



N° 1669

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mai 2009.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*sur « L'environnement, nouveau champ d'action de la diplomatie française »*

et présenté par

M. JEAN-JACQUES GUILLET

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– UNE VOLONTÉ POLITIQUE SOUTENUE PAR UNE RÉFORME DE L'ÉTAT</b> .....	9
A.– UNE DOCTRINE ET UN OUTIL .....	9
1. La doctrine française : préservation de l'environnement plutôt que protection de la sécurité nationale .....	9
2. Un outil organisé autour des ministères en charge des Affaires étrangères et de l'Ecologie .....	11
B.– LES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ET L'ÉNERGIE : UNE PRIORITÉ DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE ET À L'ÉCHELLE MONDIALE .....	13
1. La négociation européenne .....	14
a) <i>Des objectifs initialement ambitieux</i> .....	15
b) <i>Des négociations difficiles en raison de la crise économique</i> .....	18
c) <i>Le résultat de la négociation : un atout pour peser sur le sommet de Copenhague de décembre 2009</i> .....	20
2. Les enjeux de la négociation actuelle sur le climat .....	21
3. Les négociations hors du cadre de l'ONU .....	22
C.– DÉVELOPPEMENT ET ÉCOLOGIE : L'ACTION DE L'AFD ET DU FFEM .....	24
1. L'action de l'AFD .....	24
2. L'action du FFEM .....	25
<b>II.– BIODIVERSITÉ ET BIOMASSE, UNE CRISE SILENCIEUSE</b> .....	27
A.– UNE MENACE CROISSANTE SUR LES ESPÈCES VIVANTES .....	28
1. Une crise grave et silencieuse .....	28
2. la gestion internationale de la protection de la biodiversité .....	30
a) <i>De faibles résultats, malgré l'implication des Etats et des ONG</i> .....	30
b) <i>L'action de l'Etat : une doctrine mise en œuvre avec l'aide du Comité français de l'UICN</i> .....	32
B.– LES ATTEINTES À LA BIOMASSE : UNE QUESTION JURIDIQUEMENT LIMITÉE À LA DÉFENSE DES FORÊTS .....	34

<b>III.– LA DIMINUTION DE LA BIOMASSE ET DE LA BIODIVERSITÉ DES OCÉANS..</b>	37
1. Un système international centré à l'origine sur la lutte contre la pollution	38
2. L'impact du changement climatique .....	40
3. L'impact des activités humaines .....	40
4. L'échec économique et écologique des politiques de pêche .....	41
5. Faut-il réformer la gouvernance mondiale des océans ? .....	43
<i>a) Le caractère parcellaire du régime de protection de la biodiversité océanique.....</i>	43
<i>b) Protection de la vie ou des intérêts commerciaux des Etats ?.....</i>	44
<i>c) Vers un abandon du principe de res nullius ? .....</i>	44
<b>IV.– L'ÉNERGIE, UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE QUI S'ACCOMMODE MAL DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES .....</b>	45
A.– DES OBJECTIFS AMBITIEUX .....	45
B.– LA FAIBLESSE DES ETATS FACE AUX FACTEURS DE FORMATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE.....	47
1. Des marchés hétérogènes, confrontés à une abondance de liquidités...	48
2. Des facteurs de formation des prix qui échappent aux Etats importateurs .....	48
C.– LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'ÉNERGIE : SÉCURISER LES APPROVISIONNEMENTS AVANT DE PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT .....	50
1. La réduction de la dépendance extérieure et la sécurité des approvisionnements.....	50
2. Prolonger l'approche française à l'échelle européenne .....	51
3. Assurer la transition vers une économie respectueuse de l'environnement .....	52
<b>CONCLUSION ET PROPOSITIONS.....</b>	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	57
<b>ANNEXES .....</b>	61
ANNEXE 1 : CALENDRIER DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT EN 2009 .....	63
ANNEXE 2 : GOUVERNANCE INTERNATIONALE SUR LA BIODIVERSITÉ (ACCORDS ET FORA INTERNATIONAUX).....	65

Mesdames, Messieurs,

« *Les hommes n'agissent qu'en cas de nécessité et ne reconnaissent la nécessité qu'en temps de crise* » (Jean Monnet).

L'environnement est le domaine dans lequel le traditionnel concept de souveraineté des Etats se heurte à une incontournable réalité : la globalité des phénomènes naturels. Les écosystèmes ignorent les Etats et leurs frontières. Pour lutter contre les atteintes à l'environnement, qui mettent en cause à terme la survie même de l'humanité, les Etats ne peuvent plus limiter leur action au cadre national. L'environnement a ainsi élargi le champ traditionnel de la diplomatie. Considérées comme marginales au début des années 80, les questions environnementales ont pris une importance croissante, avec la prise de conscience que des problèmes globaux exigeaient des réponses globales. Le réchauffement climatique, les cours volatils de l'énergie et des matières premières agricoles et minières, les atteintes aux ressources halieutiques, au milieu marin, à la biomasse comme à la biodiversité font de la protection de l'environnement une question qui relève désormais des rapports entre Etats.

Les modifications de notre environnement ne constituent pas uniquement un problème écologique. Elles ont un impact sur nos économies, comme l'a rappelé le désormais célèbre rapport de M. Nicholas Stern, de la *London School of Economics*, publié en 2006, comme sur nos sociétés, avec des risques de migrations massives depuis des régions qui risquent de manquer d'eau ou qui, au contraire, sont menacées par la montée des eaux. Le terme de globalité, abusivement utilisé en de multiples domaines, caractérise bien ce domaine. A l'instar d'un écosystème où biotope et organismes vivants interagissent, les phénomènes constatés dans une région du globe ont des conséquences sur d'autres régions, comme le CO<sub>2</sub>, qui, en acidifiant les océans à des milliers de kilomètres des lieux de son émission, affecte l'ensemble de la chaîne alimentaire dans les océans, puis la pêche artisanale. Ces phénomènes physiques créent une interdépendance entre Etats et les obligent à trouver ensemble de nouvelles formes de gestion des ressources naturelles. C'est sans doute dans le domaine de l'environnement que les termes de *gouvernance mondiale*, ou de *nouvelle gouvernance*, trouvent leur sens et que le concept de souveraineté doit être reconsidéré, dès lors que la manière dont un Etat gère ses ressources ou dont ses citoyens se comportent altère l'écosystème d'autres Etats.

Conscient du défi écologique qui se pose à l'ensemble de l'humanité, notre pays s'est engagé sur la voie d'une société plus respectueuse de l'environnement, avec le premier volet du *Grenelle de l'environnement*. Il conduit également une vigoureuse action internationale, récemment illustrée par la

présidence française de l'Union européenne, qui a obtenu un accord sur le *paquet énergie-climat*, par une participation constante aux conférences des Nations Unies et par sa contribution aux fonds multilatéraux destinés à préserver l'environnement.

Votre Rapporteur a déjà analysé les grandes lignes de la politique internationale de la France dans le domaine de l'environnement, notamment dans un avis budgétaire publié en 2007<sup>(1)</sup> dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2008. En revanche, la question de l'adéquation de notre outil diplomatique aux spécificités de la diplomatie environnementale a rarement été examinée.

La principale spécificité de la diplomatie sur les questions d'environnement réside en ce qu'elle s'exerce dans un cadre essentiellement multilatéral, compte tenu à la fois de la globalité et de la diversité des thèmes sur lesquelles portent les discussions. Du sommet de Rio (1992) en passant par celui de Kyoto (1997) ou de Johannesburg (2002) – pour n'en évoquer que quelques uns – les négociateurs ont discuté des grands principes du développement durable, de la protection des biotopes, de la diversité biologique, du changement climatique, de la gestion des océans, des ressources en eau, de la santé, du logement, de la condition des femmes, des populations autochtones, du rôle des acteurs politiques et sociaux, de l'agriculture et des forêts, démontrant l'impact réciproque qu'exercent l'un sur l'autre l'environnement et les activités humaines. Ces thèmes sont loin d'être de la compétence traditionnelle du ministère des Affaires étrangères, même si les diplomates ont la capacité d'appréhender dans leur travail des sujets très variés.

Le multilatéralisme répond largement à la vision française d'un monde multipolaire, où les nations sont liées par une communauté de destin. Aussi l'environnement peut-il constituer un nouveau champ d'action pour notre diplomatie, afin de défendre sur la scène internationale nos valeurs. La France, qui est souvent en faveur de politiques de coopération, voire de la mise en place d'une gouvernance mondiale en certains secteurs, peut ainsi trouver de nombreux alliés au niveau européen pour relayer sa vision d'un monde où les facteurs de la vie comme l'eau ou l'air ne sont pas livrés aux seules lois de l'économie de marché.

Outre le multilatéralisme, l'implication très forte des associations et fondations, regroupées sous le vocable d'organisations non gouvernementales (ONG) caractérise la diplomatie sur l'environnement. Le Sommet de Rio réunissait déjà 2400 ONG, tandis que 17 000 personnes participaient à un forum parallèle. Ces chiffres se sont amplifiés à chaque grande conférence. Il ne faut en rien s'étonner car ce sont ces ONG qui ont alerté l'opinion depuis des décennies sur les dégradations subies par notre environnement et qui ont développé des capacités d'expertises parfois supérieures aux organismes d'Etat. Certains de leurs militants ont parfois payé de leur vie leurs dénonciations. Leurs propositions ont trouvé écho

---

(1) Avis n° 279, tome VII, présenté par M. Jean-Jacques Guillet au nom de la commission des affaires étrangères (écologie, développement et aménagement durables).

dans les programmes des partis politiques et connaissent des traductions législatives, comme récemment la discussion en France du projet de loi mettant en œuvre le *Grenelle de l'environnement*.

Les ONG n'ont certes pas la légitimité politique que confère une élection au suffrage universel, mais la qualité de leurs travaux en fait des interlocuteurs précieux pour les pouvoirs publics. Ces derniers les associent souvent aux négociations multilatérales par des consultations préalables ou en les incorporant dans les délégations. L'originalité de la diplomatie sur l'environnement est de rassembler de multiples acteurs et non les seuls diplomates et experts gouvernementaux.

L'objet du présent rapport d'information est d'analyser si l'outil diplomatique de la France a su s'adapter aux nouveaux enjeux et aux nouvelles méthodes exigés par les négociations internationales sur l'environnement et s'il répond à nos ambitions, ainsi que de faire le point sur l'action de notre pays sur quelques uns des dossiers majeurs dans les négociations internationales : le climat et l'énergie, la biodiversité, la biomasse, les ressources halieutiques et le prix des énergies fossiles.



## I.– UNE VOLONTÉ POLITIQUE SOUTENUE PAR UNE RÉFORME DE L'ÉTAT

En 1990, une sous-direction en charge de l'environnement a été créée au sein du ministère des affaires étrangères (MAE). Par le décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, le gouvernement a institué au sein du MAE la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, dont relève la sous-direction des biens publics mondiaux.

Entre ces deux dates, s'est écoulée une période qui a vu les questions environnementales internationales passer du stade de l'utopie au stade de la mise en œuvre de politiques certes âprement négociées, mais qui traduisent les préoccupations de la majeure partie des Etats quant à l'avenir de notre planète. L'accentuation du rythme des catastrophes naturelles, le coût économique et social de ces dernières et les prévisions alarmistes sur la montée des eaux et les migrations qu'elles entraîneront ont achevé une lente prise de conscience de la communauté internationale. L'environnement n'est plus considéré comme une donnée marginale mais trouve sa place au cœur de nombreuses politiques.

Une administration ne fait pas à elle seule une politique. Elle peut même constituer en certains cas un paravent qui masque l'inertie. Dans le cas de la France, un tel soupçon doit être écarté. La direction générale instituée par le décret du 16 mars 2009 précité traduit la volonté de doter notre pays d'un outil capable d'instruire et de porter sa vision sur la protection de l'environnement.

### A.– Une doctrine et un outil

Avant d'analyser notre outil administratif, il importe de comprendre la doctrine de notre pays sur l'environnement. Il existe en effet plusieurs manières et surtout plusieurs objectifs pour aborder les grandes négociations internationales, dont l'objet fondamental est de maîtriser notre avenir. Au-delà de la défense classique de positions économiques, chaque pays, par sa doctrine, révèle une vision prospective des relations internationales.

#### *1. La doctrine française : préservation de l'environnement plutôt que protection de la sécurité nationale*

La doctrine de la France se résume en quelques lignes : elle part du constat de la dégradation de l'environnement à un rythme qui s'accélère, et à une échelle jamais atteinte à ce jour, comme en témoigne la violence des catastrophes

naturelles. Ce constat est étayé par des analyses scientifiques (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, IFREMER, etc...) qui, si elles ne rencontrent pas toujours l'unanimité tant au sein des chercheurs que des responsables politiques, sont largement partagées et servent de fondement aux actions préconisées par la communauté internationale.

La mobilisation des opinions publiques, qui ont clairement pris conscience des dangers qu'encourt notre planète, oblige par ailleurs les Etats démocratiques à être les moteurs des actions de protection de l'environnement. Celles-ci mettent en effet en jeu des intérêts économiques et sociaux, parfois même stratégiques, qui exigent un large débat au sein de la société et donnent à l'Etat tout son rôle d'analyse prospective et d'arbitrage, avant de défendre ses positions au sein des instances internationales.

La vision de la France est clairement portée par la volonté de défendre l'environnement, même si la gestion des conséquences de cette dégradation n'est pas absente de nos préoccupations : risque de famines sporadiques, paupérisation, conflits liés à l'appropriation de ressources naturelles devenant rares sont pris en compte par la diplomatie française, mais ne sont pas encore considérés comme des questions mettant en cause notre sécurité nationale. A titre de comparaison, l'on peut observer que les Etats-Unis, qui s'intéressent vivement aux problèmes de l'environnement, ont une approche toute aussi volontariste que la France, mais les analysent au travers du prisme de leur sécurité nationale. Les autorités en charge de la politique étrangère et de la défense ne s'attardent pas sur les polémiques scientifiques qui entourent les questions environnementales (notamment climatiques) et considèrent qu'il vaut mieux déterminer en quoi ces questions posent un problème pour la sécurité des Etats-Unis. Une série d'articles dans des publications diplomatiques et militaires (National Defence University, Center for Naval Analyses) permet de dégager une doctrine qui considère le changement climatique comme un enjeu de sécurité nationale.

Les autorités américaines estiment que les effets du changement climatique seront permanents dans l'avenir si rien n'est fait pour y remédier. Elles ont créé le terme « *threat multiplier* » (multiplicateur de menaces) pour qualifier une situation où un seul facteur – le climat – affecte de nombreux domaines (stocks de poissons, inondations des zones côtières, salinisation des sols, sécheresse, etc.), provoque d'importants changements économiques et sociaux avant de mettre en péril les fondements mêmes de la vie. Les foyers d'instabilité qui apparaîtraient dans plusieurs régions du monde créeraient une insécurité globale.

**Du changement climatique à l'instabilité politique : la vision américaine**

<b>Facteurs</b>	<b>Effets</b>
Réchauffement climatique	Elévation de la température terrestre et océanique
Fonte des glaces, modification des écosystèmes	Effets globaux
Sécheresse, désertification, tempêtes, inondations	Effets régionaux
Raréfaction des ressources terrestres et halieutiques	Impact sur les activités humaines
Chute des productions agricoles, famines, migrations	Effets locaux
Migrations massives, troubles économiques	Effets transnationaux
Instabilité globale	Désorganisation de l'économie, désordres sociaux
Faillite des Etats	Risque de conflits civils ou internationaux

Source : *Center for Naval Analyses*

Déterminer si les effets du changement climatique génèrent des risques de conflits entre Etats relève d'une hypothèse sur laquelle les autorités américaines ne s'engagent pas, d'autant que plusieurs exemples démontrent que les Etats sont capables de coopérer lorsque des ressources, comme l'eau, deviennent rares. Les échanges d'informations entre Etats, institutions scientifiques, universités, associations sont actuellement si denses que les Etats-Unis admettent que le risque climatique ne provoquera pas obligatoirement des conflits mais peut au contraire conduire à des solutions pacifiques, *via* des projets d'intérêt commun. Néanmoins, il semble que la préoccupation de sécurité nationale prédomine sur la préservation des écosystèmes, ce qui distingue clairement la vision américaine de la vision française.

*2. Un outil organisé autour des ministères en charge des Affaires étrangères et de l'Ecologie*

Ainsi qu'indiqué précédemment par votre Rapporteur, le Gouvernement a institué au sein du MAE le 16 mars dernier une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. En son sein figure la direction des biens publics mondiaux, qui constitue désormais l'outil chargé de définir et de mettre en œuvre la politique de la France, cette mission étant plus particulièrement assurée par la sous-direction énergie-climat et la sous-direction de la gestion des ressources naturelles. En outre, l'ambassadeur délégué à l'environnement, qui bénéficie de l'appui des services du MAE et de ceux du ministère chargé de l'environnement, est appelé à jouer un rôle important.

L'objectif de cette direction générale est de travailler sur les problèmes environnementaux selon une approche transversale. La plupart des activités humaines dans les domaines économiques et sociaux comprennent en effet des volets liés à l'écologie ou au développement durable. La nouvelle organisation retenue par le Gouvernement s'inspire d'exemples étrangers, comme le *Global Affairs Department* du Département d'Etat américain ou de l'organisation de la Commission européenne, qui dans les deux cas associent la gestion du climat et de l'énergie.

L'effectif des agents qui se consacrent à cette mission est établi à une vingtaine en administration centrale, dans le cadre de cette nouvelle organisation. A ces agents, il convient d'ajouter les *correspondants environnement* des postes diplomatiques (96 actuellement) qui se consacrent entre autres fonctions au suivi de ces questions (*cf infra*).

L'un des objectifs de votre Rapporteur est d'évaluer si notre pays dispose des moyens humains pour conduire les ambitions qu'il porte sur la scène internationale. Rien ne serait pire, dans un domaine qui met en jeu la survie de l'humanité, qu'un décalage entre les moyens et les enjeux. Un effectif d'une vingtaine d'agents à temps plein est un progrès indéniable, mais compte tenu de la multiplication des réunions internationales, il leur est impossible d'être physiquement présent à l'ensemble de ces rencontres. En revanche, le MAE peut utiliser le réseau diplomatique, très étendu, et demander à des agents des postes de le représenter à des réunions auquel il est impossible de se rendre. Dans ce cas, le ministère communique au poste des instructions écrites qui permettent d'assurer une représentation pertinente. Par ailleurs, la France s'appuie en tant que de besoin sur des représentations qui ne sont pas constituées par le seul MAE, mais aussi par les experts dépendant de ministères techniques, dont le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, de Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), ce qui lui permet d'assurer une présence plus étendue.

Le MAE a développé, en liaison avec le ministère chargé de l'environnement, un réseau de *correspondants environnement*, présents dans 96 postes, y compris dans ses représentations permanentes auprès des organisations intergouvernementales. La multiplicité des négociations internationales dans les domaines de l'environnement et du développement durable, et les enjeux qui les accompagnent, ont incité le ministère à poursuivre ses efforts en mobilisant ponctuellement son réseau d'agents. Ainsi invite-t-il les postes à organiser des réunions périodiques avec leurs principaux homologues européens notamment allemands et britanniques, ainsi qu'avec la délégation de l'Union européenne. Les correspondants sont également incités à prendre contact dans les pays où ils sont en poste avec les personnes morales qui s'occupent des questions environnementales (administrations, ONG, entreprises, etc...).

Les *correspondants environnement* sont désignés par les ambassadeurs, en fonction de leurs compétences comme de leurs appétences. Ils peuvent être issus de l'ensemble des services des ambassades : chancelleries diplomatiques, services de coopération et d'action culturelle ou missions économiques... Le ministère entretient avec eux des relations régulières, sous la forme d'échange d'informations ou d'actions de formation (tel le séminaire biennal dont la prochaine session est prévue à Paris le 15 juillet 2009). Chaque correspondant est tenu d'adresser annuellement à l'administration centrale un rapport détaillé sur l'état de l'environnement dans le pays où il est en poste. Les rapports sont réunis et font l'objet d'une synthèse publiée par le MAE.

L'ensemble de ce dispositif optimise au maximum les ressources humaines d'un ministère qui a dû faire face à une réduction constante de ses effectifs depuis plusieurs années. Le Gouvernement s'efforce de doter notre diplomatie d'un réseau et d'un système capable de préparer nos positions et de les porter dans les négociations internationales, d'autant que les effectifs du Quai d'Orsay sont renforcés par ceux du MEEDDAT.

Le ministère en charge de l'Ecologie a en effet opéré avant le MAE une réforme interne, pour regrouper l'ensemble des moyens consacrés à ses activités internationales. Le *pôle international* du ministère est au sein de la direction des affaires européennes et internationales et regroupe les moyens auparavant dispersés entre l'ancien ministère de l'Environnement, la direction des affaires économiques internationales du ministère des Transports et le bureau des affaires internationales qui, au ministère chargé de l'Economie, avait compétence sur l'énergie. La direction rassemble une centaine d'agents à plein temps, principalement répartis entre la sous-direction des questions multilatérales, la sous-direction des questions européennes et la sous-direction des affaires bilatérales.

Il convient de rappeler que c'est en liaison avec le MEEDDAT que le Quai d'Orsay a mis en place le réseau des *correspondants environnement* au sein des postes diplomatiques. Cette coordination évite une duplication inutile des personnels. Pour le MEEDDAT, ce réseau ne sert pas uniquement aux actions internationales. Sa mission est en effet d'avoir une vision transversale de l'environnement, pour conduire une politique dont les aspects nationaux et internationaux sont souvent inséparables. A ce titre, les informations en provenance des postes diplomatiques servent aux deux volets de son action.

Au total, un peu de plus de 200 agents se consacrent entièrement ou partiellement aux questions environnementales internationales, répartis entre les deux administrations centrales et les postes diplomatiques. La coordination entre le MAE et le MEEDDAT est à l'évidence la clé d'un bon fonctionnement du système mis en place par le Gouvernement, et il semble, d'après les auditions conduites par votre Rapporteur, que celle-ci se déroule sans heurts. Ainsi l'ambassadeur délégué à l'environnement dispose-t-il de l'appui des deux ministères pour conduire sa mission.

## **B.— Les négociations sur le climat et l'énergie : une priorité de la diplomatie française à l'échelle européenne et à l'échelle mondiale**

Les négociations sur le climat et l'énergie constituent le principal dossier de la diplomatie environnementale de notre pays. Elles sont conduites à un double niveau, car l'Union européenne a fait le choix de parler d'une seule voix sur la scène internationale. En conséquence, la France défend initialement ses positions lors des négociations avec ses partenaires européens avant que les positions européennes, soient portées par la présidence de l'UE dans le cadre des sommets internationaux, qui se déroulent le plus souvent sous l'égide des Nations Unies.

Il était politiquement important que la France obtienne un accord au niveau européen, alors que l'année 2009 sera marquée par le Sommet de Copenhague, qui se déroulera en décembre, et qui fixera de nouveaux objectifs pour la défense de l'environnement. Si, comme à l'accoutumée, le Secrétariat général du Conseil et les autres Etats membres ont assisté notre pays dans l'exercice de sa présidence, il convient de rendre hommage à nos diplomates, notamment à notre représentation permanente auprès de l'UE, qui a assuré au jour le jour, par un inlassable travail, la coordination européenne aux différents niveaux de la négociation, qu'il se soit agi de réunions d'experts ou de réunions ministérielles.

### *1. La négociation européenne*

Il est revenu à la présidence française de l'Union européenne, qui s'est achevée le 31 décembre 2008, de mener à son terme l'adoption du paquet climat-énergie, destiné à faire de l'économie européenne une économie faiblement émettrice de carbone, et à renforcer le rôle de leader de l'Union dans les négociations internationales.

L'objectif pour 2020, proposé par la Commission européenne le 23 janvier 2008, était triple :

- réduire de 20 % les gaz à effet de serre dans l'Union, ou porter à 30 % cette réduction si un accord international se faisait jour en ce domaine ;
- améliorer de 20 % l'efficacité de la consommation d'énergie ;
- porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la production d'énergie.

Le paquet comprenait cinq propositions :

- proposition de directive visant à améliorer et à étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission ;
- proposition de décision imposant des réductions de gaz à effet de serre aux secteurs économiques qui ne sont pas couverts par l'échange de quotas d'émission ;
- proposition de directive relative à la promotion des énergies renouvelables ;
- proposition de directive précisant le cadre juridique dans lequel le captage et le stockage du carbone pourraient être développés ;
- appréciation des aides d'Etat à l'environnement.

Si les Etats membres ont témoigné initialement leur volonté de respecter l'ambition européenne d'une réduction des émissions de carbone, les négociations n'en ont pas moins été tendues à l'approche du Conseil européen du 8 décembre 2008, en raison du souhait de certains Etats de protéger leurs industries. Dans ces conditions, il convient de saluer le résultat de la présidence française, même si plusieurs volets de l'accord final peuvent prêter le flanc à la critique.

#### **a) Des objectifs initialement ambitieux**

La proposition de la Commission européenne était portée par une incontestable ambition, qui témoignait de la prise de conscience de l'Europe quant à la gravité des atteintes à l'environnement générées par les émissions de carbone.

#### *Le système communautaire d'échange des quotas d'émission de carbone*

L'Union européenne s'est dotée d'un système d'échange de quotas d'émission de carbone depuis 2005, pour la période allant de 2005 à 2012, en adoptant la directive 2003/87/CE. Après une *phase pilote* (2005 – 2007), la directive a connu en 2008 sa première année de pleine application, avec un bilan considéré comme encourageant. Paradoxalement, le prix de la tonne carbone est en effet le seul prix unifié de l'Union européenne, et le marché du carbone, élément de protection de l'environnement, pourra se prévaloir de l'antériorité par rapport au marché de l'énergie, qui n'existe toujours pas. Les acteurs économiques ont désormais intégré l'idée que l'émission de carbone a un coût et qu'il faut l'acquitter.

Le système communautaire d'échange des quotas d'émission représente actuellement 60 % du volume d'échange sur le marché mondial et 80 % de sa valeur. Pour la période allant de 2008 à 2012, le prix des quotas de carbone a atteint 25 euros par tonne de carbone. D'après le rapport de l'Union européenne, en date du 16 octobre 2008, les prix des quotas ont permis de réduire le niveau des émissions de 8 % par rapport à 1990 (année de référence dans le Protocole de Kyoto) alors que cet objectif ne devait être théoriquement atteint qu'en 2010. Il s'agit d'un résultat d'autant plus intéressant qu'il a été mis en œuvre grâce à des mécanismes prévus par le Protocole (quotas, reboisement...) et non par des délocalisations d'industries.

#### *Un nouvel objectif qui va au-delà des obligations du Protocole de Kyoto*

Le nouvel objectif proposé par la Commission européenne était de réduire, par le nouveau paquet énergie-climat, les émissions de carbone de 20 % par rapport à 2005, à l'horizon de 2020. Il s'agissait d'une ambition qui allait au-delà des obligations du Protocole de Kyoto, pour lequel l'objectif était une diminution de 8 % à cette date.

Alors que l'actuel système de quotas concernait 11 000 installations qui représentaient 40 % des rejets de gaz à effets de serre en Europe (secteur de l'énergie, métallurgie, construction, papeterie...), le paquet énergie-climat

proposait d'étendre ces quotas aux secteurs de l'aluminium (fort consommateur d'électricité) et de la chimie, permettant de couvrir désormais 50 % des installations rejetant du carbone. Il proposait également de prendre en compte cinq nouveaux gaz à effets de serre (méthane, protoxyde d'azote, hydrocarbures fluorés, hydrocarbures perfluorés et hexafluorures de soufre) et de ne plus se limiter au seul CO<sub>2</sub> et d'attribuer les quotas non sur une base nationale, mais sur une base sectorielle.

*Les secteurs non couverts par le système des quotas*

La Commission a présenté une proposition de décision visant à ce que les secteurs non couverts par le système des quotas (agriculture, transports, bâtiments, services) soient également inclus dans l'effort de réduction des émissions de gaz. L'objectif est que la diminution atteigne globalement 10 % par rapport à 2005, selon des plafonds attribués à chaque Etat.

**Objectifs de réduction  
dans les secteurs non couverts par les quotas  
par rapport à 2005**

Autriche	16 %	Lettonie	17 %
Belgique	15 %	Lituanie	15 %
Bulgarie	20 %	Luxembourg	20 %
Chypre	5 %	Malte	5 %
Rep. tchèque	9 %	Pays-Bas	16 %
Danemark	20 %	Pologne	14 %
Estonie	11 %	Portugal	1 %
Finlande	16 %	Roumanie	19 %
France	14 %	Slovaquie	13 %
Allemagne	14 %	Slovénie	4 %
Grèce	4 %	Espagne	10 %
Hongrie	10 %	Suède	17 %
Eire	20 %	Royaume-Uni	16 %
Italie	13 %		

*Source : Commission européenne*

*Porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie*

La proposition de directive de la Commission européenne visait à porter à 20 % en 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie, à comparer à 8,5 % en 2005. Les trois secteurs concernés sont le génie climatique, les transports et l'électricité, chaque Etat membre étant libre de moduler entre chaque secteur l'intensité de son effort. La Commission a néanmoins assigné un objectif à chaque Etat, retrace dans le tableau ci-dessous :

**Objectif proposé pour chaque Etat membre pour 2020**

<b>Etat membre</b>	<b>Part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2005</b> <i>(en %)</i>	<b>Objectif pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020</b> <i>(en %)</i>
Belgique	2,2	13
Bulgarie	9,4	16
République tchèque	6,1	13
Danemark	17	30
Allemagne	5,8	18
Estonie	18	25
Eire	3,1	16
Grèce	6,9	18
Espagne	8,7	20
France	10,3	23
Italie	5,2	17
Chypre	2,9	13
Lettonie	34,9	42
Lituanie	15	23
Luxembourg	0,9	11
Hongrie	4,3	13
Malte	0	10
Pays-Bas	2,4	14
Autriche	23,3	34
Pologne	7,2	15
Portugal	20,5	31
Roumanie	17,8	24
Slovénie	16	25
Slovaquie	6,7	14
Finlande	28,5	38
Suède	39,8	49
Royaume-Uni	1,3	15

*Source : Commission européenne*

Plusieurs Etats, parmi lesquels la France, ont accepté le principe de la réduction qui leur a été assignée, tout en soulignant les difficultés à respecter les objectifs qui leur ont été fixés. Notre pays est ainsi doté d'un important réseau de barrages hydrauliques qui sont déjà comptabilisés dans les sources d'énergie renouvelable, et devra accomplir des efforts supplémentaires, au risque de porter atteinte à ses paysages (centrales solaires, champs d'éoliennes) ou à la biodiversité (barrages supplémentaires de petite taille).

*Le cadre juridique du captage et du stockage du carbone*

La proposition de directive de la Commission européenne portait sur un domaine qui demeure expérimental, à savoir le captage et le stockage du carbone. 40 % des émissions de CO<sub>2</sub> de l'Union européenne proviennent en effet de la combustion d'énergies fossiles. Aussi la récupération du carbone, au niveau des

émissions, puis son stockage, peuvent contribuer à réduire la quantité de gaz émise globalement par les Etats de l'Union. Si la technique de capture est maîtrisée, les techniques de stockage doivent encore être validées.

La proposition de directive, quatrième texte du paquet énergie-climat, précisait le cadre juridique dans lequel les techniques de captage et de stockage pouvaient être développées.

### **b) Des négociations difficiles en raison de la crise économique**

Le paquet énergie-climat, présenté en janvier 2008, a été largement négocié au cours du second semestre de 2008, sous la présidence française. Après avoir bénéficié d'un soutien unanime lors de sa présentation, le paquet a fait l'objet d'âpres négociations, compte tenu de son ambition, difficile à atteindre pour beaucoup d'Etats, et de ses répercussions sur de multiples activités industrielles.

Les négociations ont été marquées par le traditionnel conflit entre environnement et économie. A l'approche de l'été 2008, plusieurs Etats, dont l'Allemagne, l'Italie et la Pologne, ont invoqué les préoccupations de leurs dirigeants industriels, qui émettaient des craintes pour la compétitivité de leurs entreprises, l'emploi et leur indépendance énergétique. L'arrivée de la crise financière à l'automne et la crise économique qui a rapidement suivi ont amplifié leur volonté d'amender le paquet énergie-climat.

Le calendrier des discussions comportait les étapes suivantes : 7 octobre 2008 : vote de la commission Environnement du Parlement européen. 10 octobre 2008 : conseil des ministres européens de l'énergie. 15 et 16 octobre 2008 : conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement. 20 octobre 2008 : conseil des ministres européens de l'environnement. Début décembre : vote des députés européens en séance plénière. 4 et 5 décembre 2008 : conseil environnement. 8 et 9 décembre 2008 : conseil énergie.

Les principaux points de conflit ont porté sur les questions suivantes : paiement des quotas par les industriels de l'énergie, compétitivité des industries « électro-intensives » et émissions de l'industrie automobile.

– Le paiement des quotas par les industriels de l'énergie (100 % à partir de 2013) a fait l'objet de fortes contestations. La Pologne s'estimait notamment défavorisée dans la mesure où son industrie électrique, détenue à 100 % par l'Etat, utilisait quasi exclusivement le charbon, qui émet deux fois plus de CO<sub>2</sub> par kilowatt/heure qu'une centrale à cycle combiné au gaz. Compte tenu de l'ancienneté du parc de logements, les ménages polonais dépensent également en moyenne 10 % de leurs revenus en chauffage et éclairage. La Pologne a trouvé plusieurs soutiens auprès de l'Allemagne, alors que la chancelière Mme Angela Merkel avait initialement bâti une partie de son image européenne sur la lutte contre le réchauffement climatique, et auprès de l'Italie.

La Pologne a longtemps milité pour que le recours aux quotas concerne 20 % des droits à partir de 2013 pour s'établir par étapes à 100 % en 2020. Cette position a été contestée par plusieurs de ses partenaires européens, au motif qu'on ne pouvait trop assouplir les obligations imposées à l'industrie énergétique, qui formait 30 % des quotas européens, au risque d'affaiblir l'ensemble du dispositif applicable aux autres industries et de ne pas atteindre l'objectif de réduction de 20 % des émissions de carbone. Par ailleurs, la politique des quotas ne pouvait être considérée comme affaiblissant la compétitivité d'une industrie peu exposée à la concurrence internationale. Enfin, plusieurs experts ont rappelé que les entreprises du secteur de l'électricité avaient bénéficié « d'effets d'aubaine » lors des premières phases de vente des droits à polluer, car elles en avaient répercuté le coût dans leur prix même quand ces droits leur avaient été gratuitement attribués.

– La question des industries « électro-intensives » était liée à leur exposition à la concurrence internationale, certains industriels ayant menacé de délocaliser leurs activités si le système des quotas pénalisait leur compétitivité (notamment par rapport aux Etats-Unis, déjà avantagés par le cours entre l'euro et le dollar).

– Les émissions du secteur automobile, où le clivage s'est situé entre les pays dont les industries produisaient majoritairement des voitures de grand cylindre ou de petit cylindre. Partant du constat que 12 % des émissions de CO<sub>2</sub> en Europe provenaient de l'usage des voitures particulières, et considérant que les efforts volontaires des constructeurs européens et asiatiques s'avéraient insuffisants, la proposition de règlement COM (2007) 856 fixait un objectif d'émission par véhicule neuf mis sur le marché à partir de 2012 défini en fonction de sa masse, afin que la moyenne d'émission soit de 130 g/km. Les constructeurs français et italiens sont déjà proches de cet objectif (autour de 140 g/km actuellement) alors que les constructeurs allemands en sont plus éloignés (170 g/km).

Le Sommet franco-allemand du 9 juin 2008 a permis un rapprochement des positions, les deux pays s'étant mis d'accord sur le maintien de l'objectif de 130g/km en 2012, la fixation d'un objectif oscillant entre 95 et 110 g/km en 2020 et la mise en œuvre progressive du règlement. La commission Industrie du Parlement européen a accepté le principe de la progressivité des progrès techniques à accomplir par les constructeurs, afin de laisser le temps aux constructeurs allemands de s'adapter, mais a adopté une position proche de la Commission européenne sur l'objectif de 95 g/km en 2020. Le Conseil des ministres, réuni à la fin du mois d'octobre 2008, est plutôt resté sur les bases issues du Sommet franco-allemand, en maintenant certes les exigences environnementales de la Commission, mais en prenant en compte la situation difficile du secteur automobile.

**c) Le résultat de la négociation : un atout pour peser sur le sommet de Copenhague de décembre 2009**

Le résultat obtenu par les pays membres poursuit un double objectif : engager les pays européens sur la voie de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et peser sur les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'ONU, où l'Europe parle d'une seule voix.

Le paquet « énergie-climat » comprend l'objectif défendu par la présidence française de réduction des émissions globales de l'UE de -20 % en 2020 par rapport à 1990, objectif qui sera porté à 30 % en cas d'accord satisfaisant à Copenhague en décembre 2009. Les mesures du paquet incluent notamment un objectif contraignant de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation totale de l'UE en 2020 et une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique d'ici 2020. Il comprend également quatre textes relatifs à la révision du système communautaire de schéma européen d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (ETS), aux énergies renouvelables, au partage des efforts entre Etats membres et au captage et stockage de CO<sub>2</sub>. En ce qui concerne l'ETS, la nouvelle politique communautaire de réduction des émissions dans les Etats, qui correspond au volet « atténuation » de la négociation internationale, repose sur le réaménagement du double système qui était en vigueur jusque là : l'ETS et le partage de l'effort. Le nouveau système ETS, qui couvrira 40 % des émissions de l'UE, consiste à établir un plafond de quotas à l'échelle de l'UE (et non plus par Etat membre), alloués partiellement à titre gratuit et partiellement aux enchères, s'imposant à un nombre étendu de secteurs représentant près de 10 000 installations industrielles en Europe. Parallèlement, le nouveau partage de l'effort, qui couvrira environ 60 % des émissions de l'UE, impose aux Etats membres des objectifs chiffrés et différenciés de réduction de leurs émissions pour tous les secteurs non couverts par le système ETS, à charge aux autorités nationales de définir les moyens à mettre en œuvre pour parvenir ) aux objectifs fixés.

L'obtention d'un accord était primordial car en matière de lutte contre le changement climatique, l'UE a l'ambition de jouer un rôle de *leadership* au sein de la communauté internationale, ainsi que de force de proposition et de compromis, conforme à son poids dans l'industrie et le commerce mondial ainsi qu'à son expérience dans la protection de l'environnement. Ce positionnement tient en premier lieu à l'avance de l'UE dans la mise en œuvre de réglementations domestiques ambitieuses dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, lesquelles jouent un rôle normatif souvent précurseur bien au-delà des frontières de l'UE. L'adoption du paquet énergie-climat en décembre 2008 est venue confirmer ce positionnement de premier plan. L'UE a en outre toujours su se placer en situation d'arbitre, par une position traditionnellement médiane dans les négociations, entre les idées, généralement en retrait, défendues par l'Amérique du Nord et les autres pays développés (Australie et Japon), et les positions du groupe des 77 pays en développement (G77) très attachés au respect par les pays développés de leurs engagements spécifiques au titre de leurs responsabilités historiques.

Pour répondre aux enjeux multilatéraux sur le climat, l'UE se veut donc exemplaire dans la mise en œuvre des engagements qu'elle a souscrits à Kyoto, selon une démarche qui consiste à aller *préalablement* au-delà de ces engagements.

Il se peut que l'Europe trouve dans les prochaines négociations un allié inespéré il y a quelques mois, si les Etats-Unis abandonnent leur isolationnisme en matière environnementale. L'affirmation, le 18 avril 2009, par l'Agence fédérale de protection de l'environnement, du danger représenté par le dioxyde de carbone et cinq autres gaz, vient en appui des objectifs affirmés devant la Chambre des Représentants par le projet Waxman – Markey, présentés par le Président de la commission de l'énergie et du commerce et par le Président de la sous-commission de l'énergie et de l'environnement et visant à réduire de 20 % d'ici à 2020 les émissions de gaz à effet de serre aux Etats-Unis.

## *2. Les enjeux de la négociation actuelle sur le climat*

On rappellera que les négociations sur le changement climatique reposent sur la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) qui a été ouverte à ratification en 1992, est entrée en vigueur en 1994 et a été ratifiée par 190 pays. L'action de la convention s'appuie sur le constat scientifique du Groupe international d'étude du climat (GIEC) qui synthétise les travaux de plusieurs milliers de scientifiques à travers le monde. Il a publié son quatrième rapport en novembre 2007, qui confirme les scénarii d'aggravation de la situation et la nécessité d'agir rapidement. La CCNUCC a été complétée par le Protocole de Kyoto, adopté en 1997, entré en vigueur en 2005, et dont la période de mise en œuvre court de 2008 à 2012. Celui-ci impose aux pays industrialisés des objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, en moyenne de 5,2 % entre 1990 et 2012, objectifs spécifiés pour chacun d'entre eux. Le protocole a été ratifié par 176 Etats, à l'exception notable des Etats-Unis qui l'ont signé mais jamais ratifié. L'Australie l'a ratifié en décembre 2007 et la Turquie le 5 février 2009. Les négociations sur le futur régime du climat se déroulent dans le double cadre formel de la convention et du protocole dont les parties se réunissent deux fois par an lors de sessions parallèles : la réunion des organes subsidiaires de la convention et du protocole, à Bonn, en juin de chaque année, et la conférence des parties de la convention (COP), avec la réunion des parties au protocole (MOP), dans un pays différent chaque année en décembre. Les deux dernières COP et MOP ont eu lieu à Bali (Indonésie) en décembre 2007 et à Poznan (Pologne) en décembre 2008.

La 13<sup>ème</sup> conférence des parties sur les changements climatiques et la 3<sup>ème</sup> réunion des parties au Protocole de Kyoto, qui se sont tenues à Bali du 3 au 15 décembre 2007, ont abouti à l'adoption d'un plan d'action qui met en place un processus de négociation du régime de lutte contre le changement climatique pour la période postérieure à 2012. L'un des acquis de ce plan d'action est le lancement d'un cadre de négociation unifié sur le futur régime *post 2012* avec l'instauration

d'un groupe de travail, avec un calendrier de réunions et une date butoir pour un accord final à trouver lors de la conférence des parties de Copenhague en décembre 2009. Quatre réunions ont ainsi été programmées en 2008 et cinq en 2009. Le compromis final atteint à Bali portait essentiellement sur deux points :

– la reconnaissance du constat scientifique du GIEC, bien que les Etats-Unis aient refusé d'accepter formellement des objectifs chiffrés de réduction des émissions mondiales à long terme (- 50 % en 2050) et des émissions à moyen terme pour les pays industrialisés (- 25 à - 40 % d'ici 2020).

– la reconnaissance du principe de « *responsabilité commune mais différenciée* » entre pays développés et pays en développement.

La conférence de Poznan, en décembre 2008, a rempli ses principaux objectifs, avec l'adoption des programmes de travail, pour 2009 qui pour l'essentiel, se focaliseront sur ces deux points.

### 3. Les négociations hors du cadre de l'ONU

Si la Convention Climat a une vocation globale réunissant une vision et une stratégie de long terme, mais également un travail au quotidien d'amélioration des mécanismes en place, le plan d'action de Bali fait une référence explicite à « *la nécessité pour le processus post 2012 de bénéficier d'apports provenant de processus intergouvernementaux* ». En effet, parallèlement au cycle de négociations lancé dans le cadre de l'ONU, les enjeux liés à la négociation du futur régime de lutte contre le changement climatique ont suscité de nombreuses initiatives. Cette profusion pose d'ailleurs la question de l'articulation au sein du processus de la Convention Climat des résultats obtenus dans les autres forums.

Le G8 a mis le changement climatique au cœur du dialogue élargi avec les cinq grands pays émergents (Afrique du sud, Brésil, Chine, Inde, Mexique) et constitue, de fait, l'un des moteurs politiques des négociations sur le climat. Il a vocation à entretenir un niveau élevé d'ambition des principaux acteurs de la *négociation climat* afin de montrer que les pays développés jouent tout leur rôle, à la mesure de leur responsabilité. La présidence japonaise du G8 en 2008 a ainsi inscrit le climat au cœur de son agenda, avec un certain nombre de réunions qui se sont conclues par le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Toyako en juillet 2008. La déclaration finale du sommet représentait un progrès significatif. Pour la première fois, les pays du G8 se sont engagés à « *considérer, pour l'adopter* » l'objectif de réduction d'au moins 50 % des émissions en 2050 et ont reconnu le rôle politique moteur qui leur incombait. Il est précisé que l'adoption de cet objectif ambitieux doit s'inscrire dans le cadre des négociations de l'ONU. La présidence italienne du G8 fait également du climat l'un des enjeux majeurs de l'année 2009.

Le président Bush a initié en 2007 un nouveau cycle de rencontres réunissant les principales économies (MEM) sur la sécurité énergétique et le changement climatique, avec une première réunion à Washington les 27 et

28 septembre 2007. Une série de réunions ont eu lieu entre septembre 2007 et juillet 2008, à Hawaï (janvier 2008), Paris (avril 2008), Séoul (juin 2008), cycle à l'issue duquel s'est tenu un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement adossé au sommet du G8, à Toyako en juillet 2008. L'initiative américaine a permis de faire émerger un forum de dialogue réunissant des acteurs du changement climatique qui se concentrent sur les thèmes les plus politiques de la négociation internationale. Si la nouvelle administration américaine ne s'est pas encore formellement prononcée sur l'avenir de ce processus, il semblerait que son intention soit de poursuivre une forme de dialogue au format assez proche. La France et ses partenaires européens y sont favorables.

Le Secrétaire général des Nations Unies, qui a assisté aux conférences de Bali et de Poznan, a fait part de son intention de prendre une grande initiative politique pendant l'année 2009 sur le climat. Cela se traduirait par la tenue d'un sommet sur le climat de chefs d'Etat et de gouvernement en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, prévue le 21 septembre 2009. Le Secrétaire général des Nations Unies avait déjà organisé une rencontre internationale de ce type en septembre 2007 lors de laquelle le Président de la République s'était exprimé.

Beaucoup d'autres initiatives (conférences, études et travaux, discussions plus ou moins formelles) ont vu le jour, via les institutions financières internationales ou les organisations régionales. Ainsi, le *Dialogue de Gleeneagles*, qui regroupait 20 pays représentant 80 % de la consommation énergétique et des émissions mondiales, a été lancé lors de la présidence britannique du G8 en 2005. Il a adopté un plan d'action sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable, notamment en s'appuyant sur l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Lors du sommet du G8 d'Heiligendamm en juin 2007, le *Dialogue* a demandé à l'Agence internationale de l'énergie de faire des propositions concrètes sur l'efficacité énergétique. Le *Dialogue* et l'AIE ont rapporté sur leurs travaux lors du sommet du G8 de Toyako et le *Dialogue* a cessé d'exister sous sa forme actuelle.

D'autres instances conduisent des travaux qui, bien qu'entrepris en dehors du cadre de la CCNUCC, peuvent être très importants, en particulier lorsqu'ils sont le fait d'organisations à vocation technique, telles l'OCDE, le Partenariat Asie-Pacifique, l'Agence internationale de l'énergie, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation maritime internationale ou encore les agences de l'ONU (Programme des Nations Unies pour l'environnement, Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel).

Le foisonnement de ces initiatives permet de mesurer la difficulté, pour notre outil diplomatique, d'être présent à l'ensemble des réunions et d'assurer une synthèse des informations qui en ressortent.

## **C.– Développement et écologie : L’action de l’AFD et du FFEM**

Outre l’action diplomatique classique, la France est l’un des principaux initiateurs de projets de coopération et de développement liés au changement climatique, notamment à travers l’Agence française pour le développement (AFD) et le Fonds français pour l’environnement mondial (FFEM). Ainsi l’expertise française dans le domaine de la gestion forestière est reconnue et constitue un atout dans les négociations. Cet aspect de notre action en faveur de l’environnement est mal connu du grand public, alors que son principal opérateur, l’AFD, accomplit un travail remarquable.

### *1. L’action de l’AFD*

L’adhésion de la France au Protocole de Kyoto et à l’ensemble des textes qui prennent en compte la protection de l’environnement dans le développement a conduit l’AFD et sa filiale Proparco à prendre en compte le climat dans leurs activités à partir de 2007. L’AFD, établissement public, agit conformément à l’ensemble des textes dont la France est partie.

Le secrétariat de la CCNUCC estime que les montants en investissements nécessaires à la mise en place d’une économie sobre en carbone représentent plusieurs centaines de milliards de dollars. Compte tenu de la disproportion entre ces montants et les volumes de l’aide publique au développement, l’AFD a estimé que son action devait favoriser les projets ayant valeur d’exemple, prouvant qu’une économie sobre en carbone ne constituait nullement un obstacle au développement. Cette exemplarité peut reposer sur le caractère innovant du financement, la diffusion de technologies nouvelles et/ou adaptées aux populations concernées, mais elle doit surtout démontrer que le développement peut aller de pair avec la limitation des émissions de carbone. Cette recherche n’a rien d’évident car tout développement économique s’est jusqu’à présent accompagné d’une augmentation de la consommation d’énergies, principalement fossiles. Il s’agit de concilier deux objectifs, environnement et développement, et d’éviter que le premier soit l’adversaire du second.

L’AFD a intégré cette recherche dans sa stratégie, d’autant que les plus récentes études lui donnent raison. Les pays émergents d’Afrique et d’Asie paient leur croissance au prix d’une forte dégradation de leur environnement tandis que parallèlement, les populations les plus vulnérables sont les premières victimes des tornades et des montées des eaux, comme au Bangladesh.

Depuis 2005, les engagements annuels de l’AFD dans la lutte contre le changement climatique ont été en croissance constante, pour atteindre 20 % de ses engagements, soit 455 millions d’euros en 2007. Cette somme comptabilise les projets dans lesquels le climat est l’objectif principal. Pour le cas où il constitue un objectif secondaire, 40 % du montant engagé est pris en compte. De 2005 à 2007, les engagements cumulés de l’agence s’élèvent à 1,1 milliard d’euros, ce qui la positionne comme un des principaux opérateurs sur le climat.

Les financements de l'AFD concernent principalement les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, mais elle agit également en faveur des transports collectifs urbains et de la gestion des forêts.

## 2. *L'action du FFEM*

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) est un fonds public bilatéral créé par le gouvernement en 1994, à la suite du Sommet de Rio. Géré par l'AFD, il constitue l'un des instruments de la politique française de coopération et de développement et vise à financer des projets de développement durable dans les domaines suivants : biodiversité, effet de serre, eaux internationales, dégradation des terres et désertification, polluants organiques persistants et couche d'ozone atmosphérique.

L'instance de décision du FFEM est un comité de pilotage composé de représentants des ministères de l'Economie, des Affaires étrangères, de l'Ecologie, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ainsi que de représentants de l'AFD. Le comité se prononce principalement sur ses orientations stratégiques et géographiques et sur les engagements de financements des projets. Il est assisté d'un comité scientifique et technique.

Le FFEM est abondé par le budget de l'Etat (il a ainsi bénéficié de 201 millions d'euros de 1994 à 2006). Au 31 décembre 2008, les ressources du fonds s'élevaient à 277,5 millions d'euros, à raison de 271,3 millions d'euros au titre des dotations des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> conventions, le solde étant représenté par la régulation budgétaire et les produits de la trésorerie. Les emplois du fonds s'élevaient à la même date à 220,4 millions d'euros, à raison de 188,5 millions en engagements sur des projets, le reste étant alloué au fonctionnement du secrétariat et à des prestations spécifiques (évaluation, préparation des projets...). Le solde disponible pour de nouveaux engagements s'élevait à 57 millions d'euros.



## II.- BIODIVERSITÉ ET BIOMASSE, UNE CRISE SILENCIEUSE

La défense de la nature est un concept qui recouvre de nombreux thèmes. Les travaux de l'ONU ont mis en lumière deux d'entre eux, la biodiversité et l'écosystème. La biodiversité renvoie à l'ensemble des manifestations du vivant (espèces, gènes qui contribuent à leur variété) tandis que l'écosystème englobe des complexes dynamiques qui regroupent des espèces animales et végétales, ainsi que des micro-organismes qui interagissent entre eux et avec leur milieu. La protection de la nature exige que nous agissions à la fois sur la quantité d'espèces vivantes comme sur leur variété, car la disparition d'une espèce animale ou végétale peut entraîner d'autres. Le concept de biodiversité s'est donc graduellement imposé car l'amplification des menaces sur la variété des espèces met à terme en danger la survie de l'être humain.

La diversité biologique est reconnue comme préoccupation commune de l'humanité et a été affirmée comme ressource naturelle par la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en décembre 1962. Il a fallu attendre vingt ans, en 1982, pour qu'un premier instrument juridique, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, régitte la protection de la biodiversité dans les océans, puis 1992, avec la Convention sur la diversité biologique. Le concept de biodiversité avait en effet pris toute sa portée en 1992 lors du Sommet de la terre, qui s'était tenu à Rio de Janeiro. L'article 2 de la Convention sur la diversité biologique le définit comme « *la variabilité des êtres vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie : cela comprend la diversité au sein des espèces ainsi que celle des écosystèmes* ». En résumé, ce concept décrit la variété de la vie sur terre et reflète la façon dont cette diversité change géographiquement et temporellement.

L'importance donnée par la communauté internationale à la biodiversité n'a toutefois pas encore débouché sur une réforme de la *gouvernance mondiale* sur cette question. L'idée d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME), émise lors du Sommet de la terre de Rio de Janeiro (1992) a été soutenue par la France à plusieurs reprises, par M. Lionel Jospin, Premier ministre, en 2001, et par M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de Sommet de Johannesburg en 2002. Elle n'a pas rencontré l'approbation des pays en voie de développement, qui craignent que de nouvelles règles juridiques entravent leur développement industriel, non plus que celle des Etats-Unis, hostile à l'élargissement du multilatéralisme sous l'administration du Président George W. Bush. La transformation du

Programme des Nations Unies pour l'environnement en Organisation des Nations Unies pour l'environnement est un processus diplomatique de longue haleine, où les lignes de partage sont les mêmes que pour l'OME, avec la méfiance des Etats-Unis ou la volonté de l'Inde d'être souveraine sur les questions d'environnement et d'économie, mais les diplomates n'excluent pas qu'un accord puisse être trouvé à terme si les questions d'environnement prennent de plus en plus de place dans nos sociétés.

### **A.– Une menace croissante sur les espèces vivantes**

La disparition d'espèces vivantes à grande échelle n'est pas un phénomène nouveau. Les biologistes ont identifié cinq phases de disparitions dans l'histoire de la terre, la plus notable étant sous la période géologique du Permien, 250 millions d'années avant notre ère, lorsque 70 % des espèces terrestres et 95 % des espèces marines ont disparu pour des raisons encore inexplicables (anoxie des océans, impact d'une météorite en Sibérie...). Plus récemment, le Crétacé (65 millions d'années avant notre ère) a constitué le cadre de la disparition des dinosaures. Mais ces phénomènes se sont déroulés naturellement, sur une longue période, alors que la menace qui pèse actuellement sur les espèces vivantes est due à notre activité et constitue un processus rapide.

Le recensement des espèces menacées est effectué par plusieurs organismes publics ou privés. Les chiffres les plus souvent retenus émanent de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

#### *1. Une crise grave et silencieuse*

La précision des chiffres peut prêter à sourire... Elle résulte simplement de la classification des espèces vivantes. D'après l'UICN, 44 838 espèces sont en danger, parmi lesquelles 16 928 sont menacées d'extinction à court terme. Certaines espèces sont connues (éléphant d'Afrique, ocelot, diable de Tasmanie...), d'autres moins (chat viverrin, mygale de Rameshwaram, phoque de la Caspienne...). La destruction et la dégradation des habitats touchent ainsi 40 % des mammifères. Actuellement, 23 % des mammifères, 12 % des oiseaux, 32 % des amphibiens sont en danger de disparition, tandis qu'au sein des végétaux, 25 % des espèces de conifères sont en voie d'extinction.

La *Liste rouge* des espèces menacées est un indicateur désormais indiscutable des atteintes aux milieux vivants. Elle permet aux pouvoirs publics comme aux ONG d'orienter leur action. Comme en de nombreux domaines, l'action des pouvoirs publics est relayée par des ONG, et particulièrement, pour ce qui concerne notre pays, par le Comité français de l'UICN.

De son côté, le PNUE a établi en 2005 une évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EEM) qui livre les résultats suivants :

– Au cours des cinquante dernières années, l'être humain a plus modifié les écosystèmes qu'au cours de toute l'histoire et a provoqué des pertes substantielles et sans doute irréversibles pour la diversité biologique.

– 30 % des mangroves ont été détruites, ainsi que 20 % des récifs coralliens et 50 % des zones humides.

– Le rythme d'extinction des espèces vivantes est 1000 fois plus rapide qu'aux époques antérieures de l'histoire.

– Le déboisement touche 6 millions d'hectares de forêts primaires chaque année.

L'atteinte à la biodiversité est souvent qualifiée de *crise silencieuse*. En effet, elle est souvent le corollaire de l'amélioration du niveau de vie (demande de bois exotiques pour des parquets, assèchement de marais pour des logements, destruction des mangroves pour construire des complexes touristiques). Les statistiques sur le PIB par habitant ne mesurent pas la dégradation des écosystèmes, l'accentuation de la pauvreté à laquelle elle conduit pour des populations vivant au contact de la nature, et ne prennent pas en compte la valeur à long terme de la biodiversité. Il s'agit bien d'une crise silencieuse au sens où l'humanité n'a pas conscience de la destruction de la biodiversité et ne réalise pas que sa propre existence est en jeu. Dans un monde où la majeure partie des êtres humains vit en milieu urbain, biodiversité et écosystèmes ne constituent pas une préoccupation centrale dans la vie quotidienne, au contraire du logement ou du transport, et ne sont en conséquence guère relayés par les responsables politiques.

La crise est d'autant moins perceptible qu'à la différence du climat, elle ne fait pas l'objet d'une approche globale. Il n'existe pas d'équivalent du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) pour la biodiversité. L'approche des scientifiques ou des politiques est souvent parcellaire, centrée sur une espèce, un ordre, un sous-ordre, une aire géographique. Rares sont les documents comme ceux de l'UICN ou du PNUE apportant une vision globale du phénomène. Celui-ci pourrait donc s'accentuer dans les prochaines années, avec une diminution de 20 % des forêts et des prairies humides d'ici à 2050. L'hypothèse de la disparition de 60 % des espèces vivantes est considérée comme vraisemblable.

Les origines de l'atteinte à la biodiversité sont également plus complexes, donc plus difficiles à appréhender que celles qui concernent le climat. Le dérèglement du climat semble lié à un facteur principal, l'émission excessive de carbone, alors que la destruction de la biodiversité provient d'activités humaines très diverses, comme l'agriculture, les infrastructures de transports, l'industrie, qui sont perçues positivement par nos populations. Or, un déséquilibre, même mineur, se répercute sur l'ensemble de la chaîne de la vie.

## 2. la gestion internationale de la protection de la biodiversité

La gestion internationale de la biodiversité remonte au XIX<sup>ème</sup> siècle avec les interventions d'associations et de fondations, regroupées aujourd'hui sous le vocable d'ONG. Audubon Society (1886), Sierra Club (1892), Birdlife International (1922), WWF (1961), Union internationale pour la conservation de la nature (1947), cette dernière regroupant des instances gouvernementales, des ONG et des scientifiques et jouant un rôle proche d'une agence de l'ONU sans en avoir le statut. Les Etats sont intervenus plus tardivement, les politiques nationales de protection de l'environnement étant apparues dans les années 70.

### **a) De faibles résultats, malgré l'implication des Etats et des ONG**

L'implication des Etats à l'échelle internationale a commencé en 1947, l'UNESCO étant l'un des membres fondateurs de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). La *Food and Agricultural Organisation* (FAO), organisme des Nations Unies, a également abordé la question de la biodiversité ainsi que le Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE).

Etats et ONG ont profondément modifié leur approche de l'environnement depuis les années 70<sup>(1)</sup>. Le principal évènement a résidé dans l'édition d'une *Stratégie mondiale de la conservation* par l'UICN, le WWF et le PNUE, en 1980. Il s'agit du premier document qui a mentionné le concept de développement durable. A compter de ce document, la protection de la nature et des espèces n'a plus été analysée sous le seul angle d'espaces naturels à préserver, mais en tenant compte des liens avec les activités humaines et en renonçant à des actions issues exclusivement de directives des gouvernements, au profit de programmes auxquels participaient les populations concernées. Ce dernier point conférait encore plus de poids aux ONG internationales et à leurs représentants locaux dans la détermination et l'application des stratégies de protection de l'environnement.

Outre les acteurs, il existe un grand nombre d'instruments juridiques internationaux de portée mondiale (espèces migratrices, baleines...) ou régionale (législation européenne). Ils sont environ au nombre de 500. La convention-cadre de Rio sur la diversité biologique (1992) est la principale, et a formalisé les trois axes du système international en matière de biodiversité : conservation de la biodiversité, *via* la protection des aires et des espèces, utilisation durable de la biodiversité, enfin accès et partage équitable des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques.

---

(1) Sur l'histoire des Etats et des ONG en matière environnementale, cf le remarquable article de M. Estienne Rodary, dans *Regards sur la terre* (2008), édité par les Presses de Sciences Po.

**Principales conventions internationales relatives à la biodiversité**

Date	Thème	Lieu	Entrée en vigueur
1950	Protection des oiseaux	Paris	17 janvier 1963
1971	Zones humides d'importance internationale	Ramsar	21 décembre 1973
1972	Protection du patrimoine mondial culturel et naturel (UNESCO)	Paris	17 décembre 1975
1973	Commerce international ds espèces de faune et de flore menacées d'extinction	Washington	1 <sup>er</sup> juillet 1975
1979	Protection des espèces migratrices	Bonn	1 <sup>er</sup> novembre 1983
1982	Droit de la mer	Montego Bay	14 novembre 1994
1992	Diversité biologique	Rio de Janeiro	29 décembre 1993
1992	Changements climatiques	Rio de Janeiro	21 mars 1994
1994	Lutte contre la désertification	Paris	26 décembre 1996
2000	Prévention des risques technologiques	Carthagène	11 septembre 2003
2001	Polluants organiques résistants	Stockholm	17 mai 2004

*Source : Institut du développement durable et des relations internationales*

Ces textes constituent le cadre des actions publiques mais ne peuvent masquer une insuffisance de résultats, de l'aveu même des pouvoirs publics. Outre l'absence de priorité dont souffre la biodiversité, plusieurs logiques s'opposent : protection du vivant contre souveraineté nationale sur les ressources naturelles, propriété intellectuelle ou industrielle sur des organismes vivants, intérêts des Etats contre revendications des ONG...

Le foisonnement des textes internationaux et leur inefficacité au regard de la réalité conduit à s'interroger sur l'utilité des instances qui les appliquent. Aucune des initiatives n'a pour l'heure arrêté la marche vers l'extinction des espèces en danger, à de rares exceptions. Il est certes utile qu'émerge une conscience mondiale sur la biodiversité et que des représentants des gouvernements comme des ONG se réunissent régulièrement, mais la gestion internationale de la biodiversité demeure lacunaire (aucun texte sur la gestion de l'eau) et peu contraignante. Il conviendrait de mettre en place des outils montrant l'utilité économique de la biodiversité afin que les acteurs politiques, économiques et sociaux lui attribuent une valeur. L'écocertification des bois et la mise en place d'exploitations forestières durables en sont un exemple que l'on peut décliner chaque fois que la protection comme l'exploitation modérée et raisonnée de la biodiversité présentent une utilité économique.

**b) L'action de l'Etat : une doctrine mise en œuvre avec l'aide du Comité français de l'UICN**

Signataire de la Convention sur la diversité biologique, la France dispose avec la métropole et ses collectivités d'outre mer d'une très riche biodiversité qui lui confère des responsabilités particulières. Notre pays soutient en conséquence plusieurs initiatives, conformément à la doctrine qu'il a mise en place comme ligne directrice de son action.

La France a en effet adopté en novembre 2005 une *Stratégie nationale pour la biodiversité*, qui présente un caractère interministériel, à la différence de stratégies développées par d'autres pays. Elle se décline en différents plans d'action sur lesquels les ministères ont fait des propositions concrètes, témoignant de la volonté d'avancer sur ce dossier. Le plan d'action internationale est ainsi à la charge du MAE.

Parmi les priorités de son action, la France milite particulièrement pour la promotion du concept d'une plate-forme internationale d'expertise scientifique sur la biodiversité, (IMOSEB en Français, IPBES en Anglais) qui permettrait de communiquer largement auprès du public, des médias et des décideurs, comme a pu le faire avec succès le Groupe intergouvernemental d'experts en matière de climat. Dans la mesure où l'atteinte à la biodiversité reste largement ignorée, l'information des responsables politiques comme celle des citoyens devient urgente. La France propose donc depuis 2005 la mise en place d'un tel mécanisme international d'expertise.

La France a par ailleurs réaffirmé son soutien au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique par la mise à disposition d'un assistant technique, chargé notamment d'œuvrer sur les aspects liés à l'application de cette convention dans l'espace francophone. Un autre assistant technique a par ailleurs été mis à disposition du Fonds Mondial pour l'Environnement pour les questions de biodiversité.

En matière de coopération, la France encourage des projets impliquant une utilisation durable des ressources naturelles, renforçant l'existence du lien entre protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté. Elle a par ailleurs mis à disposition sept assistants techniques en poste dans différentes régions géographiques dans le cadre de l'accord avec l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature. Elle favorise enfin la mise en œuvre de projets du Fond français pour l'environnement mondial consacrés à la conservation de la biodiversité, principalement en Afrique.

Dans le cadre de son action, le gouvernement dispose de l'expertise du Comité français de l'UICN, qui assiste l'Etat en suivant les principales conventions liées à l'environnement et participe directement aux négociations internationales.

Le gouvernement a signé le 22 novembre 2005 un accord de coopération avec l'UICN afin de renforcer les relations entre les deux parties, articulé autour de cinq thèmes : promotion et expertise du savoir-faire francophones, gouvernance environnementale internationale, collaboration avec les secteurs publics et privés, bien-être humain et conservation de la nature, enfin, connaissance et suivi de la biodiversité.

Le programme de travail du Comité français de l'UICN est réparti en trois axes :

– Suivre la Convention sur la diversité biologique et les autres accords internationaux. Pour préparer les positions de la France, le ministère des Affaires étrangères et celui en charge du développement durable ont mis en place un groupe biodiversité. Le Comité français de l'UICN est la seule ONG qui participe aux réunions de ce groupe. Pour le suivi d'autres conventions, comme celle sur le commerce international des espèces menacées (CITES ou la Commission baleinière internationale), le Comité participe au groupe de travail créé par le service international du ministère en charge du développement durable, qui se réunit deux fois par an.

– Préparer les rencontres internationales auxquelles participe la France : Sommets du G8, Citoyens de la terre en 2007, etc... Les réunions de préparation permettent à la présidence de la République et au gouvernement de connaître les positions des ONG sur les thèmes traités lors de ces sommets.

– Suivre les initiatives *IMOSEB* et *ONUÉ* : le Comité français de l'UICN soutient deux initiatives du plan d'action international de la stratégie nationale de la biodiversité, à savoir *IMOSEB*, précédemment évoqué et *ONUÉ*, organisation des Nations-Unies pour l'environnement.

En sus de ces trois fonctions, le Comité français de l'UICN intervient pour réaliser des missions d'expertise pour des projets de conservation de la biodiversité, principalement situés en Afrique francophone : suivi et évaluation du programme de petites initiatives du Fonds français pour l'environnement, appui à la mise en œuvre du mémorandum d'accord de la Convention mondiale des espèces migratrices, évaluation des projets de la fondation *Ensemble* et de la fondation *Nature et Découvertes*, étude sur les conflits entre hommes et éléphants au Burkina Faso, sauvetage des derniers rhinocéros noirs au Cameroun, qualité de l'eau à Siem Reap (Cambodge), gestion des parcs nationaux du Diawling et du banc d'Arguin en Mauritanie, étude pour la mise en place d'un réseau pour la conservation des cétacés dans l'Océan indien, expertise pour la gestion de la lagune de Hué (Vietnam) et étude pour la mise en place d'un conservatoire du littoral en Côte d'Ivoire.

## **B.– Les atteintes à la biomasse : une question juridiquement limitée à la défense des forêts**

A la différence de la biodiversité, il n'existe pas de convention internationale sur la biomasse en tant que telle, ce qui semble paradoxal tant les deux questions sont liées. L'action internationale se concentre sur la protection des forêts, cet espace étant un important support de vie.

Les textes se répartissent en deux catégories : des conventions spécialement consacrées à la forêt et des textes multilatéraux traitant en partie de la forêt. La première catégorie regroupe :

- le forum des Nations Unies sur les forêts ;
- l'Organisation internationale des bois tropicaux ;
- la convention alpine et protocole des bois de montagne ;

La seconde catégorie comprend :

- le comité des forêts de la FAO ;
- certaines parties des conventions sur la diversité biologique, sur le changement climatique, contre la désertification et quelques articles du Protocole de Kyoto (utilisation des terres...) ;
- le commerce du bois dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ;
- les conventions relatives au PNUE et au PNUD.

Il n'existe pas de doctrine française sur la biomasse ou de stratégie nationale sur ce sujet. A l'instar de la communauté internationale, la France axe son action sur les forêts, qui est résumée dans l'article 29 du projet de loi mettant en œuvre le Grenelle de l'environnement, en cours de discussion au Parlement.

« La biodiversité forestière et remarquable doit être préservée et valorisée, dans le cadre d'une gestion plus dynamique de la filière bois et dans une perspective de lutte contre le changement climatique. Pour atteindre ces objectifs, l'Etat s'engage à :

- prendre en compte la lutte contre le changement climatique dans la politique forestière et dans les modalités de gestion des peuplements forestiers ;
- promouvoir la certification et l'emploi de bois certifié ou, à défaut, issu de forêts gérées de manière durable, dans les constructions publiques à compter de 2010 ;

– défendre aux plans communautaire et international la forêt et la biodiversité comme un des piliers du cadre international de lutte contre le changement climatique, avec les mécanismes financiers correspondants, notamment en soutenant la prise en compte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation et de la dégradation forestière dans le marché international de carbone ;

– promouvoir toutes les actions concourant à la résilience des forêts au réchauffement du climat

– renforcer les moyens de lutte contre les importations illégales de bois aux plans national et européen ».



### III.— LA DIMINUTION DE LA BIOMASSE ET DE LA BIODIVERSITÉ DES OCÉANS

*« La terre et la mer ont beau se marier au quotidien sur nos milliers de kilomètres de côtes, elles ont quasiment toujours été séparées, traitées en étrangères, renvoyées l'une à la gestion maritime, l'autre aux communes littorales bien terrestres. Or l'originalité de cet espace qui attire de plus en plus, c'est cette interaction. Nous ne partons pas d'un littoral vierge mais d'une situation complexe et mouvante »* (Isabelle Autissier).

Comme le constate la célèbre navigatrice, les approches de la protection ou de la gestion de l'environnement séparent trop souvent les milieux terrestres et maritimes, alors qu'ils sont irrévocablement liés. Et de la même manière que les ressources en énergie fossiles sont finies, les océans constituent un espace fini, dont nous épuisons également les ressources. Mais à la différence de l'atteinte à la biodiversité terrestre, les menaces qui pèsent sur les océans de manière générale, et sur les espèces marines et les ressources halieutiques en particulier sont connues par les responsables politiques, par le prisme des problèmes économiques et sociaux de la pêche, avant la préservation de l'environnement. Comme la biodiversité, il s'agit d'une question qui ne peut être gérée dans un cadre strictement national et qui exige au contraire une vigoureuse action diplomatique. Jusqu'à présent, les intérêts de nombreux pays divergeaient, mais l'urgence de la situation – la désertification croissante des océans – conduira peut-être les Etats à prendre leurs responsabilités, à promouvoir une gestion raisonnée des ressources dans un domaine où les avis scientifiques, fondés sur des analyses rigoureuses, sont contestés par les organisations professionnelles <sup>(1)</sup>.

Le problème est d'importance si l'on se souvient que la pêche représente 20 % des protéines de l'alimentation humaine et qu'un milliard d'hommes, essentiellement dans les pays de l'hémisphère Sud, dépendent directement ou indirectement de cette activité.

L'état de la biomasse comme celle de la biodiversité des océans peut être qualifiée de catastrophique et met autant en péril les écosystèmes que les activités humaines, principalement la pêche. 80 % des espèces dans l'océan Atlantique sont ainsi surexploitées. Des zones entières de pêches connaissent un effondrement de leurs stocks. Plusieurs études confirment également que l'émission croissante de CO<sub>2</sub> acidifie les océans et met en péril leur biodiversité.

---

(1) Sur les questions de pêche et d'environnement, cf le remarquable rapport n° 1322 de M. Marcel-Pierre Cléach, Sénateur, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (11 décembre 2008).

La France a une responsabilité particulière à l'échelle internationale. Grâce en effet à ses territoires en outre mer, elle dispose du deuxième espace maritime mondial et abrite 10 % des récifs coralliens et 20 % des atolls. Or moins de 0,1 % de nos eaux marines sont classées en aire protégée, alors que les engagements internationaux que notre pays est censé respecter exigent un objectif de 10 % d'espaces protégés.

L'organisation d'un *Grenelle de la mer*, qui doit se dérouler d'avril à juillet 2009, en complément du *Grenelle de l'environnement*, constitue le signe encourageant d'une prise de conscience dans un domaine où économie et écologie sont plus souvent en conflit qu'en harmonie, et où notre pays a déjà délégué une part de sa souveraineté, *via* la politique européenne de la pêche. Au-delà des résultats attendus au niveau national, il faut espérer que les travaux permettront d'élaborer une doctrine française sur la protection et l'exploitation raisonnée des ressources océaniques, susceptible d'être portée à l'échelle européenne et mondiale, car il y a urgence à réformer un droit international de la mer qui recouvre des dizaines de textes répondant à des problèmes ponctuels, mais qui a des difficultés à gérer de manière globale et cohérente 72 % de l'espace de notre planète.

### *1. Un système international centré à l'origine sur la lutte contre la pollution*

Outre la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, plusieurs accords internationaux ont été signés depuis les années 60, à la suite des accidents de navires pétroliers et des graves pollutions qui en ont résulté. Il convient de rappeler que 90 % du transport mondial de marchandises s'effectue par mer, soit un tonnage annuel de 5,5 milliards, assuré par environ 47 000 navires.

Les accords internationaux peuvent être répartis en deux catégories : les accords à vocation mondiale et les accords régionaux.

Les accords à vocation mondiale ont pour la plupart été conclus dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI). Ils concernent notamment la prévention et la lutte contre la pollution par hydrocarbures et par immersion de déchets, les systèmes antisalissures et le traitement des eaux de ballast. Plusieurs conventions traitent également de l'indemnisation des particuliers et des professionnels victimes des pollutions.

La pollution d'origine tellurique (rejets de substances toxiques en mer, embouchures de fleuves pollués...) qui formerait 80 % de la pollution marine fait l'objet d'une initiative du PNUE : le programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, adopté en 1985 à Washington. Ce texte est non contraignant et met l'accent sur les actions de prévention.

Les accords régionaux sont au nombre d'une quinzaine, et mettent en œuvre des actions de coopération pour lutter contre les pollutions et protéger la biodiversité. La France est partie à quatre d'entre eux, élaborés dans le cadre du programme des mers régionales du PNUE : Méditerranée (Barcelone, 1976 et 1995), Caraïbes (Carthagène, 1983), Afrique orientale (Nairobi, 1985) et Pacifique Sud (Nouméa, 1986). La plupart de ces accords sont en cours de révision à la suite des principes adoptés par le Sommet de la terre de Rio en 1992, ou plus récemment à Johannesburg.

D'autres accords à vocation régionale ont été signés hors du cadre du PNUE : coopération en matière de lutte contre la pollution de la Mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (accord de Bonn de 1983), convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord Est (convention OSPAR de 1992) ou protection des mammifères marins par la création d'un sanctuaire en Méditerranée (Monaco 1996 et 1999). L'Union européenne, pour sa part, a renforcé sa réglementation sur la prévention et la lutte contre les pollutions accidentelles (directive Erika et conclusions du *conseil environnement* de Copenhague en mars 2003).

#### La « soupe plastique »

Témoignage de la pollution d'origine humaine, une « soupe » composée de déchets plastiques flottants prend de l'ampleur dans des proportions alarmantes et couvre désormais une surface représentant le double de la taille des Etats-Unis. Elle dérive dans le Pacifique Nord, entre la Californie, à partir de 500 miles des côtes, pour atteindre le Japon en passant par Hawaii.

Le phénomène est peu connu et représente un exemple parfait de *crise biologique silencieuse*. Les êtres humains n'en subissent guère les conséquences, cette zone du globe n'étant habitée qu'aux îles Hawaii et à Midway. Le phénomène n'est pas détectable par les satellites car la soupe de déchets est située juste sous la surface de l'eau. Il n'est observable que depuis les bateaux. Or le Pacifique Nord est peu utilisé par les navires, ce qui explique la connaissance tardive de cette pollution.

Découverte par l'océanographe américain Curtis Moore, puis longuement étudiée par l'océanographe Curtis Ebbesmeyer, la soupe se compose de deux grandes zones situées de part et d'autre d'Hawaii. Environ 20 % des débris, allant de bouteilles en plastique aux ballons de football en passant par des blocs de Lego ou des brosse à dents proviennent des bateaux et de plateformes pétrolières. Le reste vient de la terre ferme. Certains des déchets relevés sont des objets de plus de cinquante ans, en raison de la résistance des matériaux.

D'après le PNUE, les débris de plastique causent la mort d'un million d'oiseaux marins et de 100 000 cétacés chaque année à travers le monde. L'on peut estimer que la zone du Pacifique Nord représente une part notable de ces décès. L'impact sur la santé humaine au travers de la chaîne alimentaire n'a pas encore été évalué.

## *2. L'impact du changement climatique*

La protection des océans ne peut plus se limiter aux mesures visant les navires de commerce et les substances toxiques. Au cours des années 80, l'impact du changement climatique est apparu comme une menace réelle et d'autant plus dangereuse qu'elle n'est perceptible qu'à long terme.

Bien que les études scientifiques, de l'aveu même de leurs auteurs, restent encore soumises à débat, le changement climatique a bien une influence sur la vie océanique. Le CO<sub>2</sub> présent dans l'atmosphère se dissout en effet dans les océans (loi de Henry sur l'équilibre des pressions et des tensions de gaz), provoquant leur acidification. Cette dernière a des conséquences sur la formation de micro-organismes (zooplancton et phytoplancton notamment) qui servent de base à la nourriture de nombreuses espèces marines. L'ensemble de l'écosystème est susceptible d'être altéré.

Le changement climatique joue également un rôle dans la désertification des océans, qui aurait progressé de 6,6 millions de km<sup>2</sup> depuis 1998. Le réchauffement des eaux de surface, en empêchant la remontée des eaux froides, riches en nutriments, réduit les possibilités de dissémination des micro-organismes habituellement consommés par l'ensemble des espèces marines.

L'acidification des océans et le réchauffement climatique ont conduit à une modification des espèces présentes dans certaines aires géographiques. Des balistes de Mer rouge ont été observés jusque dans le Golfe de Gascogne, et le rouget, habituellement en Méditerranée, a été recensé en Manche et Mer du Nord. Parallèlement, des poissons d'eaux froides ne peuvent plus trouver refuge dans ces mêmes mers et migrent ailleurs ou disparaissent. Ainsi en est-il de la morue.

## *3. L'impact des activités humaines*

De nombreuses études scientifiques démontrent qu'outre la pollution (les activités terrestres sont à l'origine de 80 % des pollutions qui affectent les océans, via les rejets d'engrais, les substances industrielles toxiques, l'urbanisation croissante des côtes...) et le changement climatique, le prélèvement excessif des ressources halieutiques contribue à la diminution de la biomasse et de la biodiversité des océans, qu'il s'agisse de celle de l'IFREMER sur la surveillance des mers côtières en France ou d'études américaines (NOAA, NCEAS) sur la présence de déchets plastiques ou toxiques dans les grands courants marins. Au total, 40 % de la surface des océans serait affectée par les conséquences des activités humaines.

La notion de surpêche fait toujours l'objet d'âpres discussions. Pendant des décennies, scientifiques et professionnels de la pêche ont pensé pouvoir gérer les ressources halieutiques de manière rationnelle, en se fondant sur des calculs qui devaient permettre le renouvellement des stocks. Toutefois, les effondrements de ressources, sans signes avant coureurs, comme la sardine de Californie (Monterey n'est plus un port de pêche), le hareng de Mer du Nord et récemment la morue du Canada, remettent en cause les hypothèses mathématiques. La situation est inquiétante car les prises de 25 % des 1519 espèces étudiées se sont effondrées, démontrant qu'un prélèvement trop important conduit à un stock insuffisant de reproducteurs pour assurer la pérennité d'une espèce. Parmi les poissons menacés, figurent le hareng de Mer du Nord, la morue de l'Atlantique Nord, les thons rouges de l'Antarctique et de Méditerranée.

L'arrêt de la pêche n'apporte aucune solution, car la disparition d'une espèce modifie l'ensemble de l'écosystème et favorise l'apparition d'autres espèces, certaines n'ayant aucun intérêt économique. L'ensemble de la filière industrielle (pêche, transformation, logistique) risque alors de s'arrêter. Pour la France, 35 000 emplois sont directement ou indirectement menacés pour la seule région de Bretagne par la raréfaction des ressources halieutiques.

#### *4. L'échec économique et écologique des politiques de pêche*

Les politiques de pêche, qu'il s'agisse de celle de l'Union européenne ou de celle de grands pays producteurs (Norvège, Islande, Japon, Pérou...) recherchent toutes une gestion rationnelle de la ressource halieutique afin de maximiser le tonnage et la valeur des prises. L'effondrement de la biomasse aquatique dans plusieurs zones géographiques montre que ce système a atteint une limite dangereuse, qui met en péril tant l'environnement que l'ensemble de la filière industrielle de la pêche.

Née en 1983, la politique européenne de la pêche s'est inspirée des principes de la politique agricole commune en visant l'autosuffisance de la communauté européenne pour les produits halieutiques. L'effort de pêche, par des investissements massifs, a été accru jusqu'au début des années 90, où la crise économique qui a frappé ce secteur a révélé d'importantes surcapacités. L'Union européenne, par la voix de la Commission, a considéré qu'il fallait réduire la flotte de 40 %, mais elle s'est très vite heurtée aux Etats membres qui, sous la pression des organisations professionnelles, admettaient difficilement la restructuration d'une filière pourvoyeuse de milliers d'emplois, mais fragile financièrement, et dont la plupart des petits entrepreneurs étaient endettés. La réalité sociale a dès le départ entravé l'ambition d'une réforme de la politique commune de la pêche (PCP).

Publié en 2001, le *livre vert* de la Commission européenne, intitulé « *l'avenir de la politique commune de la pêche* » a pourtant opéré un constat lucide et toujours d'actualité de la situation de ce secteur en Europe, que l'on peut résumer en quatre points :

– l'échec d'une exploitation rationnelle des ressources, les stocks de poissons recensés dans plusieurs aires géographiques étant en deçà des limites biologiques permettant leur renouvellement ;

– la fragilité économique du secteur, qui souffre d'un surinvestissement alors que les ressources halieutiques et les revenus de la pêche s'amenuisent ;

– l'insuffisance de contrôle sur les quotas de prises ;

– l'absence de prise en compte des impacts de la pêche sur l'environnement, alors qu'on ne disposait que de connaissances insuffisantes sur les écosystèmes.

Tout en admettant néanmoins que la diminution de la biomasse comme de la biodiversité résultait des différentes formes de pollutions et non exclusivement de la pêche, la Commission européenne a mis en lumière le décalage croissant entre les investissements et le rendement des prises. « *S'il y a surcapacité, il faut partager entre un nombre plus élevé d'intervenants la somme totale plus ou moins constante correspondant à la valeur du poisson débarqué. La surcapacité a un certain nombre de conséquences économiques fâcheuses : chaque navire, considéré isolément, est moins à même de procurer un revenu adéquat ; la rentabilité de la flotte souffre de la sous-utilisation des investissements ; concomitamment, l'insuffisance du retour sur investissement retarde la modernisation et affaiblit encore la compétitivité* ». La Commission a également critiqué le système de subventions publiques, qui n'a empêché ni la crise économique qui frappe ce secteur, ni la dégradation de l'environnement.

Le *livre vert* de la Commission a servi de document préparatoire pour la réforme de 2002, dont l'objectif était l'exploitation durable des ressources halieutiques. Les totaux admissibles de captures (TAC), répartis pour chaque espèce entre pays sous la forme de quotas nationaux, devaient permettre un rendement optimal par zone géographique sans mettre en péril l'état des stocks. Cette politique, excellente dans son principe, souffre pourtant d'un constat d'échec sans appel. Les prises ont encore diminué, affectant la rentabilité des navires et les revenus des pêcheurs, et plusieurs espèces marines sont en danger de disparition dans les eaux européennes. La plus connue – donc la plus emblématique – est le thon rouge de Méditerranée.

## 5. Faut-il réformer la gouvernance mondiale des océans ?

### a) Le caractère parcellaire du régime de protection de la biodiversité océanique

La brève analyse effectuée par votre Rapporteur sur la biomasse et la diversité biologique dans les océans débouche sur deux constats : d'une part l'extrême gravité d'une situation, qui laisse à l'humanité moins de 10 ans pour restaurer la vie marine et gérer raisonnablement les activités humaines, notamment la pêche ; d'autre part le caractère parcellaire des réponses internationales.

Cette dispersion des réponses aux problèmes des océans est logique. Les menaces sur la mer sont d'origine multiples (hydrocarbures, rejets telluriques, taille des engins de pêche, effets de la disparition d'une espèce sur l'écosystème) et ont appelé des réponses techniques. Le droit de la mer repose fondamentalement toujours sur la liberté, c'est-à-dire l'usage libre que l'on peut faire des océans, à l'exception des eaux territoriales et des zones économiques exclusives, et des accords thématiques sur la lutte contre les pollutions ou la protection de certaines espèces. Nous vivons toujours, inconsciemment, sous l'adage de Grotius, qui écrivait en 1609 : « *La pêche en mer est libre car il est impossible d'en épuiser les richesses* ».

Si les ressources minérales au fond des océans, comme les nodules polymétalliques, font l'objet d'un régime juridique, le milieu vivant de haute mer n'est sous la protection d'aucun régime juridique. Il a le statut de *res nullius*. Chaque zone géographique court ainsi le risque d'une surexploitation suivie d'un épuisement. La protection de la biomasse comme de la biodiversité océaniques n'est assurée qu'en zone côtière, sur la base de démarches volontaires des Etats, conformément aux principes de la Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique qui reconnaît la souveraineté des Etats sur leur biodiversité.

La Convention de Rio n'envisage la biodiversité marine que comme une composante de la biodiversité, alors qu'elle nécessite une approche spécifique, ne serait-ce qu'en raison de la notion de *res nullius* qui met en péril de nombreuses espèces du large. Les Etats ont commencé à prendre conscience de cet état de fait et ont défini lors d'une conférence qui s'est tenue en Indonésie, en 1995, un mandat de Djakarta sur la diversité biologique de la mer et du littoral. Les grands axes de ce texte concernent les aires marines et côtières, la mise en place d'aires protégées en haute mer, l'utilisation raisonnée des ressources marines, la lutte contre l'introduction d'espèces invasives et l'impact de l'aquaculture sur l'environnement. Il s'est agi d'une première étape, mais elle n'a pas résolu l'ambiguïté qui entourait le concept de biodiversité dès 1982.

### **b) Protection de la vie ou des intérêts commerciaux des Etats ?**

La convention de 1982 sur le droit de la mer a certes fait de la biodiversité un élément du patrimoine de l'humanité mais en consacrant les espèces marines « ressources naturelles », elle en a fait des ressources commerciales sur lesquels les Etats cherchent inévitablement à asseoir leur souveraineté. La notion de protection de la biodiversité comme élément de richesse naturelle, comme composante d'un écosystème indispensable à la vie humaine, passe ainsi au second plan. L'affrontement entre pays riches de l'hémisphère Nord et pays pauvres de l'hémisphère Sud sur les gènes du vivant (marché prometteur dans le secteur des biotechnologies) en est l'illustration. Les pays du Nord, qui maîtrisent les technologies du vivant, veulent un accès libre aux ressources et la protection de leurs technologies par des brevets, tandis que les pays du Sud, riches d'une diversité marine quatre fois supérieure à celle constatée en mers froides, veulent contrôler leurs ressources. La biodiversité est donc dans les deux envisagée sous l'angle de son intérêt économique.

### **c) Vers un abandon du principe de *res nullius* ?**

Quels que soient les principes affirmés dans plusieurs conventions internationales, comme *l'intérêt commun de l'humanité*, aucun ne peut en pratique sauvegarder la biodiversité si la biomasse subit des atteintes irréversibles, en raison de la liberté des mers et du *res nullius* applicable aux ressources. Aussi émerge progressivement l'idée d'un abandon de cette notion, au profit d'un espace et de ressources considérés comme communs à l'ensemble de l'humanité, et devant en conséquence faire l'objet d'une gestion conjointe. Le *res nullius* n'ayant pu protéger la vie marine, il convient de lui donner un statut qui débouche sur un mode de gestion permettant de la préserver.

L'abandon du *res nullius* n'est encore qu'une idée dont débattent les ONG s'occupant d'environnement, mais elle mérite incontestablement d'être soutenue car l'on voit mal comment protéger la biodiversité sans une politique fixant des limites aux interventions humaines tant sur les espaces que sur les milieux. La gestion commune de l'ensemble des espaces océaniques ne peut relever que d'une organisation multilatérale, placée sous l'égide des Nations-Unies dans la mesure où elle concerne l'ensemble de l'humanité.

Interrogé par votre Rapporteur, le MAE ne s'est pas prononcé pour l'heure sur une éventuelle renonciation au *res nullius*. Notre pays a en revanche conscience que le statu quo fait courir un grand danger pour la biomasse et la biodiversité océaniques. C'est en toute logique que la France soutient la position européenne, que l'on peut qualifier d'intermédiaire par rapport à l'abandon du *res nullius*, visant à élaborer un accord de mise en œuvre de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer permettant de protéger la biodiversité marine au-delà des aires sous juridiction nationale. Il reste à convaincre d'importants pays, comme les Etats-Unis, la Norvège ou le Japon de l'intérêt à établir des espaces marins protégés en haute mer dans le cadre d'accords régionaux.

#### **IV.– L'ÉNERGIE, UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE QUI S'ACCOMMODE MAL DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES**

Lorsque les questions d'énergie sont évoquées à l'échelle internationale, c'est le plus souvent sous l'angle de l'accès aux ressources et de leur acheminement vers les zones de consommation, et plus rarement sous l'angle environnemental. Les politiques étrangères des Etats-Unis, de la Russie et de la Chine sont ainsi analysées sous ce prisme. Le paquet « énergie – climat » de l'Union européenne constitue l'une des rares exceptions à cette approche, même si la maîtrise de la consommation des entreprises et des ménages constitue également un moyen d'atténuer la pression politique que peuvent exercer les Etats fournisseurs.

Comme la quantité d'énergies fossiles consommée à travers le monde détermine le taux de pollution et la quantité de CO<sub>2</sub> dissoute dans les océans, il pourrait être envisageable que les Etats s'entendent sur des prix qui préservent les intérêts des pays fournisseurs comme ceux des pays consommateurs tout en ayant un effet modérateur sur la consommation. Un simple constat permet d'affirmer que nous sommes loin de ce schéma.

##### **A.– Des objectifs ambitieux**

Parmi les questions multilatérales, l'énergie est une question prioritaire pour la diplomatie française si l'on en croit les déclarations du gouvernement. Les résultats obtenus sont encore loin des objectifs affichés, mais à la décharge de la France, il est difficile de transformer en politique commune des politiques nationales par lesquelles chaque Etat a préservé des intérêts bilatéraux par des jeux d'accords dont la contrepartie est politique, commerciale ou militaire. Ainsi en est-il des relations entre l'Allemagne et la Russie ou entre la France et les pays de la péninsule arabique.

Notre pays a acquis une certaine indépendance grâce à la filière nucléaire, mais il est largement dépendant des importations d'énergies fossiles que sont le pétrole et le gaz, au même titre que la plupart de ses partenaires de l'Union européenne. Les importations couvrent 50 % de nos besoins énergétiques. Notre diplomatie ne présente pas d'originalité spécifique en ce domaine, et se fonde sur la diversification des fournisseurs, la diversification des sources d'énergie relevant pour sa part de la politique interne. Ce n'est que récemment que nous nous sommes aperçus que diminuer notre consommation d'énergies fossiles permettait à la fois d'alléger notre dépendance extérieure et de combattre les émissions de CO<sub>2</sub>. Ce constat a été encore plus aigu aux Etats-Unis, où le Président Barack Obama en a fait un thème central de sa politique économique et de sa politique étrangère.

La sécurité énergétique s'impose donc comme l'un des points les plus importants des négociations internationales, en raison d'une prise de conscience croissante des enjeux : augmentation de la demande mondiale, caractère limité de la quantité de ressources disponibles, risque géopolitiques sur la sécurité des approvisionnements, réchauffement climatique... La France a dégagé sur ces questions une vision globale, considérant que la sécurité énergétique ne se limitait pas à la seule garantie des approvisionnements mais qu'elle concernait l'équilibre entre l'offre et la demande, l'efficacité énergétique avec le développement d'énergies sobres en carbone et le développement de technologies permettant de préserver l'environnement.

Cette doctrine est ambitieuse au regard de la réalité, car d'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la demande en énergie primaire doit augmenter de 55 % d'ici 2030, le gaz, le pétrole et le charbon représentant 80 % de ce total.

Si les pays du G8 demeurent les principaux consommateurs d'énergie (46 % de la demande mondiale), l'émergence de nouvelles puissances économiques (Chine, Inde, bloc des Etats de l'ASEAN, Brésil) rend stratégique l'accès aux ressources au Moyen-Orient, en Asie centrale, en Russie et dans le Golfe de Guinée.

Première puissance économique mondiale, l'Union européenne (UE) dépend largement des importations en énergies fossiles. La France a largement contribué aux orientations du Conseil européen du 9 mars 2007 pour la mise en place d'une *politique de l'énergie intégrée, durable et compétitive* et le développement d'une politique énergétique extérieure européenne. Il a fallu toutefois qu'intervienne la crise russo-géorgienne en août 2008, puis la crise russo-ukrainienne de janvier 2009 pour que l'UE comprenne la nécessité de mettre en œuvre cette politique et de ne pas se limiter à quelques vœux pieux. La présidence française, lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, a lancé les bases de cette politique et a démontré à ses partenaires qu'il fallait accélérer les travaux sur la sécurité énergétique.

La présidence française a proposé des orientations qui diffèrent quelque peu des positions adoptées par l'UE dans le passé, le plus souvent centrées sur le droit de la concurrence et la protection du consommateur. La France a en effet toujours hésité à entrer dans une logique de marché, s'agissant de l'énergie, car il n'a jamais été démontré que concurrence et liberté des prix offraient de meilleurs services et de meilleures garanties que les monopoles et les services publics. De même, la concurrence, qui exige *in fine* de tirer les prix vers le bas, s'accommode mal de la prise en compte d'exigences environnementales, sauf si un cadre législatif l'exige. Le « paquet énergie climat », qui est le résultat d'un compromis sur lequel de nombreux industriels ont pesé, démontre néanmoins que l'intervention des Etats est nécessaire, et politiquement exigée par les opinions publiques, lorsque sont en jeu des domaines aussi essentiels que la protection de notre environnement.

Le plan proposé en conséquence par la Commission européenne répond largement aux objectifs de la France, surtout en son quatrième point : développer les infrastructures, diversifier les sources d’approvisionnement, disposer de stocks en cas de crise et renforcer l’efficacité de l’utilisation de l’énergie.

L’utilisation des ressources énergétiques est inséparable de la question du réchauffement climatique, sur laquelle la présidence française de l’UE a obtenu un accord en décembre 2008. L’action de notre pays se poursuit dans le cadre du G8, ainsi que dans les autres forums internationaux, tels l’AIE ou le forum international de l’énergie. Les mandats de ces organismes répondent en grande partie aux préoccupations de notre pays (suivi des politiques énergétiques, transparence des marchés des hydrocarbures, mise en place de politiques communes, sécurité des approvisionnements) mais pourraient être élargis pour mieux prendre en compte la protection de l’environnement.

La diplomatie française peut sans aucun doute affirmer qu’elle a joué un rôle dans la prise de conscience que l’énergie est un bien commun et qu’une consommation modérée d’énergies fossiles est une première réponse au réchauffement climatique. Il lui revient de poursuivre une action auprès de grands Etats consommateurs (Etats-Unis, Chine, Inde) qui ne partagent pas spontanément sa vision, en raison de leurs intérêts vitaux (structure de l’industrie, taux de croissance...).

## **B.– La faiblesse des Etats face aux facteurs de formation des prix de l’énergie**

Il peut paraître curieux de consacrer quelques lignes à la fixation des prix du pétrole et du gaz dans un rapport sur la diplomatie et l’environnement, mais c’est oublier que la consommation des énergies fossiles, dont sont issues les émissions de CO<sub>2</sub>, dépend autant des prix à la production que des taxations appliquées par les Etats. Le « pic » de prix atteint par le baril de pétrole en juillet 2008 a ainsi eu des répercussions à la baisse sur les achats d’essence le mois suivant.

Dès lors que le prix de l’énergie a des effets sur sa consommation et que l’objectif des Etats, tel qu’il est exprimé dans les forums internationaux (Union européenne et ONU notamment) est de diminuer l’élasticité entre la croissance économique et la consommation de l’énergie, maîtriser ce prix peut devenir un objectif de politique internationale. Or, si les Etats disposent de l’arme fiscale (TIPP et TVA en France) pour moduler le coût acquitté par le consommateur final (entreprises, ménages), l’expérience de ces dernières années démontre que la formation des prix avant taxation échappe largement à l’influence des Etats et qu’elle relève plutôt de facteurs liés au fonctionnement des marchés.

### *1. Des marchés hétérogènes, confrontés à une abondance de liquidités*

Il existe trois grands marchés de l'énergie : pétrole et essence, gaz et enfin électricité. Chacun fonctionne différemment. Le prix du pétrole est largement déterminé par les marchés financiers, tandis que celui du gaz, longtemps prévu par des contrats de gré à gré, est fixé depuis 1998 par les marchés *spots* européens. Le prix de l'électricité demeure principalement fixé par des marchés de gré à gré.

A ces trois marchés, s'est ajouté le marché du carbone, dont le chiffre d'affaires était de 10 milliards de dollars en 2005, avant de dépasser 100 milliards de dollars en 2008. C'est sur ce marché que s'échangent les quotas de CO<sub>2</sub>.

A l'exception de quelques rares entreprises publiques, comme Gazprom, les acteurs nationaux sont rarement leaders sur les marchés et ne contribuent que faiblement à la formation des prix de l'énergie. L'action des Etats s'en trouve limitée. En revanche, le secteur de la finance est devenu en moins de 10 ans le principal lieu de formation des prix. Les attentats du 11 septembre 2001, puis la faillite de la société de courtage en énergie Enron, en novembre 2001, ont conduit à un ralentissement économique et aux licenciements de milliers de *traders*, qui disposaient d'une expérience professionnelle dans le secteur de l'énergie. Ces *traders* ont été recrutés par des banques et des fonds financiers, à la fin de 2002 et de 2003, au moment où la Réserve fédérale américaine avait fixé son taux directeur à presque 0 pour éviter un ralentissement économique. La conjonction d'une abondance de liquidités et d'une expertise professionnelle a conduit les établissements financiers à devenir entre 2003 et 2008 les principaux formateurs du prix du pétrole. Goldman Sachs, Barclays, BNP Paribas et la Société générale sont ainsi devenues les quatre sociétés leaders du courtage en pétrole. En 2003, les entreprises n'appartenant pas au secteur pétrolier avaient investi 20 milliards de dollars dans le secteur de l'énergie. En 2008, leurs avoirs atteignaient 220 milliards.

### *2. Des facteurs de formation des prix qui échappent aux Etats importateurs*

Le prix du pétrole comme celui du gaz sort d'un cycle dont la hausse a été d'une ampleur inégalée, suivie d'une baisse extrêmement rapide. Plusieurs experts, consultés par votre Rapporteur, ont admis mal comprendre les facteurs de formation des prix de l'énergie, même si, avec le recul et l'aide de statistiques, trois éléments peuvent être dégagés.

Le premier élément est lié à la part de l'économie chinoise dans la croissance mondiale. Quand la hausse des prix du pétrole s'est emballée en 2004 (+ 33 % par rapport à 2003) et 2005 (+ 43 % par rapport à 2004), l'explication la plus commode a consisté à mettre en avant la progression de la consommation chinoise de produits pétroliers (en moyenne de 6,5 % par an depuis 10 ans) pour alimenter son industrie. La part de la Chine dans la consommation mondiale est passée de 0,9 % en 1980 à près de 9 % en 2008. De 2003 à 2008, plus de 40 % de la croissance de la demande mondiale a émané de la Chine.

Le second élément provient de l'attitude des pays producteurs. En raison de la hausse considérable de leurs revenus pétroliers et gaziers, les pays producteurs ont trouvé intérêt à entretenir la rareté, en n'augmentant ni leur production ni leurs capacités de raffinage. La consommation journalière était en août 2008 de 82 millions de barils par jour, alors que la production journalière s'établissait à 82,2 millions de barils. Les revenus ont permis de lancer de grands programmes d'investissements (Qatar, Emirats arabes unis), de financer le désendettement public extérieur (Russie) ou des dépenses militaires (Russie également).

Le troisième élément est venu de l'intérêt des marchés financiers pour l'énergie, pour diversifier leurs actifs et compenser la baisse du dollar. Quand le dollar a baissé, les producteurs hors zone dollar ont voulu maintenir leurs revenus et ont réagi en augmentant les prix en dollar. Du côté des consommateurs situés hors zone dollar (zone euro notamment), la hausse des prix du pétrole a été amortie par la baisse du dollar. Les consommateurs à travers le monde n'ont donc pas été incités à réduire leur consommation, jusqu'à ce que les prix finaux, compte tenu des taxes, atteignent le niveau constaté en août 2008. Mais les investisseurs financiers ont décelé dans le pétrole un actif commode pour se protéger contre l'inflation et la chute du dollar : le nombre de contrats « pétrole » sur le Nymex américain a ainsi été multiplié par trois entre 2003 et début 2008, et la part d'opérateurs financiers y est passée de 25 % à 45 %. Au début de l'année 2008, et alors que s'amorçaient la chute du marché immobilier américain et la forte baisse des marchés des actions à travers le monde, on estime que chaque baril produit donnait lieu à 10 transactions spéculatives, provoquant une financiarisation de l'économie réelle. Les gains sur les marchés de l'énergie ont partiellement compensé les pertes sur les valeurs mobilières.

Ces trois facteurs expliquent largement la hausse importante des prix du baril pétrolier mais ont été amplifiés par d'autres phénomènes, plus classiques, soit d'ordre technique (sous-capacités de raffinage, prix de l'acier), soit d'ordre politique (troubles au Nigeria dans le delta du Niger, tensions dues au programme nucléaire de l'Iran). L'importance qu'ils ont pris dans la formation des prix permet également de comprendre pourquoi le pétrole a perdu 65 % de sa valeur en cinq mois, après l'apparition de la crise des établissements bancaires aux Etats-Unis.

## **C.– La politique française de l'énergie : sécuriser les approvisionnements avant de préserver l'environnement**

La loi de programme du 13 juillet 2005 (n° 2005-781) constitue le texte qui fixe actuellement les orientations de la politique énergétique de la France. Ces orientations sont au nombre de trois :

- sécuriser les approvisionnements ;
- disposer d'énergie à des prix compétitifs ;
- tenir compte de l'impact environnemental de la façon dont l'énergie est produite et consommée.

Ce triptyque, dans son principe, concilie les nécessités du présent (assurer le fonctionnement de l'économie par une énergie au coût le plus bas possible) tout en réfléchissant à l'avenir, en tenant compte de l'impact environnemental. Il reste que la sécurité de nos approvisionnements demeure l'objectif central de la loi de 2005 précitée, pour des raisons économiques comme diplomatiques si nous tenons à préserver notre indépendance sur la scène internationale. Par ailleurs, l'impact environnemental des conditions de production et de consommation de l'énergie n'entraîne pas l'obligation d'augmenter les coûts de consommation finaux. Or c'est parce ces coûts sont élevés que les investissements permettant de mettre en place une économie respectueuse de l'environnement deviennent rentables.

### *1. La réduction de la dépendance extérieure et la sécurité des approvisionnements*

Pour mieux garantir la sécurité de son approvisionnement, la France a fait le choix de réduire sa dépendance énergétique extérieure, en développant de façon volontariste depuis 30 ans un programme électronucléaire. Il s'agit d'investissements coûteux pour notre pays, mais qui ont des résultats probants : le taux d'indépendance énergétique extérieur est actuellement de 50 %, à comparer à 25 % il y a 30 ans.

S'agissant des énergies fossiles importées, la France agit selon quatre objectifs, portant tant sur l'offre que sur la demande : la diversification, la prévisibilité, la flexibilité et la mise en place d'un filet de sécurité en cas de crise.

La diversification est à la fois sectorielle et géographique : Il s'agit tout autant de ne pas dépendre d'une seule filière énergétique que de diversifier nos routes d'approvisionnement, comme, par exemple, la réception du gaz naturel liquéfié. De ce double point de vue, l'approvisionnement énergétique français évite la dépendance exclusive d'un fournisseur ou d'une filière. La diversification est aussi celle des portefeuilles d'activités de GdF-Suez et de Total, principaux opérateurs français sur les marchés de l'énergie.

La prévisibilité constitue un exercice de prospective sur l'offre et la demande à moyen terme. Notre pays mène régulièrement ce type d'exercice, afin d'identifier à l'avance les investissements nécessaires et d'assurer l'autonomie de sa production d'électricité.

La flexibilité permet à notre système d'approvisionnement de résister aux aléas énergétiques extérieurs (crise politique, conflit bloquant des routes de transit), qu'il s'agisse d'utiliser des routes alternatives d'approvisionnement ou de recourir à des capacités de stockage pour faire face à des baisses temporaires de nos approvisionnements... Du côté de la demande, les pouvoirs publics cherchent à orienter les usages des énergies primaires qui sont, pratiquement à part égales, la production d'électricité, la consommation énergétique dans l'industrie, les usages résidentiels et tertiaires et enfin les transports, en sorte que si telle source d'énergie venait à manquer, notre pays puisse sans trop de dommage se tourner vers une source alternative. La politique française de promotion des biocarburants vise par exemple à desserrer la contrainte énergétique dans un secteur, celui des transports, où le pétrole est très peu substituable et où la menace sur les prix du pétrole ne peut être ignorée.

Le filet de sécurité en cas de crise vise à disposer de plans d'urgence opérationnels, basés sur des scénarii précis (échelle des incidents) et reposant sur des capacités de secours (stocks) ou des solutions hiérarchisées et prévues à l'avance concernant l'étalement de la demande (délestages, mesures de restriction...), si les solutions du côté de l'offre ne sont pas suffisantes. Ces plans sont coordonnés et mis en œuvre avec nos partenaires, comme dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie.

## *2. Prolonger l'approche française à l'échelle européenne*

Avec le *paquet énergie-climat*, la sécurité énergétique a constitué le deuxième volet de la politique de l'énergie de la présidence française de l'Union européenne. (cf. rapport Mandil). Ce thème a connu une actualité d'autant plus brûlante que la présidence française a été marquée, au plan international, par le conflit russo-géorgien. La timidité de la réaction européenne face à l'atteinte au territoire d'un Etat souverain, en violation de la Charte de l'ONU comme des règles de l'OSCE, tient à la vulnérabilité de l'Europe dans le domaine de l'énergie et illustre la nécessité, pour l'UE, d'intensifier ses efforts en matière de sécurité des approvisionnements énergétiques.

Outre le rapport Mandil, plusieurs initiatives ont marqué la présidence française dans le domaine de la sécurité énergétique :

– Contribution de la présidence française du conseil de l'Union pour améliorer la sécurité énergétique de l'Europe (Conseil informel Environnement-Energie, à Saint-Cloud, le 5 juillet 2008) ;

– Lancement des négociations d'élargissement de la Communauté de l'énergie avec l'Ukraine, la Moldavie et la Turquie (juillet 2008) ;

– Lancement de l'Union pour la Méditerranée, qui comprend notamment, dans le domaine de l'énergie, *le plan solaire méditerranéen* ;

– Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, qui a adopté des orientations pour renforcer la sécurité énergétique européenne, sur la base d'un rapport de la présidence détaillant les mesures que l'UE devrait prendre, selon cinq grands axes : efficacité énergétique, diversification des sources, transparence et prévisibilité de l'offre et de la demande, dispositifs de solidarité et infrastructures de transport.

La deuxième partie de la présidence française a été marquée par d'autres initiatives, qui reflètent largement les conceptions de notre pays. La Commission européenne a ainsi publié le 13 novembre 2008 la *deuxième revue stratégique sur l'énergie dans l'Union*, qui met l'accent sur cinq axes d'action : les besoins en infrastructures nouvelles et la diversification des fournisseurs, les relations énergétiques extérieures, les stocks pétroliers et gaziers et les mécanismes de réponse aux crises, l'efficacité énergétique et enfin, une meilleure utilisation des ressources énergétiques européennes. Une large part de ce document concerne les priorités géographiques d'aménagement d'infrastructures : plan d'interconnexion pour la région balte, anneau méditerranéen de l'énergie, interconnexions gazières et électriques traversant l'Europe du centre et du Sud-Est, réseau d'énergie en mer du Nord, corridor gazier méridional et plan en faveur du gaz naturel liquide.

### *3. Assurer la transition vers une économie respectueuse de l'environnement*

La baisse actuelle des prix du pétrole et du gaz est à l'évidence conjoncturelle. Tant que perdurera la crise économique et financière, qui réduit l'activité des entreprises, la demande en énergie fossiles sera inférieure au pic enregistré jusqu'en juillet 2008. L'inconvénient de la baisse des prix est qu'elle rend moins rentable les investissements en faveur des énergies renouvelables et risque ainsi de réduire l'engagement politique sur les réformes nécessaires évoquées à l'échelle européenne ou lors de la discussion du projet de loi mettant en œuvre le *Grenelle de l'environnement*.

Le gouvernement français considère qu'en dépit de la baisse des prix du pétrole, les facteurs structurels pour une hausse des prix de l'énergie à moyen et long terme demeurent. En conséquence, il n'y a pas lieu de différer les efforts engagés pour réduire l'intensité en hydrocarbures de nos économies.

A cet égard, la France a approuvé les résultats de la réunion de Djeddah, convoquée à l'initiative du roi Abdallah d'Arabie saoudite, le 22 juin 2008, qui a réuni les pays producteurs et consommateurs, les grandes entreprises pétrolières, l'OPEP, l'Agence internationale de l'énergie et le Forum international de l'énergie. Cette réunions a permis de valider la nécessité d'une analyse conjointe des pays producteurs et des pays consommateurs sur la part respective de la spéculation et celle sur les causes structurelles dans l'augmentation des prix du pétrole, ainsi que sur l'intérêt mutuel pour les Etats d'avoir une vision de long terme.

Il s'agit pour la France d'une première étape en vue des prochaines échéances, où la question des prix du pétrole et du gaz, et surtout des modalités de la transition vers des systèmes énergétiques plus durables sera à nouveau à l'ordre du jour, notamment dans le cadre des travaux du G8 sous la présidence italienne, en 2009. La nouvelle donne énergétique internationale va nécessiter de dépasser le dialogue habituel entre pays producteurs et pays consommateurs par un changement d'approche de la coopération internationale sur les questions énergétiques. Cette approche devra impérativement tenir compte des engagements internationaux sur le climat et le recours raisonné aux énergies fossiles. C'est dans cet esprit que la France, lors du sommet du G8 de Toyako, le 9 juillet 2008, a proposé et fait adopter la création d'un Forum international pour la promotion de l'efficacité énergétique et le renforcement de la coopération internationale sur les technologies de l'énergie permettant d'économiser des énergies fossiles. Il s'agit d'un pas supplémentaire dans la prise de conscience des grands pays industrialisés, mais notre pays considère que l'effort doit être poursuivi. Outre les propositions habituelles que notre pays émet sur la diversification des ressources comme des routes d'approvisionnement, c'est bien la transition vers une économie plus respectueuses de l'environnement à la quelle notre pays aspire de convaincre la communauté internationale. La recherche d'une meilleure efficacité énergétique sera sans doute la source de nouvelles coopérations internationales.



## CONCLUSION ET PROPOSITIONS

En prenant conscience des atteintes à l'environnement, la communauté internationale est devant une chance historique : dépasser les vieux clivages comme l'environnement contre l'économie, ou le Nord contre le Sud, pour bâtir un avenir fondé sur l'intérêt de l'ensemble de l'humanité. Plutôt qu'être subie, la crise globale que nous traversons, dont l'écologie n'est qu'un aspect, peut constituer un point de départ : inventer une nouvelle société dont le mode de fonctionnement respecte la planète si fragile sur laquelle nous vivons.

Par ses positions sur la scène internationale, la France, conjointement avec ses partenaires européens, propose sans la moindre ambiguïté d'assurer la transition de nos sociétés vers un meilleur respect de l'environnement. Ce travail est considérable car il porte sur des sujets aussi divers – et lourds de conséquences économiques et sociales – que la régulation des industries, les modes de production agricole, les sources d'énergie, l'aménagement des espaces pour sauvegarder la biomasse et la biodiversité marines et terrestres.

L'outil diplomatique mis en place par notre pays doit lui permettre d'user de son influence dans des domaines où de difficiles et patients compromis seront nécessaires. Il n'est pas aisé de passer d'une société exploitant la nature à une société la respectant alors même que nous ne pouvons qu'extrapoler certaines tendances pour déterminer notre avenir, sans réellement le concevoir. Si le gouvernement fait de cet outil un dispositif qui permette tout à la fois de recueillir des informations, d'être ouvert aux propositions des élus et des ONG et de planifier une stratégie d'action, la réforme qu'il a récemment conduite sera couronnée de succès. L'Etat disposera d'une administration légère et moderne pour agir dans l'un des domaines les plus importants pour notre temps.

Incontestablement, l'Etat a pris la mesure du défi environnemental en mettant en place l'outil d'une politique transversale, qui assure la coordination du ministère des Affaires étrangères et de celui chargé de l'Ecologie. Votre Rapporteur estime en revanche que le dispositif nécessite d'être complété par un socle doctrinal plus clair, perceptible par l'ensemble des acteurs politiques comme par nos concitoyens, auxquels cette politique est destinée. Si notre pays a su dégager une stratégie sur le climat et l'énergie, il lui faut opérer la même démarche sur la biodiversité et la biomasse, tant terrestres que marines. Notre pays a certes signé la plupart des conventions internationales dans ces domaines, mais compte tenu de leur caractère

parcellaire, il pourrait prendre l'initiative d'une doctrine cohérente, dont l'objectif serait d'arrêter la diminution de la biomasse comme de la biodiversité. De la même manière qu'elle a su convaincre ses partenaires européens de relayer ses idées sur le climat, la France pourrait user de la même démarche sur ces deux questions.

La France pourrait également proposer à ses partenaires de l'OCDE de mieux intégrer les grands pays émergents (Inde, Chine, Brésil) au processus de conciliation de l'économie et de l'environnement. Jusqu'à présent, ces pays, qui émettent de fortes quantités de CO<sub>2</sub>, sont réticents à tout mécanisme qui entraverait leur développement économique, et sont peu éligibles aux mécanismes d'échanges de quotas, qui ont fait la preuve de leur utilité. La France a su convaincre ses partenaires, à l'occasion de la crise financière, que la réforme du système monétaire et bancaire international ne pouvait aboutir sans la participation de ces pays. Il lui faut prendre l'initiative d'une démarche analogue pour l'environnement, qui prenne en compte la réalité d'un monde multipolaire.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent rapport d'information au cours de sa réunion du 13 mai 2009.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

**Le Président Axel Poniatowski.** La France est très en pointe en matière de lutte contre le réchauffement climatique et a su exercer une influence importante dans les négociations internationales, ce qui n'est pas le cas en matière de protection de la biodiversité et de la biomasse. Dans ces deux domaines, nos principaux partenaires sont-ils plus avancés ? Ont-ils pris des initiatives ?

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** Ils n'ont pas jusqu'ici véritablement eu de comportements différents de celui de la France. Au niveau fédéral, les Etats-Unis par exemple développent une approche centrée sur les enjeux de sécurité nationale, mais de nombreux organismes privés sont sensibles à ces différentes problématiques. Comme en matière de lutte contre le réchauffement climatique, certains Etats fédérés ont une approche dynamique en matière de biodiversité et de biomasse. Alors que la France possède le deuxième domaine maritime mondial, on pourrait s'attendre à ce qu'elle joue un rôle plus moteur dans ces domaines.

**Mme Nicole Ameline.** Je vous remercie, M. le Rapporteur, d'avoir mis l'accent non seulement sur la place que l'environnement devrait avoir dans notre diplomatie, mais aussi sur son importance dans le champ politique en général. Avez-vous le sentiment qu'il existe une volonté politique en France en faveur du redéploiement de moyens plus importants au service de la défense des dossiers environnementaux ? S'il est vrai que notre pays a besoin d'une véritable doctrine sur ces questions, il est également urgent de parvenir à une cohérence européenne. Il me semble que la défense de l'environnement pourrait constituer un thème sur lequel l'Europe est en mesure d'apporter une vraie valeur ajoutée au niveau international.

M. Jean-Louis Borloo a lancé l'idée d'un partenariat stratégique environnemental avec l'Afrique : pouvez-vous nous indiquer où en est ce projet ? Pourrait-il conduire à l'adoption par la France d'une approche plus régionale dans ses relations avec ce continent dans la mesure où c'est à cette échelle que les questions environnementales peuvent être traitées ?

Il me semble que la question des transferts de technologie vers les pays en développement devrait être au cœur des négociations de Doha. Ils sont en effet indispensables pour permettre à ces pays d'avoir une croissance économique respectueuse de l'environnement. Que peut-on attendre des négociations en cours sur ce point ? Qu'en est-il du Sommet de Copenhague ?

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** Dans la mesure où c'est l'Union européenne qui mène la négociation à Doha pour les Etats membres, il est en effet nécessaire que soit élaborée une doctrine commune. Les transferts de technologie constituent un point clef. La préoccupation environnementale commence à être davantage prise en compte en Afrique, comme en Asie. Les interventions françaises par l'intermédiaire de l'Agence française de développement tiennent de plus en plus compte des enjeux environnementaux, privilégiant encore, il est vrai, la lutte contre le réchauffement climatique. Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) intervient désormais plutôt en faveur de la protection de la biodiversité. La prise en considération de ces enjeux dans l'aide publique au développement doit absolument être accentuée dans l'avenir.

En ce qui concerne d'éventuels redéploiements de crédits, il faut souligner que, pour ce qui est du champ des négociations internationales, nous avons moins besoin de crédits supplémentaires que de davantage d'expertise. Notre pays est actuellement en train de se donner les moyens d'être représenté au sein de toutes les conférences internationales traitant de questions environnementales, alors que jusqu'ici nos moyens humains ne nous permettaient pas d'envoyer un représentant français dans toutes les instances internationales, ce qui avait souvent des conséquences dommageables. En revanche, il faut renforcer les moyens de mener des politiques internes en matière environnementale. Il est toujours plus facile de défendre des objectifs au niveau international, lorsque l'on s'efforce effectivement de les atteindre au niveau national.

**M. Philippe Cochet.** J'ai l'impression que notre rapporteur est relativement pessimiste quant à la prise en compte des enjeux environnementaux par les grands pays en développement rapide que sont l'Inde, la Chine ou le Brésil. Je serai plus positif en ce qui les concerne. En revanche, le renforcement de la prise en compte des enjeux environnementaux ne risque-t-il pas de nuire à la défense de nos intérêts commerciaux ?

**M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur.** Les problématiques environnementales ne présentent pas toutes le même degré d'urgence. Il est évident que la protection de la biodiversité et de la biomasse marines présente un degré d'urgence absolu. Nous ne devons pas oublier que la politique de l'environnement vise à modifier des comportements, et qu'in fine, cette modification pourrait avoir des conséquences commerciales à court terme. Il a toujours été nécessaire de parvenir à un équilibre entre les différents intérêts. Le Président Chirac avait lancé l'idée d'une organisation mondiale de l'environnement, destinée à faire contrepoids à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce projet n'a pas abouti mais il a conduit à envisager une transformation du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en une organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUE), idée qui n'a pas beaucoup progressé non plus. Pourtant, il est certain que la conciliation entre les différents enjeux serait facilitée s'il existait une véritable agence internationale en mesure de travailler avec l'OMC.

Je ne suis pas pessimiste en ce qui concerne les grands pays émergents, même si leur prise de conscience ne suit pas partout le même rythme. La Chine évolue rapidement sur ces questions, car elle rencontre de nombreux problèmes dont les causes sont environnementales. Le parti communiste chinois a même entrepris de mesurer l'efficacité de ses responsables à l'aune de critères environnementaux. Un projet d'échange de quotas d'émission de CO2 au niveau chinois est même en cours d'élaboration. Le pays enregistre de rapides progrès sur le charbon propre, domaine dans lequel il sera bientôt en avance sur les pays occidentaux. L'Inde apparaît moins préoccupée par les questions de réchauffement climatique, mais plus sensible à la défense de la biodiversité, tandis que le Brésil commence à se préoccuper sérieusement de la préservation de ses forêts.

La commission *autorise* la publication du présent rapport d'information.

\*

\* \*



**ANNEXES**



## Annexe 1 : Calendrier des négociations sur le climat en 2009

L'annexe 1 illustre la complexité des négociations sur le climat, dont le calendrier est retracé ci-après :

### Grandes échéances des négociations sur le climat en 2009

Échéance	Objet de la réunion	Enjeux/Niveau de participation/Observations
<b>FEVRIER</b>		
Semaine du 2 février	1 <sup>ère</sup> réunion du groupe de travail franco-indien sur le changement climatique, les transferts de technologies et leur financement	Delhi <i>En marge du « Delhi Sustainable Development Summit ». Echange d'expériences entre Français et Indiens et présentation de l'offre technologique française encore méconnue de nos partenaires Indiens.</i> <b>[niveau DG]</b>
13 février	G20 finance - Atelier sur le changement climatique organisé par le Royaume-Uni et l'Australie	Londres - <i>L'architecture financière internationale concernant le climat pour 2009</i> <b>[niveau ministre des Finances-]</b>
17-18 février	Conférence des ministres chargés du climat et de l'énergie.	Copenhague <i>Initiative de la future présidence de la COP15.</i> <b>[niveau ministre – MEEDDAT-]</b>
<b>MARS</b>		
1-2 mars	Conseil environnement	Bruxelles <i>Adoption d'une position de l'UE sur le financement international du climat.</i> <b>[niveau ministre -MEEDDAT-]</b>
30 mars-9 avril	CCNUCC : groupe de travail sur l'accord post-2012	Bonn <i>1<sup>re</sup> réunion post Poznan.</i> <b>[niveau Ambassadeur climat]</b>
<b>AVRIL</b>		
22-24 avril	Réunion des ministres de l'Environnement du G8	Syracuse <b>[niveau ministre -MEEDDAT-]</b>
<b>MAI</b>		
24-26 mai	Sommet mondial des entreprises sur le changement climatique	Copenhague <i>Initiative de la future présidence de la COP15.</i> <b>[niveau DG]</b>

<b>JUIN</b>		
Date à déterminer	Réunion ministérielle climat du Groupe « Groenland »	Groenland <i>Réunion annuelle</i> <b>[niveau Ambassadeur climat]</b>
1-12 juin	<b>CCNUCC : groupe de travail sur l'accord post 2012</b>	Bonn 1 <sup>ère</sup> réunion de négociation sur le texte de l'accord post-2012. <b>[niveau Ambassadeur climat]</b>
24-25 juin	Conseil environnement	Bruxelles <i>Adoption d'une position de l'UE détaillée en vue de la COP15 de décembre 2009.</i> <b>[niveau ministre -MEEDDAT-]</b>
<b>JUILLET</b>		
8 au 10 juillet	<b>Sommet du G8</b>	La Maddalena Italie <i>préparation de la COP 15 de décembre.</i>
		2009. <b>[niveau Chefs d'Etat et de gouvernements]</b>
<b>AOÛT</b>		
<b>SEPTEMBRE</b>		
21 septembre (Veille de la réunion ministérielle)	<b>Secrétaire général de l'ONU /- CCNUCC : Sommet de niveau Chefs d'Etat à l'initiative du Secrétaire général</b>	<i>New York</i> <b>Participants au processus MEM + présidence suédoise de l' UE + troïka des pays hôtes de la COP.</b> <b>[niveau Chefs d'Etat et de gouvernements]</b>
<b>OCTOBRE</b>		
28 septembre - 8 octobre	<b>CCNUCC : groupe de travail sur l'accord post 2012</b>	Bangkok <b>[niveau Ambassadeur climat]</b>
Date à déterminer	<b>CCNUCC : groupe de travail sur l'accord post 2012</b>	Lieu à déterminer <i>[Organisation de cette 8<sup>ème</sup> session sous réserve ; dernière session de négociation avant la COP15 de déc. 2009],</i> <b>[niveau Ambassadeur climat]</b>
<b>NOVEMBRE</b>		
<b>DECEMBRE</b>		
7-18 déc.	COP 15, CMP5, SB31	Copenhague <b>[niveau ministres d'Etat ]</b>

## Annexe 2 : Gouvernance internationale sur la biodiversité (Accords et fora internationaux)

Domaine	Enceintes
Biodiversité terrestre (global)	Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (dont le champ va au delà de la biodiversité)
	Convention sur la diversité biologique (CDB) et le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques
	Traité international sur les ressources phylogénétiques destinées à l'alimentation et à l'agriculture
	Convention relative aux zones humides (RAMSAR)
	Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction *(CITES).
	Union mondiale pour la nature (UICN)
	Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)
	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage* (CMS)
	Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF)
Biodiversité marine (global)	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS)
	Accord sur la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrants
	Convention sur la réglementation de la chasse à la baleine et des grands cétacés
	Organisation maritime internationale
	Conventions OMI sur les eaux de ballast,
	UNESCO : Commission océanographique internationale
	Atelier sur les aires marines protégées de la CDB
	Cétacés, tortues marines, dugongs, etc...
	Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN) : motions sur les cétacés, les requins
	Programme d'action global contre la pollution marine d'origine terrestre
	Conférence globale sur les océans, les côtes et les îles
	Groupe de travail ad hoc créé sur la biodiversité marine au-delà des zones sous juridiction nationale
	Processus consultatif informel sur les océans et le droit de la mer
	Biomarine
	Colloques internationaux sur les aires marines protégées
	Conférence sur les sanctuaires de mammifères marins
Initiative internationale sur les récifs coralliens	

Domaine	Enceintes
Biodiversité terrestre (régional)	Accords régionaux relatifs à la forêt (par exemple COMIFAC dans le bassin du Congo)
	Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe ( Convention de Berne)
	Convention Alpine
	Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe (Eurobats)
	Accord sur la conservation des oiseaux migrateurs d'Afrique Eurasie
	(AEWA)
	Convention sur la protection des Albatros et des Pétrels (ACAP)
Biodiversité marine (régional)	Convention pour la protection des phoques dans l'Antarctique
	Accord pour la conservation des petits cétacés de la Mer Baltique et de la Mer du Nord (ASCOBANS)
	Accord sur la conservation des cétacés de la Mer Noire, de la Mer Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente (ACCOBAMS)
	Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins (Pelagos)
	Accord sur la protection de l'environnement marin et côtier en Méditerranée (RAMOGE)
	Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique (CCAMLR)
	Convention de Barcelone : Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée
	Convention de Nairobi : Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Afrique Orientale
	Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans le Pacifique Sud (Convention de Nouméa) et Convention portant création du Programme régional océanien de l'environnement (Apia) -PROE
	Convention OSPAR, en particulier son annexe V sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime, dite « annexe biodiversité »
	Convention de Carthagène : protocole sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées, dit protocole « SPAW »
	Autres conventions « mers régionales », auxquelles la France n'est pas partie
	Organisations régionales de pêche

**Accords ne traitant pas de biodiversité mais de problématiques ayant un impact sur la biodiversité :**

- Convention Cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC)
- Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique (CNULCD)