, en ENVI et en EMPL, c'était des personnes du PPE. Le rapporteur EMPL du PPE, c'était David Caza. Il était très bien, mais clairement, par rapport à la rapportrice pour ENVI... il était assez faible quoi. C'est clairement elle qui était en lead, et c'est clairement elle qui menait les négociations, et c'est vrai que EMPL... Ah non, pardon, je te parle du Fonds social pour le climat. Pardon, pardon, pardon.

Mathieu : Après, ce n'est pas grave, ça m'intéresse aussi. Si jamais, on peut faire l'ETS 2 après.

Léa : Parce que j'allais dire pour le coup, en fait, du coup elle était... Comment dire... C'était vraiment un peu ENVI qui était en lead pour le Fonds social pour le climat. Et du coup la partie PPE... Et c'était aussi PPE qui était en lead sur l'ETS 2, quoi. Donc peut-être que c'est aussi une chose qui explique que la partie sociale était un peu moins prise en compte.

Mais du coup, comment dire... que le Fonds social pour le climat n'ait pas été aussi ambitieux qu'on l'aurait voulu, et que la partie ETS 2 n'ait pas été aussi sociale qu'on l'aurait voulu, parce que le PPE était en lead, ce n'est pas le groupe politique le plus social.

Et parce que même la petite partie sociale, qui était le rapporteur EMPL, était un petit peu faible par rapport à ses collègues.

Donc après, cet ETS 2 il s'inscrit dans le paquet climat. Donc c'est un... c'est quand même une position politique, ou un package politique, qui était quand même important pour la Commission, etc. Donc à l'époque, aujourd'hui c'est un peu différent... mais donc il recevait beaucoup d'approbations. Et encore une fois, une espèce de difficulté entre bien sûr qu'il faut décarboner, et bien sûr qu'il faut décarboner aussi les... éviter la pollution qui émane des habitations, du transport, etc. On est tous d'accord, quoi. (Mathieu : Oui)

Mais l'aspect social n'a pas été forcément considéré par tout le monde comme une priorité, ou on a d'abord considéré l'aspect un peu plus environnemental... environnemental/environnemental qui touche les ménages comme une priorité. Donc voilà, c'est vraiment des choix politiques qui ont été faits. Et encore une fois, bon, que ce soit bien clair mais à aucun moment dans cet entretien j'ai dit qu'il ne fallait pas décarboner. (Mathieu : Oui bien sûr) Ou voilà... qu'il ne fallait pas faire la transition. Au contraire, il faut la faire, mais il faut la faire bien pour qu'elle n'impacte pas négativement les ménages.

Mathieu : D'accord. Tu as encore du temps ou c'est... ?

Léa : Dis-moi si tu as encore une question.

Mathieu : Ouais une question... Et du coup, vis-à-vis de ça, maintenant que la politique environnementale s'est plus imposée comme une politique européenne aussi... avec cette position européenne sur le social toujours un peu plus faible, est-ce qu'il y a selon toi un risque que, comme d'autres enjeux économiques ont pu et peuvent primer sur les enjeux environnementaux et sociaux, l'environnement puisse aussi primer sur certains enjeux sociaux concomitants aux mesures de transition ?

Léa : Bah là... je pense que la question ne se pose plus vraiment, puisque comme tu as dû le voir ces derniers mois, la droite se retrouve... donc la droite, la famille politique de Ursula von der Leyen est en train de se mettre vent debout contre toutes les mesures du paquet climat. Donc je pense que là, on va être dans une difficulté encore différente, qui est que le social va peut-être encore perdre... son envol va s'arrêter quoi. Où ça va être beaucoup plus compliqué de faire du social. Et en parallèle, ça va être beaucoup plus compliqué de faire des mesures écologiques. Parce que quand on voit que tout... enfin pas tout, mais quasiment tout le PPE maintenant est contre toute tentative de transition, de décarbonation, etc., avec ECR, avec ID, etc., je me dis que ça va être compliqué.

Je pense que c'est plutôt ça l'angle, ou plutôt ça la question, c'est comment on va faire pour continuer... et l'Europe sociale, et l'Europe qui protège la planète lors du prochain mandat.

Mathieu : C'était peut-être une législature un peu exceptionnelle aussi, avec la manière... (Léa : J'espère que non, mais... rire nerveux) La manière dont l'a abordée Ursula von der Leyen aussi, des fois en divergence avec sa famille politique.

Léa : Bah à la base elle n'était pas en divergence, à la base ils étaient d'accord. Mais ils se sont seulement rendus compte qu'ils n'étaient pas d'accord, là, avec les élections qui approchent, quoi. (Mathieu : D'accord) Donc c'est sans doute un peu un intérêt politique.

Et oui, la mandature a été aussi un peu spécifique, avec la crise du Covid, la guerre en Ukraine, etc., où finalement à un moment on s'est rendu compte que... Il fallait mettre plus de social, il fallait à un moment suspendre les règles d'austérité, etc. Mais... Enfin, donc c'était plutôt, comme on l'a dit, une mandature positive. Mais manque de bol, cette pause a l'air déjà de s'arrêter, quoi.

Et les choses... Enfin voilà, le social a l'air d'être un peu oublié, l'austérité est en train de revenir, l'écologie est en train de se casser la figure aussi. Donc bon, on va voir ce que ça donne au prochain mandat, mais j'espère que ça ira quoi.

Mathieu : Ok. Très bien. Bon bah, merci beaucoup pour tes réponses.

Léa : De rien.

Mathieu : On a fait à peu près le tour de mes questions.

Léa : Parfait.

[Discussion sur l'anonymisation, puis fin de la discussion]

Annexe III : Entretien avec Sébastien, Conseiller politique chez le groupe politique des Verts/ALE au Parlement européen

[Pour rappel, le nom de l'enquête a été anonymisé aléatoirement]

Mathieu : Du coup si c'est bon pour toi, on peut peut-être commencer.

Sébastien : Pas de souci.

Mathieu : Donc mon sujet c'est sur l'ETS 2, et notamment les négociations en lien avec l'impact social. Je regarde juste si le son capte.

Et donc, avant de poser des questions spécifiques aux négociations, peut-être, est-ce que tu peux me dire un peu... sur le rôle d'un conseiller dans les négociations. Parce que moi j'ai plutôt eu des retours d'assistants pour l'instant.

Sébastien : D'accord. Oui, alors... ça dépend un peu des groupes. Chaque groupe politique fonctionne un peu différemment. Mais chez les Verts, en tout cas, parce que c'est là que je travaille... on va dire que le rôle de conseiller est assez important. Dans le sens où... je pense que tu as peut-être eu le retour déjà avec les assistants, mais c'est vrai qu'une grosse partie de la négociation se fait au niveau technique. Donc à notre niveau à nous, conseillers et assistants.

Une grosse partie aussi du travail en amont, c'est-à-dire l'analyse de la proposition, la rédaction des amendements, etc. Tout ça, en tout cas chez nous, c'est fait directement par le groupe, par les conseillers. Dans certains groupes, c'est les assistants qu'on le lead là-dessus, mais toujours généralement en lien avec les conseillers.

Chez nous, c'est nous qui assurons en tout cas, ce travail-là, de rédaction des amendements. Et après, on va pour la préparation... enfin pour les négociations. Une grosse partie des négociations se fait au niveau technique, donc à notre niveau à nous.

Et puis après, pour... on va dire, 20% du reste des négociations sur les sujets les plus politiques, c'est au niveau des députés. Mais évidemment, on les prépare et on les accompagne. On est présent à la négociation, on les aide.

Et nous, on assure c'est vrai, par rapport à la différence entre un conseiller et un assistant, c'est que nous, on travaille... on a un peu l'expérience parce qu'on reste sur la durée, ce qui n'est pas forcément toujours le cas des assistants. Donc on a fait d'autres négociations dans le passé avec d'autres députés, sur d'autres sujets. Donc, on sait... on a un peu cette expérience-là, on sait comment ça marche.

L'autre valeur ajoutée, je vais dire, c'est qu'en fait, moi, je passe la plupart de mon temps en négociation et en réunion avec mes collègues des autres groupes. Plus d'ailleurs qu'avec mes propres collègues à moi. Et donc on se connaît très bien. On sait très bien comment on fonctionne et donc... les uns les autres. Donc ça permet de faciliter un peu les négociations... parce que sur le... à la fois sur les relations interpersonnelles, mais aussi sur la manière dont on fonctionne chacun, on peut se dire les choses un peu plus posément et un peu plus directement en termes de... Bah voilà nous nos priorités, c'est ça. Là-dessus, on est prêt à faire des compromis, etc.

Donc, on prépare ça. Ça permet de huiler un peu la machine.

Mathieu : D'accord. Du coup les réunions techniques, c'est les mêmes que celles auxquelles participent les assistants ? (Sébastien : Ouais, c'est ça) Parce qu'ils m'en ont parlé aussi. Mais du coup, vous avez plus...

Sébastien : Il y a les négociations techniques où c'est donc les conseillers et les assistants. Et là, en fonction des groupes politiques et aussi en fonction des dossiers... nous, chez nous, c'est généralement le conseiller politique qui mène ces négociations-là. Donc qui prend la parole, etc. Parfois, c'est les assistants, ça dépend. Mais c'est vrai qu'il y a, même entre chaque réunion technique, il y a aussi un dialogue permanent avec les conseillers des autres groupes qui fait qu'on avance dans les négociations en parallèle. Ce qui parfois, peut être aussi fait par les assistants.

Mais comme je dis, nous on a cette habitude-là qu'on travaille tout le temps ensemble, qu'on se connaît très bien. Et donc, ça facilite les choses pour essayer de préparer des compromis, etc.

Mathieu : Ok, ça marche. Donc un relais un peu plus fluide entre les groupes. (Sébastien : Oui, c'est ça) Ça marche. Merci. Du coup, sur les négociations de l'ETS 2 en tant que telles. Moi ça m'avait intéressé, parce que j'avais vu de base plutôt les remarques des députés dans la presse sur l'aspect social qui était négligé, etc.

Et donc, c'est pour ça que ça m'intéressait pas mal d'interroger des groupes qui étaient contre à la base. Et donc, j'avais eu un entretien avec Juliette. Mais pour l'aspect du travail parlementaire au Parlement européen. Et donc, elle m'avait dit que, puisque là, en l'occurrence votre groupe vous avez amendé contre de base... enfin pour la suppression de l'ETS 2, que c'est souvent une stratégie utilisée pour faire un signal qu'on n'était pas d'accord avec l'outil, même si ce n'était pas nécessairement possible. Et ici, vu qu'il y avait quand même eu pas mal de groupes qui s'étaient positionnés contre. Donc j'avais noté les Verts, la Gauche, ECR, Socio-Démocrates, et après certains non-inscrits ou cavaliers solitaires un peu d'autres groupes. Est-ce que c'était une stratégie, bah pour montrer le désaccord ? Ou est-ce qu'il y a vraiment eu l'idée d'essayer de supprimer l'ETS 2 de base ?

Sébastien : En fait, il faut voir que le débat sur l'ETS 2 il était pas... enfin il a pris place dans un contexte particulier, qui n'était pas forcément juste sur l'ETS 2. Mais qui était aussi un contexte sur à la fois ETS 1, mais surtout CO2 des voitures et aussi EPPD pour ce qui est du bâtiment. Donc, c'est vrai que... tout le débat en amont de la présentation de la proposition. Là où les positions ont déjà commencé à se former des groupes, mais aussi la société civile. Il y avait une crainte, c'est vrai que, du fait d'ETS 2, les standards CO2 des voitures notamment, ne seraient pas aussi ambitieux que ça, puisque les deux ont un lien entre eux.

Il y avait déjà ce signal fort qu'on voulait envoyer avant que la proposition soit sortie en disant, nous, on ne veut pas d'ETS 2 parce qu'on pense que ce n'est pas la bonne solution pour réduire les émissions du transport. Parce qu'il y a la question évidemment de l'impact social, mais aussi parce qu'on pense que la meilleure manière, c'est de forcer les constructeurs à développer des voitures zéro émission. Des voitures zéro émission qui seront du coup aussi de fait moins chères et plus accessibles, plutôt que d'imposer une taxe sur le fuel qui aussi...

Et d'ailleurs, c'est tout le débat qu'on a eu avec la Commission, pendant toute la négociation jusqu'au dernier moment, la Commission n'a jamais été capable, n'a jamais voulu prouver et démontrer l'impact réel d'ETS 2 en termes de réduction des émissions. Ils ont toujours présenté ça dans les études d'impact comme un paquet. Le scénario mixte qui était un paquet standard CO2 des voitures et ETS 2.

Et nous, ce qu'on a cherché à démontrer, et notamment aussi avec les socialistes, c'est en fait quel est l'impact réel de l'ETS 2 sur la réduction des émissions, notamment dans le transport, mais aussi dans le

bâtiment. Et nous, notre sentiment... alors on a essayé, mais évidemment on était bombardés de travail à ce moment-là, parce qu'il y avait le paquet Fit for 55, etc. Mais ce qu'on a essayé un peu de démontrer, de prouver, c'est qu'en fait l'ETS 2 aura un impact assez réduit, en tout cas pour 2030, mais même au-delà, sur l'atteinte de nos objectifs climatiques. Et donc, ce n'était pas forcément le meilleur outil pour réduire les émissions de transport. Et un outil qui en plus, aurait potentiellement un impact social assez fort.

Donc nous on a dit, plutôt privilégier CO2 des voitures, et même peut-être être plus ambitieux. Nous on avait une position sur CO2 des voitures qui était la sortie des moteurs thermiques en 2030, au lieu d'en 2035. Donc, il y avait ce lien-là qui était très, très fort. C'était aussi un moyen pour mettre pression sur l'ambition climatique d'autres dossiers. C'est ça que je veux dire.

Après, je pense que dans l'année... C'était quand même une stratégie, enfin... À partir du moment où nous on considérait, et personne n'a réussi vraiment à nous démontrer que l'ETS 2 aurait un véritable impact sur la réduction des émissions dans le secteur du transport et du bâtiment. Pour nous c'était assez clair qu'on se posait vraiment la question de l'utilité de ce mécanisme. Sachant qu'il y avait potentiellement un risque social très fort.

Et je pense que ce sentiment-là, il a été partagé aussi grandement chez les socialistes et chez la Left. Mais aussi chez les socialistes, parce que c'était... Evidemment, s'il n'y avait que les Verts et la Left qui étaient contre, avec ECR euh... je pense qu'on aurait peut-être eu moins d'influence dans le dossier. Je pense que c'est le fait que les socialistes, pour leurs raisons, il faudrait leur poser la question. Mais en tout cas moi, ce que je sais des discussions que j'avais avec ma collègue, c'est qu'il y avait aussi, en effet, ce questionnement et cette interrogation sur l'impact réel de l'ETS 2 sur la réduction des émissions. Et vraiment, est-ce que c'était nécessaire, sachant que en effet, ça avait un impact social et un impact politique aussi. On était après la crise des Gilets jaunes, qui était potentiellement explosif.

Mathieu : Donc, il y avait le doute...

Sébastien : Mais si tu veux... (Mathieu : Ouais) Ouais, sur la valeur ajoutée de cet outil. Après... après vraiment, nous, et d'ailleurs les socialistes également, on est pas... parce que c'est vrai que ça arrive dans une négociation qu'on dit, alors là, on est contre, mais on prépare déjà un plan B. Là, il n'y avait pas de plan B. C'est-à-dire que le plan B, c'était éventuellement... En tout cas, c'était maintenir l'ambition sur CO2 des voitures et sur EPPD. Certainement pas l'amoindrir. Et potentiellement nous de notre côté, éventuellement le rendre encore plus fort. Mais il n'y avait pas forcément de... De plan B. Et c'est ce qui nous a été reproché, notamment par la Commission. Mais c'était un peu, du coup, un jeu de... On se reprochait chacun quelque chose.

Eux, nous reprochaient de ne pas avoir de plan B. Et nous on leur reprochait de ne pas pouvoir nous démontrer que ça allait vraiment avoir un impact. Et donc on a un peu tourné dans cette discussion de sourd pendant pas mal de temps.

M : Donc, le plan A, c'était vraiment de ne pas... Enfin d'essayer de ne pas le mettre en place, si jamais il n'y avait pas de démonstration que ça avait un réel impact.

Sébastien : Oui.

Mathieu : D'accord. Et... Et du coup, je me demandais... (Sébastien : Et ça permet...) Oui ? (Sébastien : Vas-y, vas-y) Je me demandais, vu que oui, les socialistes, je les ai peut-être oubliés tout à l'heure. Mais du coup, avec l'ensemble des groupes qui avaient manifesté un désaccord avec l'ETS 2, dans quelle mesure

ça a pas été possible de... Justement, de peut-être le retirer, en fait, de la proposition ? Est-ce que c'était un enjeu trop fort parce que c'était aussi une forte volonté de la Commission européenne ?

Sébastien : Ouais. Ouais, il y avait une forte volonté de la Commission européenne et d'une partie des États membres de mettre en place cet ETS 2. Et comme je t'ai dit, pendant toute la négociation, alors c'était assez d'ailleurs...

Enfin... particulier. Parce qu'on avait un commissaire socialiste, qui accusait les Verts, mais aussi les socialistes au Parlement, de vouloir... en effet tuer l'ETS 2.

Et lui, enfin lui il nous disait à chaque fois, mais si on n'a pas l'ETS 2, on n'est pas capables d'atteindre nos objectifs. Et donc, vous êtes contre les objectifs climatiques.

Mais encore une fois, c'était dans le discours. Ils n'ont jamais été capables, avec une étude d'impact de nous le prouver, et donc ça a... ça n'a pas permis la... je pense que s'il l'avait fait, et je pense qu'ils l'ont pas fait aussi parce qu'ils savaient très bien que l'impact était, alors peut-être pas nul, mais assez faible comparé à l'impact des standards CO2. Et donc pour eux c'était euh... je pense que s'il avait pu avoir des arguments un peu plus rationnels, je pense que ça a peut-être pu un peu facilité la discussion.

Mais oui en tout cas eux voulaient et avaient énormément envie de le mettre en place. Et puis il ne faut pas oublier non plus le rapporteur ETS, Peter Liese, PPE, allemand. Qui pour lui c'était un point fort. Il voulait vraiment mettre ça en place. Et en plus ça lui permettait... en tout cas de parler à une partie de son électorat, qui voyait d'un bon œil que... Enfin lui c'est pareil, il a utilisé cet argument de dire que les Verts sont contre des mesures climat. Qu'est-ce qu'il se passe, etc.

Donc ça parlait à une partie de son électorat. Mais lui aussi avait une volonté très forte de mettre ça en place. Et donc alors ce qui est intéressant... enfin on en reparlera peut-être après, mais on a quand même réussi du coup à tenir les négociations. Et... et cette position assez forte jusqu'à... jusqu'à quand même très tard dans le processus, puisque la position du Parlement européen était déjà aussi très sceptique sur l'ETS 2. Et puis après en trilogue, bon ça c'était un peu plus... un peu différent. Parce qu'on avait évidemment les Etats membres qui avaient une position un peu différente. Mais, mais... oui c'est vrai qu'en tout cas moi quand j'ai commencé cette négociation-là, je ne pensais pas qu'on allait réussir à tenir cette opposition aussi longtemps. En tant que collectif je veux dire, et notamment du fait des socialistes.

Mathieu : Et... ouais donc j'avais une question sur les alliances de groupes. Mais donc j'imagine que c'est donc avec les socialistes, et avec La gauche principalement ?

Sébastien : et avec une partie des... Pascal Canfin était... alors pas aussi fortement opposé, mais en tout cas avait aussi pas mal de réserves sur l'ETS 2. Donc Renew était aussi divisé. Et puis après, en effet il y avait aussi des délégations au sein du PPE, de l'extrême droite qui était aussi contre, mais pour d'autres pour d'autres raisons. Donc il y avait... alors là pour le coup, on n'a pas travaillé avec eux, mais on savait que quand il allait s'agir du vote, leurs voix allaient s'additionner aux nôtres.

Mathieu : D'ailleurs j'ai vu plusieurs amendements qui voulaient supprimer le côté carburant routier, et essentiellement garder le bâtiment. Donc ça c'était lié à l'ambition sur l'autre législation sur les carburants des voitures ?

Sébastien : Je pense que non, enfin... je pense qu'il y a eu... c'est vrai que c'était pas une discussion qui était très facile. Et donc, je pense qu'il y a beaucoup de positions qui étaient un peu simplistes, et donc en tout cas, pas forcément toujours expliqué rationnellement. Et je pense que c'est surtout des enjeux de,

typiquement voilà la taxe carbone en France c'était sur le routier. Et donc il fallait surtout pas parler du routier, alors que le bâtiment potentiellement... voilà. Et puis notamment en France, le bâtiment parce que c'est électrique, et que c'est du nucléaire, en fait... ça aurait été moins impacté. Et donc c'est un peu plus simple que dans d'autres pays... il y avait aussi cette dimension là à prendre en compte.

Mathieu : Et... ouais donc du coup, tu dis que vous avez tenu la position assez longtemps. Je ne sais pas si tu veux dire même dans la première position du Parlement. Parce que j'ai vu que même si... donc il y avait l'ETS 2. Il y avait eu beaucoup d'amendements, donc dans l'amendement de compromis, qui incluait des mentions... enfin des façons de préserver un côté social, avec notamment le lien au Fonds social pour le climat, pour allouer toutes... enfin toutes les ressources de l'ETS 2 au Fonds.

Du coup une fois que c'était sûr qu'il allait y avoir l'ETS 2, qu'est-ce que vous avez... enfin sur quels leviers vous avez un peu joué, pour préserver le côté social en tout cas. Ou l'inclure dans le texte.

Sébastien : Nous notre... nos conditions on va dire, pour soutenir le compromis final, c'était à la fois donc, pas de reculade sur le côté CO2 des voitures. Donc ne pas remettre en cause 2035. C'était une sortie des allocations gratuites pour l'ETS 1 ambitieuse, parce qu'il y avait aussi une dimension d'équité sociale de dire, ce sera jamais accepté politiquement que les citoyens payent leur facture d'énergie plus chère, alors que l'industrie lourde continue à être exemptée de ses droits d'émission. Donc il y avait un lien avec CO2 des voitures, un lien avec l'ETS 1 et notamment la sortie des quotas gratuits. Et après en effet sur la question... ça c'est plus acceptabilité sociale que impact social.

Et sur l'impact social, en effet nous ce qu'on voulait c'était que, si l'ETS 2 il devait y avoir, il fallait que l'Europe puisse se doter d'outils pour aider les populations qui étaient déjà en situation de pauvreté énergétique, ou de pauvreté mobilité pour les types de transports ou de mobilités, ou qui étaient à risque de y tomber pour pouvoir les aider. Pour pouvoir leur donner des alternatives.

Donc nous on voulait que le Fonds social pour climat, notamment il soit fortement doté, mais que ce soit un fonds d'anticipation, plutôt qu'un fonds de compensation. Parce que la manière dont il a été réfléchi ce fonds à la base par la Commission, c'était simplement une compensation. On va on va donner un peu des revenus de l'ETS 2, aux gens qui vont être le plus directement impacté, pour les aider soit à payer leurs factures, ou à changer de système de chauffage, ou à changer leur voiture, etc., davantage qu'un mécanisme d'anticipation, quoi. Donc nous c'était ça le troisième... enfin un levier important.

Et puis après, il y avait évidemment la question du prix de l'ETS 2. Donc l'idée d'avoir un prix socialement acceptable, donc avec un plafond. Et l'idée aussi qu'on voulait, c'était que... parce que l'ETS 2 ne va pas s'appliquer directement aux citoyens. Il va s'appliquer aux... je ne sais plus, fuel suppliers... (rire) Comme je fais toutes les négociations en anglais,

parfois je ne trouve plus mon français... aux distributeurs de carburants, on va dire, producteurs et distributeurs de carburants. Et donc, ce qu'on voulait, c'était que ces énergies fossiles... ces producteurs d'énergies fossiles, ils prennent la grande majorité de cette taxe supplémentaire à leur compte, et ne puissent pas retranscrire dans le prix final qu'ils font payer aux usagers, la totalité de cette nouvelle taxe. Donc voilà, ça c'était un peu nos différentes conditions. Et alors... elles ont à peu près toutes été remplies. Je pense que celle qui a été la moins remplie, c'était la question de faire du Fonds social pour le climat un fonds d'anticipation plutôt qu'un fonds de compagnie. On avait réussi à avancer un petit peu la date d'entrée en vigueur. Mais dans la manière dont le Fonds a été construit et imaginé, on n'a pas, malheureusement, réussi à vraiment changer la donne. Mais sinon, toutes les autres conditions ont plutôt été remplies. Ce qui nous a convaincus à la fin de signer le compromis final.

Mathieu : Ok. Donc avant les trilogues ?

Sébastien : Oui. Pour soutenir le mandat du Parlement.

Mathieu : Ok, très bien. En fait, j'ai vu aussi qu'il y avait le PPE qui était plutôt pour, etc. Mais que... néanmoins, même du côté de la droite, j'avais l'impression qu'il y avait une certaine préoccupation pour cet enjeu social. Donc j'avais vu plusieurs amendements pour reculer la date d'entrée en vigueur pour les particuliers, également. Donc est-ce que tu dirais qu'il y avait quand même un consensus, même si ce n'était pas au même niveau, de prendre en compte cet enjeu, au Parlement européen en tout cas ?

Sébastien : Oui, alors en effet, il y avait un consensus, notamment, je te dis, avec Pascal Canfin qui... même s'il n'était pas shadow, ni sur le Fonds social pour le climat, ni sur l'ETS. En tant que Président de Commission ENVI, avait aussi un rôle quand même, et a eu un rôle dans toutes ces négociations-là. Donc oui, il y avait un consensus, en tout cas, de faire en sorte que cet instrument-là, oui, ait le moindre impact social...enfin, le moins possible.

Après, il ne faut pas se mentir. Je pense qu'il y avait une partie des conservateurs, enfin, du PPE, et une grande partie de l'ECR et d'ID, qui l'ont fait davantage pour des raisons... parce qu'ils ne voulaient simplement pas progresser sur la réduction des émissions dans ces secteurs-là, plus que sur l'impact social. Ils ont utilisé l'argument de l'impact social, mais bon après, quand on était en négociation, typiquement sur le Fonds social pour le climat, ils n'étaient quasiment jamais là. Et donc, on n'a pas fait les négociations sur le Fonds social pour le climat avec eux, clairement. Donc voilà, ils utilisaient ça dans la rhétorique, mais après quand il s'agissait justement de se doter d'un outil... d'un fonds européen pour lutter contre la pauvreté énergétique et la pauvreté transport, en fait ils n'étaient pas là.

Mathieu : Ok, ok. Oui après, justement, on va peut-être passer sur des questions aussi sur le Fonds social. Et du coup, est-ce que pour le compromis ETS 2, est-ce que vous avez un peu... donc fait des échanges, enfin... c'est-à-dire, que vous puissiez avoir vos garanties, et qu'il y avait en contrepartie des garanties du PPE. Par exemple, parce que j'ai vu qu'ils ont eu le fait d'étendre à d'autres combustibles. Donc, est-ce que ça, c'est quelque chose que vous avez eu en contrepartie d'autre chose ?

Sébastien : Ça c'était une de leurs demandes, en effet. Donc ils l'ont eue. Et puis, je pense que la principale demande qu'ils ont, c'est que l'ETS 2 ait eu lieu à la fin. C'était quand même ça le cœur du sujet. (Rire) Enfin il y avait un vrai risque, il y avait une vraie potentialité qu'il n'y ait pas d'ETS 2. Donc je pense que c'est... encore une fois, c'est parce qu'on a réussi à mobiliser les groupes, et à continuer à activer et mobiliser les groupes, et notamment les socialistes, la Left, et une partie Renew, pour s'opposer, ou en tout cas, pour être le plus sceptique possible sur l'ETS 2, qu'on a réussi à obtenir, notamment, ces mesures pour essayer de limiter l'impact sociale.

Mais oui, le plus gros truc qu'ils aient eu, je pense que c'est le fait que l'ETS 2... enfin que le Parlement ait soutenu une certaine forme d'ETS 2, même si ce n'était pas la forme initiale qui était voulue par la Commission. Et en effet, après, l'extension du scope, c'était aussi une de leurs deuxièmes priorités.

Mathieu : D'accord. D'ailleurs, pourquoi le PPE tient tant à un ETS 2 et une extension du scope, etc. ?

Sébastien : Alors, encore une fois, je pense que ce n'était pas... j'ai pas regardé les votes avant l'entretien, mais il me semble que tout le PPE n'a pas soutenu le mandat du Parlement. (Mathieu : Non, non.) Donc, ils

n'étaient clairement pas unifiés, en tout cas, ça c'est sûr. Et ça tient notamment du fait des Allemands, qui tenaient à cette mesure-là. Et notamment du fait qu'il y ait un système similaire qui était en train de se mettre en place en Allemagne. Donc je pense qu'il y avait aussi une question de compétitivité, d'égalité en Europe. Donc, c'était surtout du fait, c'est vrai, de la forte présence et influence de la délégation allemande du PPE dans les négociations.

Mathieu : Ok, ok. Donc justement, tu as participé aussi aux négociations sur le Fonds social. (Sébastien : Oui) Donc moi, j'ai discuté un petit peu aussi avec Léa (Sébastien : Ouais), qui y était aussi. Et... donc elle me disait... enfin, parce que moi je m'étais posé la question du coup de la prise en compte du social, dans le texte de l'ETS 2. Et elle me disait, mais le versant social de l'ETS 2, c'était vraiment le Fonds social pour le climat.

Donc est-ce que tu dirais qu'il y a une négociation qui a été plus importante que l'autre pour l'enjeu social ? Alors forcément, il y a la substance sociale dans le Fonds. Mais je veux dire, est-ce que c'était plus important que d'arriver à lier dans le texte de l'ETS 2 le Fonds social au marché ?

Je ne sais pas si c'est très clair.

Sébastien : Oui, si, si, c'est clair. Alors, malheureusement, non. Nous, on était très frustrés de la très faible qualité des débats et des négociations sur le Fonds social pour le climat. C'est-à-dire que, et c'est un gros reproche d'ailleurs que j'ai à faire, notamment à la Commission, mais aussi évidemment au PPE. Mais même à la Commission.

C'est-à-dire que c'est très clair, dans la manière dont l'idée de ce Fonds social est venue très tardivement. Parce que donc, avant la publication du paquet Fit for 55, il y a eu des mois de négociations informelles et de discussions avec la Commission, etc. Et cette idée d'un Fonds social pour le climat est venue assez tardivement, comme un moyen de faire avaler la pilule de l'ETS 2, quoi. Et donc, il n'a pas été construit... enfin, il a été un peu construit à la va-vite. Et pas toujours de la meilleure manière.

Et nous on a essayé de changer ça, comme je t'ai dit, en essayant d'en faire plus un fonds d'anticipation, plutôt qu'un fonds de compensation. Et malheureusement, il y a eu assez peu d'engagement des autres groupes politiques, même dans les négociations en tant que telles. Et je crois que le point le plus important pour la plupart des groupes, c'était la taille. C'était le budget. A savoir si on a qu'une partie des revenus d'ETS 2 qui vont au fond. Si on a 100%, etc.

Mais au-delà du budget, qui est évidemment important, la question de l'entrée en vigueur, de quand ça commence, qui ça va toucher ? Est-ce qu'on le donne aux populations les plus précaires ? Qu'est-ce qu'on finance avec ? Est-ce que c'est des changements plus structurels ou est-ce que c'est du cosmétique ? Est-ce que... je ne sais pas, changer les ampoules, j'exagère un peu. Mais est-ce que des changements plus cosmétiques comme ça sont éligibles. Ou est-ce qu'on met vraiment l'accent, puisqu'il y a un Fonds qui est assez peu doté, sur la rénovation structurelle du bâtiment, etc.

Toutes ces discussions-là, malheureusement, nous on a mis tout ça sur le tapis un peu. Mais on a eu assez peu de répondants. Et je dois dire là, malheureusement, aussi de la part des socialistes, du fait notamment de leur shadow, qui n'était pas forcément le meilleur sur... Enfin, il y avait deux shadows, mais il y en avait surtout un qui était présent sur ce dossier-là. Donc, malheureusement, non, on a... Enfin, c'était une plus grande frustration. C'est qu'on n'a pas vraiment eu un débat de qualité, je trouve, sur ce fonds-là.

Et on verra, il n'est pas encore mis en œuvre. Mais je pense que quand il sera mis en œuvre, malheureusement, moi je crains qu'il n'ait assez peu d'effet. (Mathieu : D'accord) Donc non, et c'est pour ça qu'on s'est aussi, nous...

Enfin voilà, on négocie les deux en parallèle. Donc on ajustait aussi un peu nos stratégies en temps réel, on va dire, mais... Et c'est ça, d'ailleurs aussi, l'intérêt d'un conseiller politique. C'est qu'il est dans les deux négociations, ce qui n'est pas forcément toujours le cas avec les assistants.

On a aussi du coup, essayé de... En voyant que les autres groupes ne s'engageaient pas de manière très ambitieuse et constructive sur le Fonds social, on a aussi réajusté un peu nos demandes sur l'ETS 2.

Et nous, une de nos demandes fortes... très forte encore une fois, c'était... outre le lien avec CO2 des voitures et ETS 1, évidemment la taille du fonds, mais aussi cette idée, en tout cas, pour limiter l'impact social, cette idée que les compagnies fossiles devaient prendre une grosse partie de la part de cette taxe. Ce qu'on a réussi à inscrire dans le mandat du Parlement, mais ce qui a été très, très compliqué à négocier. Et qu'on n'a pas obtenu, ensuite en trilogie, notamment... Alors, évidemment le Conseil n'était pas hyper fan. Mais on a eu des vraies discussions très dures avec la Commission sur cette question, malheureusement.

Mathieu : D'accord. Et donc finalement, les groupes, tu ne dirais pas qu'ils se sont vraiment plus saisis des négociations du Fonds ?

Sébastien : Non, l'inverse, vraiment. À l'inverse, il y a eu beaucoup plus d'engagement et de qualité de négociation sur l'ETS que sur le Fonds. Le Fonds, c'est malheureusement... Alors, oui, c'était malheureusement assez faible comme niveau de négociation. Et je dirais même... Enfin, on en parlera peut-être après. Mais au moment des trilogues, on a eu ce qu'on appelait le jumbo-trilogie fin décembre, il y a de ça un an et demi maintenant. (Mathieu : Ouais) Où on avait né... Enfin. CBAM était presque fini. Il restait quasiment juste à négocier la trajectoire de sortie des quotas gratuits. Il restait, par contre pas mal de boulot à négocier sur ETS et sur le Fonds social. Et donc là c'est pareil. En gros, c'est assez simple. Ça a duré un week-end parce qu'on faisait les trois négociations en parallèle. Et c'est très, très clair. Enfin, c'était déjà clair avant, mais c'est devenu encore plus clair pendant ce dernier... au finish des négociations. Que... il y avait beaucoup, beaucoup plus d'attention sur ETS que sur le Fonds. Encore une fois, pour beaucoup de groupes politiques, mais aussi malheureusement, pour la Commission et pour le Conseil, c'était considéré comme, voilà, un moyen de faire passer la pilule. Et donc bon, on va montrer qu'il y a de l'argent et qu'on crée un fonds. Mais au final, qu'est-ce que ce fonds devra faire, on s'en fout.

Mathieu : OK. Je mets juste le temps. J'allonge un petit peu le temps. OK. Mais du coup, quand tu dis, il y avait plus de qualité dans les débats sur l'ETS 2, même sur l'aspect social, par exemple ?

Sébastien : Oui, oui, même sur l'aspect social. Oui, oui, même sur l'aspect social. Encore une fois, sur la... Par exemple, une des mesures qu'on avait, c'était ça. C'était le cost pass-through, comme on l'appelait en anglais. Donc le fait que les fournisseurs de carburant ne devaient pas... Enfin, devaient prendre une partie de la taxe pour eux. On a eu de très, très bons échanges. Là, c'était surtout des échanges juridiques, parce que la Commission se cachait derrière... Enfin, à notre avis... à notre avis, se cacher derrière des arguments juridiques pour dire que ce n'était pas possible. Et on a eu de très très longs échanges, vraiment techniques, sur pourquoi ce n'est pas possible, comment on peut essayer de le faire quand même, etc.

Alors que c'est vrai que pour le fond social, c'était assez pauvre.

Mathieu : D'accord, ok. Ça c'est intéressant. Et donc, on peut peut-être passer sur les trilogues. Donc moi, j'ai fait la demande des documents du trilogie, donc j'ai pu en récupérer. Je ne sais pas si je les ai tous

parce que, je vois des dates de trilogue pour le dernier de décembre qui sont après le dernier document que j'ai, donc je ne sais pas. Mais en tout cas, de ce que j'ai vu sur les tableaux, le Conseil avait une position assez ferme face au Parlement. Donc pour l'ETS 2, est-ce que selon toi, il a vraiment contribué fortement à l'affaiblissement du texte ? Et le rôle de la Commission aussi là-dessus ?

Sébastien : Ouais. Alors oui, oui, très clairement. Malheureusement, le social n'était pas une grosse priorité pour le Conseil. Il y avait un peu de tactique aussi. Dans le sens où il savait que c'était une demande forte du Parlement, enfin en tout cas, une partie du Parlement. Et que donc, ne rien dire sur le sujet... permettait aussi d'avoir un levier de négociation sur d'autres aspects du texte, sur lesquels on avait des divergences, notamment le rythme à laquelle on allait sortir des allocations gratuites. Mais aussi d'autres choses sur l'ETS 1, en général, sur le maritime, etc. Donc oui, je pense que de leur part, c'était aussi stratégique de ne pas se positionner sur ce sujet-là, sachant qu'ils savaient que ça allait être un point dur pour nous dans la négociation.

La Commission, oui, a joué un rôle... un peu bizarre. Parce que... je pense que ça en dit beaucoup sur la faible préparation. Je t'en parlais tout à l'heure, le fait qu'il ait sorti ce texte-là sur le Fonds social très tardivement. En fait, leur position n'était pas très élaborée, et a beaucoup évolué pendant la négociation. Et notamment sous l'influence de Timmermans, et de son cabinet directement. Et donc on avait beaucoup d'idées qui allaient un peu dans tous les sens, sur le comment ce fonds devait se mettre en œuvre.

Mais oui, je trouve en tout cas, voilà, pour reprendre typiquement cette question du cost-pass-through. Alors évidemment je ne peux pas le prouver. Mais disons que, en tout cas de notre point de vue, ils n'ont pas été très constructifs. Parce que je pense qu'on aurait pu avoir juridiquement une manière de faire passer ça. Mais vraiment pour eux, ce n'était pas possible. Après, pourquoi pour eux ce n'était pas possible, ce n'est pas tout à fait très clair pour moi. Je pense qu'il y avait certains membres du Conseil qui n'étaient clairement pas favorables. Et donc du coup, la Commission a un peu joué le rôle de défenseur de leurs intérêts.

Je pense qu'il y avait une partie de la Commission qui était vraiment convaincue, et notamment le service juridique, que ce n'était pas faisable. Mais voilà, moi, ce truc-là, j'ai toujours un peu eu du mal à comprendre pourquoi il y avait une si forte opposition de la Commission. C'était vraiment des arguments... très directs, et parfois un peu... Je ne sais plus ce qu'ils nous avaient dit une fois, un truc... Oui, oui, "c'est contre les traités, ce serait limiter le profit des entreprises, c'est du communisme"... Enfin... (rire) des arguments un peu théologiques comme ça, sortis de nulle part. Bon, voilà, donc c'était... Là-dessus, ils n'ont pas été très constructifs.

Et puis, encore une fois, ils n'ont pas été très ambitieux non plus sur le design du fonds, sur ce que ça pouvait financer. Alors ils ont été très inventifs sur qui ça devait aider. Parce qu'il y a eu pas mal de papiers, je ne sais pas si tu les as vus, mais qui ont été produits un peu aussi en dernière minute pour essayer de nous convaincre, nous et les socialistes, de débloquer une majorité sur ETS 2, où ça partait un peu dans tous les sens. Mais sur... ce que ça devait financer, ça par contre, ils n'ont pas été non plus très ambitieux et très détaillés. Et notamment parce que je pense que pour eux, c'était aussi très clair que plus ce serait vague, plus ceux qui sont réticents à l'ETS 2, et notamment les États d'Europe de l'Est, au Conseil... bah on pouvait leur donner ce fonds-là, ça leur donne de l'argent, ils en font un peu ce qu'ils veulent. Et du coup, ça permet de faire passer la pilule.

Mathieu : D'accord, ok. Du coup, juste pour revenir sur le cost-pass-through, vu que ça a l'air assez important. Donc ça, c'est quelque chose qui figurait dans votre compromis au Parlement ? (Sébastien : Ouais) Et donc en fait, c'était pour faire peser en partie sur les producteurs de carburants ?

Sébastien : Ouais. Pour dire, en effet, pourquoi pas. Enfin oui, taxer les énergies fossiles, évidemment, nous on n'est pas contre... (rire), évidemment. Mais en effet, la manière dont c'était construit, et dont c'est toujours construit, on s'attend à ce que la majorité de ces taxes ne soient finalement pas payées par les producteurs de l'énergie fossile, mais par les citoyens qui vont payer leurs factures. Donc nous, on voulait qu'au moins une partie... et alors, je ne sais plus exactement, je ne sais plus le pourcentage qu'on avait négocié à la fin dans le mandat du Parlement. Mais c'était au moins 50-50, mais je crois que c'était même plus. Enfin nous, on avait proposé en tout cas plus. C'était 80-20 qu'on avait proposé à la base, enfin, dans une des premières itérations. Et je crois que, je ne sais plus exactement... faudrait que je regarde les textes. Mais en tout cas, que ça soit au moins 50-50. Encore une fois, pour dire, bah oui en effet, il y a une responsabilité, mais qui est collective, et... tu peux... enfin voilà, taxer quelqu'un qui a de toute façon besoin de sa voiture pour aller travailler en campagne, où il n'y a pas de transports publics, parce que les États n'investissent pas dans les transports publics, etc. Bah... c'est juste socialement injuste, quoi.

Donc au moins, si tu montres que bah, les producteurs des énergies fossiles aussi en paient une partie. Alors qu'ils ont... en plus, on était en pleine crise énergétique, et ils faisaient des profits énormes. Bah, ça permettrait de rééquilibrer un peu l'équité dans ces propositions-là.

Mathieu : D'accord. Parce que de base, la proposition, si je l'ai bien comprise, c'est donc ceux qui distribuent le carburant qui paient le permis, il me semble. Et ensuite le risque, c'est qu'ils répercutent sur les prix ?

Sébastien : Bah... je dirais c'est même pas le risque, c'est que c'était le but. Enfin, pour la Commission, c'était le but. Oui, c'est pour ça que je disais, enfin... Il y avait des arguments juridiques. Mais je pense qu'eux, fondamentalement, ils ne voulaient pas que ce cost-pass-through, enfin, que cette limitation du cost-pass-through passe, parce que pour eux, d'un point de vue purement... et je comprends l'argument purement rationnel, climatique, de dire "en fait, si tu mets une taxe, c'est pour que le prix soit plus cher, pour que les gens qui utilisent leurs voitures ou qui chauffent au fioul, etc., aient une raison de changer de mode de transport parce que ça leur coûte trop cher". C'est le principe d'une taxation carbone, d'un prix carbone. Donc, je comprends la logique rationnelle.

Simplement, nous on avait un argument de dire, bah en fait, ce que tu peux faire dans l'ETS 1... parce que... (Mathieu : Juste...) Ouais...

Mathieu : C'est juste mon chat... (Rire)

Sébastien : J'ai mon chien qui est derrière, aussi. (Rire) Donc là, notre argument c'est de dire que tu ne peux pas traiter de la même manière une entreprise qui est un acteur économique rationnel. Avec des investisseurs, avec des stratégies d'investissement sur plusieurs années, machin, machin, machin... d'un citoyen qui, bien souvent, est captif de son mode de transport et de son mode de chauffage. On va passer toutes les questions des personnes qui louent leur appartement et qui n'ont pas, malheureusement, la capacité de décision de changer.

Moi j'habite dans un appart. Je suis même propriétaire de mon appartement ici à Bruxelles. On a malheureusement, une chaudière au fioul. Je ne décide pas tout seul de comment on change ça, etc. On

est beaucoup plus captif qu'une entreprise qui a ses propres stratégies d'investissement, ses propres mécanismes de décision, quoi.

Même si, évidemment, l'entreprise aussi agit dans un contexte économique global, machin, etc. Mais voilà, on ne pouvait pas... C'est un peu malheureusement, ce que je reproche à la DG CLIMA. Qui traite souvent les citoyens comme des acteurs économiques rationnels. Qui a une vision très libérale de l'économie et qui fonctionne beaucoup avec des modèles économiques rationnels. Malheureusement, c'est un peu plus compliqué que ça, quoi.

Mathieu : Ok. Est-ce que ça te va si je vais juste recréer une réunion, je pense ? Ça va couper. Je t'envoie un mail ?

Sébastien : Ça me va. Merci.

Mathieu : Je relance ça. Voilà. Alors, donc, on en était sur le trilogue. Mais du coup, j'ai vu qu'ils ont aussi fixé les... Enfin, mis des dotations fixes au Fonds. Ce qui n'était pas prévu de base. Enfin, pas comme ça. Et donc, dans quelle mesure c'est vraiment une réduction de l'ambition, ça ? Parce que je n'arrive pas vraiment à me rendre compte de l'ordre de grandeur des fonds qu'ils ont fixés, en fait, par rapport à la totalité des revenus de l'ETS 2.

Sébastien : Ouais. Alors, ça représente... Alors, initialement le Fonds... le budget du Fonds c'est à peu près 25% des revenus de l'ETS 2. En tout cas c'est comme ça que ça a été conçu par la Commission européenne. Et après, à ça s'est ajouté le cofinancement des Etats membres. En fait pour chaque action ils sont obligés de cofinancer 50%. Enfin dans la proposition de la Commission.

Donc il restait, enfin... donc ça faisait quand même 50% en tout cas des fonds, qui étaient censés aller à des actions qui étaient contenues dans les plans social climat des Etats membres. Et en effet le Conseil a voulu limiter... parce que dans la position du Parlement, non seulement on voulait que... il me semble que le compromis, il me semble que le compromis incluait 100% des revenus qui étaient pour le fonds social pour le climat. (Mathieu : Oui, oui)

Alors en fait pas 100%, c'était 100%... il me semble hein, que dans le texte, on avait gardé ce 25-25. Mais que pour les 50% restants, les Etats membres devaient utiliser ces revenus-là. Donc ça n'allait pas vers le budget de l'Union Européenne et vers le Fonds. Ça restait dans le budget des Etats membres, mais c'était conditionné au fait que les Etats membres utilisent ces fonds pour financer des actions qui étaient couvertes par le fonds social pour le climat.

Et on avait aussi intégré, ça c'était une demande aussi forte du Parlement... parce que la proposition de la Commission, c'était un budget fixe. Qui avait été estimé en fonction d'une estimation du prix de l'ETS 2. D'une projection. Mais en fait, c'est un marché. Donc le prix se forme sur le marché. Et donc on avait pas de garantie que ce prix soit celui que la Commission avait estimé, et notamment potentiellement que le prix soit plus élevé. Parce que si le prix est moins élevé, c'était pas trop grave parce que dans la proposition de la Commission il y avait un budget fixe. Sinon, ils auraient dû prendre de l'argent ailleurs, je ne sais pas d'ailleurs comment ils auraient fait exactement.

Mais surtout ce qu'on pensait, c'était que le prix de la tonne de carbone sous l'ETS 2 serait potentiellement plus élevé que ce qui était estimé par la Commission. Et dans ce cas-là, il n'y avait pas de garantie... enfin c'est pas qu'il n'y avait pas de garantie, c'est qu'il n'y avait pas de possibilité que le budget du Fonds social soit du coup ajusté à la hausse. Et ça, ça faisait partie encore une fois de la discussion sur l'impact social de l'ETS 2.

Si le Fonds est là pour compenser une partie du surcoût que les citoyens vont devoir payer, du fait de l'introduction de cette nouvelle taxe. Alors il serait logique que si la taxe est plus élevée que prévu, le Fonds et la compensation soient aussi plus élevés. Donc ça c'était une demande forte du Parlement.

Ce sur quoi pour le coup la Commission n'était pas contre. Mais là c'est vraiment le Conseil qui a mis le hola, et notamment bah les frugaux hein. C'est toujours avec... qu'on parle de budget (rire)... malheureusement c'est toujours les mêmes Etats membres. Et donc eux ils avaient une position très très forte sur le fait, que non seulement le... le budget total de l'ETS, enfin du Fonds soit fixé. Mais aussi en effet comme tu dis, appropriation année par année. Donc on a eu de très longues négociations, et dures négociations, avec le Conseil sur toute la partie budgétaire.

Le compromis final étant que... ils ont... alors donc on a dû donner nous, le fait qu'en effet le budget du Fonds sera fixé année par année. Mais en échange, le Conseil nous a donné que... la garantie que, justement, tout le reste des revenus de l'ETS 2 devront être dépensés pour des mesures... sociales on va dire. Ce qui n'était pas dans la proposition initiale de la Commission européenne. Donc ça c'est une garantie supplémentaire que nous on a réussi à obtenir. Après la question, c'est évidemment de voir comment ça sera mis en œuvre, etc. Mais au moins il y a une garantie juridique que 100% des revenus de l'ETS 2 seront utilisées pour des mesures climat sociales... enfin en tout cas pour des mesures qui sont éligibles au Fonds social pour le climat.

Mathieu : D'accord, donc en fait il n'y a plus 100% qui va au Fonds. Mais il y a la mise en place d'une obligation pour les Etats membres d'utiliser leurs revenus dans les plans sociaux, c'est ça ?

Sébastien : Oui exactement et alors en termes de volume budgétaire, qu'est-ce que ça représente, euh... En fait il y a eu un ajustement... alors il y a déjà eu un ajustement parce que dans le compromis final de l'ETS 2, parce qu'il a été négocié en trilogue. Il y a cette... cette clause de suspension, qui veut que si les prix de l'énergie... je ne sais plus exactement la date, il y a aussi de très longues discussions sur la date... mais en gros à peu près un an ou six mois avant l'entrée en vigueur de l'ETS 2, ne soient pas descendus en dessous de ce qu'ils étaient en février 2021, il me semble... ou alors en tout cas au cœur de la crise énergétique. Alors, l'entrée en vigueur de l'ETS 2 sera reportée d'un an.

Donc évidemment, si l'entrée en vigueur de l'ETS 2 est reportée d'un an, il y a moins de revenus. Et donc le budget du Fonds a été aussi... en tout cas il y a deux options dans le budget du Fonds, selon si l'ETS 2 rentre en vigueur à l'année soit 2027, soit 2028.

Mathieu : Oui parce que ce que je m'étais dit c'est que du coup avec les allocations au lieu de... enfin les dotations fixes au lieu des pourcentages, ça perdait l'adaptation au prix du marché...

Sébastien : Oui ça complètement. Mais enfin, dans la proposition initiale de la Commission, c'était aussi un prix fixe. C'était un prix fixe sur l'ensemble des... enfin c'était un budget fixe sur l'ensemble de la durée du Fonds, pas forcément année par année comme ce que le Conseil a obtenu. Mais c'était quand même un budget fixe. C'est nous au Parlement qui avons dit "ok d'accord, tu donnes un ordre de grandeur à 25%, mais si le prix de l'ETS 2 est plus fort, alors le fonds doit être aussi ajusté". Mais ça malheureusement, on ne l'a pas eu.

Mathieu : Ok. Et est-ce que le problème qui est que tout ne soit pas alloué au Fonds... est-ce que c'est que, même si les Etats membres sont censés mettre dans leur plan d'action pour le climat, il y a moins de garantie ?

Sébastien : Il y a moins de contrôle, oui évidemment, il y a moins de contrôle. Le fait que... en fait... le fait de pouvoir, enfin la demande d'allouer tout au Fonds social pour le climat, ou en tout cas, par exemple 50%, et le reste des 50% c'est utilisé pour le cofinancement, ce qui fait quand même que du coup 100% est utilisé pour financer des mesures qui sont contenues dans le... dans le... enfin qui sont, qui sont contenues dans les plans.

Parce que comment ça marche le Fonds ? C'est que chaque Etat membre doit faire un plan. Avec des mesures en listant les mesures qu'ils veulent financer, et pourquoi ils veulent financer. Et en justifiant, malheureusement encore une fois, à notre goût pas suffisamment, mais quand même en disant... en faisant un lien en gros en disant, bah l'ETS 2 va avoir un impact sur telle partie de la population et donc je vais avec cet argent-là financer telle mesure pour cette population-là. Et donc, ça permet d'avoir un contrôle. Et la Commission ensuite dit, analyse chaque plan, et dit oui ou non.

Et donc ça, ça permet d'avoir un contrôle de la Commission, alors qu'en effet, là dans la partie qui n'est pas allouée au Fonds social pour le climat, on a une garantie juridique que les Etats membres doivent utiliser cet argent pour des mesures qui sont similaires. Mais on n'aura qu'un reporting exporté... ex-ante... euh ex-post pardon. Donc à la fin, en gros, où l'argent a déjà été dépensé. Mais s'il a été dépensé pour autre chose, bah... oui éventuellement, la Commission pourrait attaquer en justice, etc. Mais évidemment, il y a beaucoup moins de contrôle.

Mathieu : Ok d'accord. Donc après, j'ai un peu des questions finales sur l'ensemble des négociations. Et donc selon toi, le Parlement, est-ce qu'il a eu une marge de manœuvre quand même significative pour inclure l'aspect social dans le texte sur l'ETS 2 ? Et est-ce que les groupes sont bien parvenus... enfin les groupes du moins qui étaient dans votre coalition sont bien parvenus à exploiter ça ? Et est-ce que l'obtention d'un texte final qui a été qualifié de trop peu social par la délégation verte française, elle est majoritairement imputable au Conseil et à la Commission, ou aussi au Parlement via l'action de certains groupes ?

Sébastien : Alors pour répondre à la dernière question d'abord. Non, clairement... enfin oui clairement imputable au Conseil et à la Commission, plutôt qu'aux autres groupes politiques. Après, en fait la difficulté dans cette négociation c'était que, alors non seulement il y avait la question... de l'ambition de l'ETS 2 au niveau du climat ; l'impact social ; le lien avec d'autres législations comme CO2 des voitures et EPPD ; mais aussi le fait que cette proposition-là soit incluse dans la réforme générale de l'ETS. Et donc, quand il a fallu analyser et négocier, et aussi après analyser le compromis final. Il y avait l'analyse de la partie ETS 2 et Fonds social pour le climat. Mais il y avait aussi la partie ETS 1, et donc nous, en tout cas chez nous, mais aussi dans d'autres groupes je pense, on a eu des discussions en interne, où en gros il y a eu deux... visions différentes.

C'est vrai que sur l'ETS 1, évidemment en tant que verts, on est toujours déçu parce qu'on veut toujours que ça aille plus vite et plus loin. Mais globalement quand même, on a une réforme qui va dans le bon sens. On a enfin une sortie... du moins une direction vers une sortie des allocations gratuites. On a un cap qui normalement devrait arriver à zéro en 2039. C'est à dire que normalement l'industrie et l'énergie ne devraient... plus pouvoir émettre, ou devraient en tout cas émettre zéro. Enfin on verra, ça c'est la discussion pour la prochaine mandature, mais d'ici 2039. Donc il y a une décarbonisation de l'industrie et du secteur de l'énergie d'ici 2039. On a un secteur maritime qui est inclus.

Enfin il y avait quand même des progrès significatifs dans la réforme du marché carbone. D'ailleurs ça s'est reflété aussi ensuite par la hausse du prix.

Et puis il y avait la partie ETS 2, où globalement je pense que personne ne peut dire qu'il est content de cette dimension du paquet, sur l'aspect social clairement. Bon voilà après, les gens qui voient le verre à moitié vide ou le verre à moitié plein... c'est vrai que quand même, le fait d'avoir un Fonds social pour le climat, même si c'est pas suffisamment ambitieux, c'est quand même un outil qui est là maintenant.

Et qui vivra sa vie. Et que nous on va en tout cas le pousser dans les prochains mois, dans la prochaine mandature à le renforcer, à renforcer son budget, etc. Donc ça permet quand même d'avoir un outil qu'on peut utiliser.

Et puis cette garantie que si les prix de l'énergie sont trop hauts, bah l'ETS 2 sera repoussé... et peut-être même ne rentrera jamais en vigueur, on verra. Mais en tout cas, il y a cette clause que ça sera repoussé. Il y avait aussi cette clause du...

alors c'est pas un prix plafond, même si Pascal Canfin l'a vendu comme ça. Mais en tout cas un mécanisme qui fait en sorte que normalement le prix de l'ETS 2, en tout cas dans les premières années ne devrait pas être trop prohibitif. Donc il y a quand même des... des avancées, des garanties dans le design de l'ETS 2 qui nous font... voilà, qui en tout cas n'étaient pas là dans la proposition initiale de la Commission. Donc ça c'est... ce sont des progrès et des avancées de la part du Parlement pour essayer de mitiger l'impact social.

Mais oui, je pense que personne ne peut dire qu'il est ravi. En tout cas pas chez nous. Et d'ailleurs c'est pour ça qu'on était divisé sur le sujet.

Mathieu : Ok, ouais donc même si sur l'aspect social, et l'ETS 2 en lui-même... tout le monde n'est pas forcément satisfait, c'est plus à voir dans un ensemble avec du coup le... enfin le fait qu'il y avait à côté la négociation pour l'ETS 1 ?

Sébastien : Oui oui, je pense que c'est clairement... ça a pris beaucoup des... même, enfin dans ce jumbo trilogue là, ce trilogue du week-end juste avant Noël... (rire) qui a été un désastre pour tout le Parlement... enfin qui a été très compliqué, fatiguant en tout cas, épuisant, pour beaucoup de gens.

Mais c'est sûr que la discussion à la fin, la discussion... enfin, il y avait deux discussions c'était le... la vitesse à laquelle on sort des allocations gratuites pour l'ETS 1, pour l'industrie. Et puis la deuxième question, c'était une sorte de système de contrôle du prix de l'ETS 2. Avec ce système qui a été inventé, qui n'est pas vraiment un prix plafond, mais qui est un mécanisme qui doit faire en sorte que le prix n'est pas trop élevé. En tout cas dans les premières années de l'ETS 2. Et puis cette clause que l'ETS 2 pourrait être, peut-être reportée d'un an. C'était vraiment les trois principaux sujets à la fin de la fin de la négociation.

Et c'était encore plus difficile de négocier, de trouver un deal sur l'ETS 1 que sur l'ETS 2.

Mathieu : Ok, d'accord. Pour les allocations gratuites etc. ?

Sébastien : Oui. C'était vraiment une discussion très très dure, y compris avec le Conseil. Et c'est vraiment à la toute fin, c'est ce qui s'est... enfin c'est ce qui nous a tenu les dernières heures de négociation.

Mathieu : Ok, ça marche. Bah écoute, je pense que moi j'ai posé à peu près toutes mes questions. Merci pour les réponses. C'était pas hyper simple d'avoir quelqu'un qui a participé aux négociations, vu que tout le monde était beaucoup pris.

Sébastien : Oui j'imagine j'essaye dans la mesure du possible. J'étais étudiant il n'y a pas si longtemps (rire), donc je sais ce que c'est. Et puis là bon, c'est vrai qu'en période pré-électorale ça se calme un peu, avec la dernière session qui est passée. Mais ça tombe à un moment à peu près... après juin ça va réaccélérer. Mais en mai j'ai quand même un peu plus de temps. Même s'il y a plus de travail que ce que je pensais. D'où le fait qu'on ait été un peu retardé, mais quand même voilà. Donc avec plaisir, et je te souhaite en tout cas bon courage pour la fin de tes recherches. Tu dois rendre ça quand tu sais ?

Mathieu : Vraiment fin mai, je pense le 31 à mon avis. J'ai pas encore la date exacte. Mais ça va... enfin je pense que bon, ça va j'ai bien avancé. Mais j'ai eu un peu un doute parce que en fait je me disais, est-ce qu'il y avait vraiment tant que ça un impact, enfin... un enjeu social qui était pris en compte dans la négociation du texte, ou alors est-ce que c'était vraiment beaucoup plus dans le Fonds... alors que...

Sébastien : Bah si, c'était quand même... ça a été... en tout cas l'argument principal utilisé pendant toute la négociation, c'était voilà, c'était l'impact social quoi. Donc ça a pris beaucoup de place dans la négociation, en tout cas dans la rhétorique. Après c'est vrai que dans les mesures pour essayer de limiter cet impact social... Bon on a quand même eu toutes ces discussions sur le post-pass through, le prix du Fonds, le design du Fonds, etc.

Mais c'est vrai que ma grosse frustration, et notre grosse frustration en général chez les Verts, c'est le faible... le relativement faible engagement des autres groupes, et de la Commission, et du Conseil. Bon du conseil, on ne s'attendait pas vraiment à autre chose, parce qu'eux ils sont contents d'avoir de l'argent quoi qu'il arrive. Mais du faible engagement, en tout cas y compris des forces progressistes au Parlement, qui n'étaient pas forcément... alors après il y a des raisons aussi très matérielles.

On était tous débordés à ce moment-là, on avait 15 000 négociations en parallèle, etc. donc je comprends aussi. Il y a aussi, je veux dire des shadows, donc les députés qui sont en lead sur les négociations, sont d'une qualité qui ne sont pas toujours... ou d'une implication qui ne sont pas toujours les mêmes. Donc clairement, les négociateurs socialistes sur l'ETS étaient meilleurs que ceux qu'on avait sur le Fonds social pour le climat. Il y a plein de choses comme ça, ce qui fait que ça ne se passe pas toujours comme on voudrait, mais c'est quand même une grosse frustration.

Après voilà, maintenant nous, dans tout cas ce qu'on se dit c'est maintenant il est là, c'est aussi aux Etats membres de l'utiliser comme... enfin de la meilleure manière possible quoi. Donc nous on essaye de pousser notamment avec les gouvernements dans lesquels on est au gouvernement, donc en Belgique, en Allemagne, etc., en Autriche, d'essayer de réfléchir avec eux comment l'utiliser au mieux quoi. Parce que les guidelines, le cadre juridique est très vague. Mais du coup aussi assez vague pour en faire un peu ce qu'on veut, si on veut bien l'utiliser.

Donc voilà, il y a aussi de la marge pour améliorer les choses, mais bon, c'est au bon vouloir de l'Etat membre, au bon vouloir du gouvernement en place. A ce moment-là, nous on aurait préféré un cadre un peu plus ambitieux au niveau européen quoi.

Mathieu : je reprends juste une mini... une toute petite question sur... quand tu as dit tout à l'heure que le Fonds est arrivé tard dans sa création au sein du Fit for 55. Qu'il était né de discussions entre le Parlement, la Commission... est-ce que c'est le Parlement qui l'a amené dans des discussions ?

Sébastien : Oui, enfin... oui, je pense aussi le... enfin je pense que c'est venu d'un peu partout. Je pense que la Commission a compris dans ces... dans ces discussions un peu informelles comme ça avant. Les ONG aussi, qui étaient en tout cas au départ très critiques sur l'ETS 2. Alors après, elles ont un peu changé leur

stratégie, parce que la grosse crainte au tout début de cette discussion, là c'était que, encore une fois, l'ETS 2 prenne la place... en tout cas soit juste soit utilisé pour justifier d'une moindre ambition sur CO2 des voitures. Une fois que après... une fois que la proposition était sortie, les ONG ont un peu changé de stratégie. Enfin une partie des ONG transport, environnement, notamment.

Mais oui, je pense que la Commission a compris dans ses discussions informelles qu'elle avait un peu le même plan avec tout le monde. Que ETS 2, ce serait peut-être pas si facile que ça. Et donc il fallait, bah pouvoir donner des gages, pour essayer de trouver une majorité, et au Conseil, et au Parlement. Et... ce qu'il y a en fait... la différence, je pense que c'était que, au Conseil, ceux qui y étaient opposés, étaient principalement ceux qui étaient de toute façon opposés à une à n'importe quelle ambition climatique. C'était les pays de l'Est, la Hongrie, etc.

Donc là où on a peut-être eu de l'influence nous, et puis une partie de socialistes, etc. c'est que fondamentalement nous on est pour plus d'actions climatiques. Simplement, on pensait que cette mesure-là n'était pas forcément la bonne mesure. Et donc, il y a eu un engagement un peu plus constructif je pense avec nous qu'avec ceux qui s'opposaient à l'ETS 2 au Conseil. Dans le sens où, ils ont essayé de dire "bon bah ok, on va essayer de les convaincre avec quelque chose", et donc, le Fonds social pour le climat c'était une manière d'essayer de nous convaincre.

Mathieu : Ok. Et donc CO2 des voitures, c'est la directive ou règlement qui interdit les moteurs thermiques en 2035 ?

Sébastien : Oui, exactement. Règlement. Et pareil, négocier en parallèle, etc., et euh... cette question de l'ETS 2, elle n'est pas nouvelle, elle remonte à très longtemps. Il y a toujours eu une compétition, on va dire, entre instruments de marché et normes, et règlements, etc.

Et donc, dans le débat européen, ils sont généralement vus... c'est soit l'un, soit l'autre. Et donc, il y avait cette crainte que bah, on s'oriente plus vers des instruments de marché que vers de la réglementation. Et c'est vrai que la nouveauté un peu de cette Commission, c'était qu'ils ont mis les deux ensembles. Mais au début, c'était pas toujours... enfin voilà, on était pas forcément convaincu, on avait pas la garantie que l'un n'allait pas prendre le pas sur l'autre. Et donc, c'est pour ça que ça avait créé notamment chez nous, mais aussi chez pas mal d'ONG, etc., beaucoup de crainte au début euh... et bah voilà, typiquement transport et environnement... peut-être ont moins pris, même s'ils sont aussi engagés dans les discussions sur le Fonds social pour le climat. Ils ont fait aussi des propositions fortes d'amendements etc. Mais c'est vrai que la question sociale était peut-être un peu moins présente chez eux qu'elle a pu l'être chez nous quoi.

Mathieu : Ok, ça marche. Bah merci.

Sébastien : Voilà. Mais bon courage en tout cas. Bonne fin de journée.

Mathieu : Merci. Bon courage aussi pour le travail qu'il reste.

[Fin de la discussion]