

N° 1550

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

sur **les négociations internationales relatives au changement climatique**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Bernard DEFLESSELLES et Jérôme LAMBERT  
Députés

---

*La Commission des affaires européennes est composée de : M<sup>me</sup> Danielle AUROI, présidente ; M<sup>mes</sup> Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M<sup>me</sup> Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M<sup>me</sup> Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, M<sup>me</sup> Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.*

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'URGENCE DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE</b> .....	15
<b>I. LE CONSTAT ALARMISTE DES SCIENTIFIQUES</b> .....	15
A. UN RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE SANS PRÉCÉDENT .....	15
B. LE CINQUIÈME RAPPORT DU GIEC AFFINE SON DIAGNOSTIC .....	16
1. Les rapports du GIEC : la force de l'expertise collective .....	16
2. Le cinquième rapport du GIEC aggrave le diagnostic sur l'évolution du réchauffement climatique .....	17
a. L'atmosphère .....	18
b. L'océan .....	18
c. La cryosphère .....	19
d. Le niveau de la mer .....	19
e. Les événements extrêmes .....	19
<b>II. LE BILAN MITIGÉ DE LA CONFÉRENCE DE DOHA</b> .....	21
A. LES RÉSULTATS DE LA COP18 .....	21
1. L'urgence d'agir .....	21
2. L'échéancier pour l'accord universel sur les changements climatiques de 2015 et relèvement des ambitions d'ici 2020 .....	22
3. Les amendements au Protocole de Kyoto .....	23
4. L'achèvement de la nouvelle infrastructure .....	25
5. Le financement à long terme des projets relatifs au climat .....	25
6. La révision .....	26
7. L'adaptation .....	26
8. Le soutien des actions dans les pays en développement .....	26

9. Les nouveaux mécanismes de marché .....	26
10. Les actions en faveur des forêts .....	27
11. L'initiative de diversification économique .....	27
12. La rationalisation des négociations .....	27
<b>B. LE BILAN DE LA COP18</b> .....	<b>28</b>
1. Une Conférence aux résultats modestes .....	28
2. La position de la France .....	29
3. La position de l'Union européenne .....	30
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE CLIMATIQUE DE VARSOVIE OU L'IMPÉRATIF D'ALLER VERS UN ACCORD GLOBAL EN 2015</b> .....	<b>33</b>
<b>I. FAIRE FONCTIONNER LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT ET LE MÉCANISME TECHNOLOGIQUE</b> .....	<b>33</b>
A. LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT .....	33
B. LE MÉCANISME TECHNOLOGIQUE .....	35
<b>II. FINANCER LES AIDES À L'ADAPTATION ET LA RÉPARATION DES PERTES ET DOMMAGES</b> .....	<b>37</b>
A. LE MÉCANISME POUR UN DÉVELOPPEMENT PROPRE (MDP) : UN OUTIL QUI A FAIT SES PREUVES .....	37
B. RÉPARER LES « PERTES ET DOMMAGES » CAUSÉS AUX PAYS DU SUD PAR LE RÉCHAUFFEMENT .....	42
<b>III. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE ET L'AMBITION DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS</b> .....	<b>45</b>
A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DOIT TRAITER LES QUESTIONS LIÉES À L'ÉQUITÉ ET AU DROIT AU DÉVELOPPEMENT .....	45
B. VERS UN ACCORD GLOBAL ET AMBITIEUX EN 2015 .....	47
<b>TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE, UNE LOGIQUE DE COMPROMIS</b> .....	<b>51</b>
<b>I. OACI : UN COMPROMIS QUI VAUT MIEUX QU'UN ÉCHEC TOTAL ?</b> .....	<b>51</b>
<b>II. LA DIFFICULTÉ D'OBTENIR UN ACCORD CONTRAIGNANT : LOGIQUE « TOP DOWN » VERSUS LOGIQUE « BOTTOM UP »</b> .....	<b>55</b>
<b>III. L'UNION EUROPÉENNE À LA PEINE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES</b> .....	<b>57</b>
A. LA VOLONTÉ HISTORIQUE DE METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE CLIMATIQUE .....	57
1. Une volonté précoce .....	57
2. Le frein que constitue le principe de subsidiarité .....	59
3. L'Union européenne, à l'origine moteur au niveau international .....	59
4. Le leadership européen remis en question .....	60

B. LES INITIATIVES RÉCENTES DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	61
1. La résolution du Parlement européen sur la Conférence sur le changement climatique à Varsovie (COP19) .....	61
2. Les conclusions du Conseil européen sur la COP19 .....	62
3. Le Livre vert « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 » .....	65
<b>IV. LUTTER CONTRE LE CLIMATOSCEPTICISME .....</b>	<b>69</b>
A. FAIRE VALOIR LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION.....	69
B. LA PERCEPTION INTERNATIONALE DU DISCOURS SCIENTIFIQUE SUR LA MENACE CLIMATIQUE PAR LE GRAND PUBLIC.....	70
1. La prise en compte du discours scientifique par les citoyens .....	70
a. Le GIEC en recherche de crédibilité et de confiance auprès du grand public.....	70
b. Des faisceaux de préoccupations variées selon les contextes nationaux .....	71
2. Des jeux d'acteurs complexes, en évolution constante.....	72
3. Les réseaux sociaux : une influence croissante.....	72
4. Grand public et discours scientifique sur le changement climatique.....	73
5. La diversité des attitudes individuelles et collectives vis-à-vis d'un discours scientifique sur le changement climatique, relayé par des canaux médiatiques multiples.....	74
a. Multiplicité des sources et dilution du message .....	74
b. Monopole et consensus .....	74
c. Des différences nationales par rapport au discours scientifique.....	75
d. Les médias face à la question climatique.....	76
e. Une presse en évolution dans les pays émergents .....	77
f. L'effet loupe d'Internet et les sceptiques.....	77
g. Le nouveau rôle des réseaux sociaux.....	78
h. Champ d'investigation : étude des comportements et opinions publiques .....	78
i. Des temporalités à accorder .....	79
j. Faits, valeurs et contextes locaux .....	79
6. Un guide pour les actions futures.....	80
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>83</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>91</b>
<b>ANNEXE N<sup>O</sup> 1 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>93</b>

<b>ANNEXE N° 2 RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU SUR LE DIALOGUE DE POLITIQUE GÉNÉRALE SUR LE MDP .....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE N° 3 RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN DU 16 JUILLET 2013 SUR LA CONFÉRENCE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE À VARSOVIE, POLOGNE (COP19).....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE N° 4 CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN « ENVIRONNEMENT » DU 14 OCTOBRE 2013 SUR LA COP19.....</b>	<b>109</b>
<b>ANNEXE N° 5 CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DU 8 OCTOBRE 2013 .....</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXE N° 6 LIVRE VERT « UN CADRE POUR LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE CLIMAT ET D'ÉNERGIE À L'HORIZON 2030 ».....</b>	<b>119</b>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) vient de dresser un tableau alarmant de l'évolution climatique de la planète, plus sombre que ne l'était son constat précédent, en 2007.

Ce dernier rapport du GIEC souligne la nécessité et l'urgence d'une mobilisation accrue de tous les pays en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique.

S'il met clairement en évidence la responsabilité de l'homme - les experts sont désormais sûrs à 95 % que les activités humaines sont majoritairement à l'origine du réchauffement du globe - il montre qu'il n'est pas trop tard pour agir et qu'une inversion de la trajectoire des émissions globales de CO<sub>2</sub> est encore possible.

Par ailleurs, les États ne pourront être conduits à rehausser leurs objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique que si leur opinion publique est convaincue de l'origine humaine (ou anthropique) du phénomène et de la nécessité d'agir rapidement.

Or, les enquêtes réalisées témoignent d'une diminution du sentiment d'urgence des populations vis-à-vis des risques climatiques ainsi que du développement du « climatocépticisme », consécutifs à l'échec des négociations onusiennes qui s'est particulièrement manifesté lors de la Conférence de Copenhague, en 2009, et à la médiatisation de controverses scientifiques.

Le défi consiste donc aussi à convaincre les opinions publiques des pays « clés » des négociations pour que leurs gouvernements respectifs s'investissent plus efficacement dans la lutte contre le changement climatique.

L'Union européenne doit rester à la pointe du combat contre le réchauffement climatique. Celle-ci s'était engagée, d'ici 2020, à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de 20 % par rapport à 1990, à porter la part des énergies renouvelables à 20 % de sa consommation et à réaliser 20 % d'économies d'énergie.

Globalement, la feuille de route est respectée et l'Europe est le seul continent à afficher une baisse de ses émissions.

Après la Conférence de Doha en 2012, la négociation sur le climat semble cependant affaiblie, dans la mesure où cette Conférence a confirmé le manque de volonté politique d'agir avec détermination pour lutter contre le réchauffement climatique. Notamment, l'accord de Doha a fait preuve d'une grande faiblesse sur l'aide financière promise aux pays du Sud pour faire face au réchauffement.

Les objectifs mis sur la table par les uns et les autres sont, à l'heure actuelle, insuffisants pour espérer limiter la hausse de la température moyenne mondiale en-deçà de 2 °C, et ainsi éloigner l'éventualité de dérèglements aux conséquences graves.

L'enjeu des négociations en cours consiste donc à trouver, le plus vite possible, un compromis permettant d'engager les principaux émetteurs de gaz à effet de serre dans un accord, où ils s'engageraient d'eux-mêmes à réaliser d'importants efforts de réduction de leurs émissions.

En vertu de la feuille de route fixée à Durban, deux objectifs s'imposent d'ici à 2015 :

- préparer la signature d'un nouvel accord international sur le climat applicable à tous, juridiquement contraignant et surtout « ambitieux », c'est-à-dire à la mesure du défi climatique ;

- combler l'écart entre les promesses de réduction d'émissions de GES des États et les efforts à réaliser pour empêcher une élévation de la température moyenne mondiale de plus de 2 °C.

Les deux ans et demi d'ici la COP21 (qui devrait se tenir à Paris) devront donc être utilisés à bon escient pour parvenir au résultat recherché, et l'efficacité du processus de négociation onusien sera clé à cet égard.

La dix-neuvième Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies pour les changements climatiques (COP19) qui se tiendra dans les prochains jours à Varsovie, doit donc être une étape qui permette de garantir la conclusion d'un accord climatique mondial juridiquement contraignant en 2015.

Si le contenu et la forme de l'accord en 2015 restent à définir, en tout état de cause, il devra :

- garantir la participation de tous les États, et avoir la même force juridique pour tous, en s'assurant que chacun soit responsable de l'atteinte de ses objectifs ;

- être équitable, sur la base d'engagements transparents qui reflètent les responsabilités et les capacités et niveaux de développement de chacun ;

- s'inscrire dans une logique de développement durable, faciliter la transition pour tous vers un monde sobre en carbone, et résilient face aux impacts des changements climatiques ;

- prendre en compte aussi bien les besoins d'atténuation que d'adaptation ;

- être durable et capable d'évoluer pour tenir compte d'un monde qui change.

## REPORT SUMMARY

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has just painted an alarming picture of climate change on the planet, bleaker than its previous situational report, in 2007.

This latest IPCC report underscores the urgent need for greater engagement of all countries in the fight against climate change.

While clearly highlighting man's responsibility – experts are now 95% sure that human activities are the major cause of climate warming – it demonstrates that it is not too late to act and that the trajectory of global CO<sub>2</sub> emissions can still be reversed.

Moreover, it will be impossible for States to enhance their goals to combat climate warming unless their public opinion is convinced of the human (anthropic) origin of the phenomenon and of the need to act fast.

However, surveys that have been conducted attest to a decline in the feeling of urgency on the part of populations as regards climate risks. They also underscore the development of climate scepticism arising from the failure of the UN negotiations, which became particularly blatant at the Copenhagen Conference, in 2009, and from media coverage of scientific controversies.

The challenge therefore also consists in convincing the public opinions of 'key' negotiating countries so that their respective governments engage more effectively in the fight against climate change.

The European Union must remain in the vanguard of the fight against climate warming. The EU undertook to reduce by 20%, by 2020, its CO<sub>2</sub> emissions compared with those of 1990, increase the share of renewable energies to 20% of its consumption and make 20% energy savings.

Overall, the roadmap has been respected. Europe is the only continent to display a decline in emissions.

After the Doha Conference in 2012, climate negotiation does however appear weaker in that this Conference confirmed the lack of political determination to act decisively in combating climate warming. In particular, the Doha Agreement showed great weakness regarding the financial aid promised to the countries of the South to tackle warming.

The goals tabled by the various parties are currently insufficient to have any hope of limiting the average world temperature rise to 2 °C maximum and thereby ward off the eventuality of climate change with serious consequences.

The challenge of the ongoing negotiations therefore consists in finding, as soon as possible, a compromise engaging the main emitters of greenhouse gases in

an agreement where they would commit of their own accord to make major efforts to reduce their emissions.

In accordance with the roadmap fixed in Durban, two goals are a must before 2015:

- Preparing the signature of a new international climate agreement applying to all, legally binding and above all ‘ambitious’, in other words on a par with the climate challenge;

- Bridging the gap between the promises by States to reduce GHG emissions and the efforts to be made to prevent a rise in average world temperature of over 2 °C.

The two and a half years between now and the COP21 (scheduled in Paris) must therefore be put to good use to reach the sought result. The efficacy of the UN negotiation process will be a key factor in this respect.

The nineteenth Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP19), from 11 to 22 November 2013 in Warsaw, must therefore be a stage ensuring the conclusion of a legally binding world climate agreement in 2015.

While the content and form of the agreement in 2015 remain to be defined, it must in any case:

- Guarantee the participation of all States and have the same legal force for all, by ensuring that everyone is responsible for reaching his goals:

- Be fair, on the basis of transparent commitments reflecting the responsibilities and development capacities and levels of each party;

- Fit into a logic of sustainable development, and facilitate the transition for all towards a low-carbon world resilient to the impact of climate change;

- Take account of both mitigation and adaptation needs;

- Be sustainable and capable of evolving to take account of a changing world.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) vient de dresser un tableau alarmant de l'évolution climatique de la planète, plus sombre que ne l'était son constat précédent, en 2007.

Fin septembre, le GIEC a en effet publié la synthèse du premier volume de son cinquième rapport d'évaluation. Cet exercice quadriennal a cette fois mené ses experts à examiner plus de neuf mille publications scientifiques afin d'en tirer une synthèse susceptible de représenter le consensus scientifique sur les différents aspects du changement climatique. Ce premier volume de deux mille cinq cents pages sera suivi de deux autres au printemps prochain, consacrés aux impacts des bouleversements climatiques et aux questions économiques et sociales liées au phénomène. Le rapport final est attendu pour l'automne 2014.

Ce dernier rapport du GIEC souligne la nécessité et l'urgence d'une mobilisation accrue de tous les pays en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique. Les changements observés depuis 1950 sont sans précédent sur de telles échelles de temps. Chacune des trois dernières décennies (80-90, 90-2000 et 2000-2010) a été plus chaude que toutes les décennies précédentes depuis 1850. Entre 1971 et 2010, les océans se sont réchauffés et acidifiés. Les calottes glaciaires et les glaciers à l'échelle du globe continuent de diminuer et le niveau de la mer de s'élever. Le dérèglement climatique, parfois visible à l'œil nu, ne peut donc pas être contesté sérieusement.

Le dernier rapport du GIEC met aussi clairement en évidence la responsabilité de l'homme, puisque les experts sont désormais sûrs à 95 % que les activités humaines sont majoritairement à l'origine du réchauffement du globe.

Il montre qu'il n'est pas trop tard pour agir et qu'une inversion de la trajectoire des émissions globales de CO<sub>2</sub> est encore possible. Le scénario du GIEC le plus optimiste estime qu'il serait possible de limiter la hausse de température moyenne à la surface de la terre à 2 °C au-dessus de la valeur préindustrielle. Pour y parvenir, une mobilisation collective de grande ampleur est nécessaire ainsi qu'une transformation rapide et profonde de nos modes de production et de consommation au bénéfice de tous. Le sommet de 2015 sur le climat risque donc de sonner comme étant celui de la dernière chance.

En 2011, à Durban, tous les pays s'étaient accordés à reconnaître que les conférences sur le climat qui se tiendraient jusqu'en 2015 prépareraient le terrain pour le grand accord de 2015. Or, la Conférence de Doha sur le climat, qui s'est tenue l'année dernière, n'a pas été déterminante pour l'accord mondial sur le climat de 2015.

Si, après Doha, la négociation sur le climat semble affaiblie, c'est avant tout parce que cette Conférence a confirmé le manque de volonté politique d'agir avec détermination pour lutter contre le réchauffement climatique.

Pour les pays en développement et les émergents, l'enjeu de Doha était avant tout de pérenniser le protocole de Kyoto, seul traité international contraignant les pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Grâce à l'Union européenne, ils l'ont obtenu. Mais cette seconde période d'engagement, qui sera de huit ans, ne concerne qu'une poignée de pays : l'Union européenne, l'Australie, la Norvège et quelques autres, qui ne représentent que 15 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>.

L'accord de Doha est aussi d'une grande faiblesse sur l'aide financière promise aux pays du Sud pour faire face au réchauffement, soit 100 milliards de dollars par an (77,5 milliards d'euros au cours actuel) d'ici à 2020. Le texte se limite à une invitation à « *faire au moins aussi bien* » qu'au cours des trois dernières années.

S'ouvre maintenant une nouvelle période de négociation, qui devrait se conclure en 2015 à Paris. Elle vise un accord applicable à tous, juridiquement contraignant et ambitieux, c'est-à-dire permettant de respecter la limite des 2 °C.

La difficulté de la tâche est grande. La crise économique ne facilite pas la prise en compte du long terme. La croissance des classes moyennes partout dans le monde et notamment dans les pays émergents entraîne mécaniquement une hausse de la consommation d'énergie. Les problèmes sont très complexes et les résistances nombreuses. Mais il existe aussi des éléments encourageants, comme la détermination affichée par le Président des États-unis, la détermination revendiquée des autorités chinoises, ou encore les investissements verts dans de nombreux pays émergents.

Les attentes des pays en développement sont centrales. Le futur accord devra respecter le principe de différenciation, pour tenir compte des capacités et de l'état de développement des pays. Aux côtés des engagements de réduction d'émission, il devra permettre de renforcer les politiques d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique. Il sera impératif pour les pays du Nord de tenir les engagements forts qu'ils ont pris en matière de financement public et privé de la transition climatique dans les pays du Sud.

Comme l'a indiqué le Ministre des Affaires étrangères <sup>(1)</sup>, « *l'accord qui devra être conclu lors de la COP21 Paris Climat 2015 ne marquera pas la fin du processus de négociation. Même le meilleur accord possible devra être complété, avant 2020 comme après 2020. Mais il est essentiel qu'un accord universel, ambitieux et comportant des engagements de réduction d'émissions soit bien conclu en 2015, si l'on veut qu'il puisse entrer en vigueur en 2020 à l'issue de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. Agir offensif, collectif, positif: le premier volume du rapport du GIEC nous dit clairement que nous n'avons pas d'autre choix* ».

En vertu de la feuille de route fixée à Durban, deux objectifs s'imposent d'ici à 2015 :

- préparer la signature d'un nouvel accord international sur le climat applicable à tous, juridiquement contraignant et surtout « ambitieux », c'est-à-dire à la mesure du défi climatique ;

- combler l'écart entre les promesses de réduction d'émissions de GES des États et les efforts à réaliser pour empêcher une élévation de la température moyenne mondiale de plus de 2 °C.

Les deux ans et demi d'ici la COP21 devront donc être utilisés à bon escient pour parvenir au résultat escompté, et l'efficacité du processus de négociation onusien sera clé à cet égard.

La dix-neuvième Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies pour les changements climatiques (COP19) qui se tiendra dans les prochains jours à Varsovie, doit donc être une étape qui permette de garantir la conclusion d'un accord climatique mondial juridiquement contraignant en 2015.

---

(1) Discours de M. Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères ; Présentation du rapport du GIEC ; 30 septembre 2013



## PREMIÈRE PARTIE : L'URGENCE DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

### I. LE CONSTAT ALARMISTE DES SCIENTIFIQUES

#### A. UN RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE SANS PRÉCÉDENT <sup>(1)</sup>

Une nouvelle étude, publiée vendredi 8 mars 2013 dans la revue *Science* <sup>(2)</sup>, apporte la preuve que le réchauffement climatique en cours a franchi les limites de la variabilité naturelle du climat. La force de cette étude tient à son recul historique. Elle démontre que les températures terrestres actuelles sont plus chaudes que celles enregistrées durant la plus grande partie des onze derniers millénaires. Sur l'ensemble de cette période, le réchauffement présent est inédit par sa rapidité.

Faute de mesures directes et d'observations satellitaires, la reconstitution des climats passés est un exercice complexe. Pour les périodes proches, les chercheurs ont notamment recours à la dendrochronologie, c'est-à-dire aux cernes annuels de croissance des arbres. Pour les temps plus reculés, les témoins du climat sont les sédiments marins, les carottes glaciaires, les pollens ou des composés organiques produits par les algues. Leurs caractéristiques physico-chimiques permettent à la fois de dater et de connaître les conditions environnementales qui prévalaient alors.

C'est cette méthode qu'ont utilisée les auteurs de l'étude pour reconstruire les températures à la surface de la Terre depuis onze mille trois cents ans, c'est-à-dire depuis le début de l'holocène - la période interglaciaire dans laquelle nous vivons - qui a succédé au dernier âge glaciaire. Ils ont ainsi reconstitué des séries de données sur 73 points du globe : 29 dans l'hémisphère Nord, 33 dans la zone équatoriale et 11 dans l'hémisphère Sud.

L'étude constate un réchauffement moyen de la planète de 0,6 °C au début de l'holocène, suivi d'un long plateau stationnaire de quatre millénaires, puis, à partir de - 5 000 ans, un refroidissement progressif de 0,7 °C. Le plancher a été atteint il y a environ deux cents ans, avec le « petit âge glaciaire ». Au cours du dernier siècle, le réchauffement climatique a progressé très rapidement.

Si la température moyenne de la décennie 2000-2009 n'a pas encore dépassé le pic de l'holocène, elle est plus chaude que pendant 75 % de cette période. La profondeur de champ - couvrant pour la première fois l'ensemble de l'holocène, alors que les précédents panoramiques ne portaient que sur un ou deux

---

(1) *Le Monde*, 9 mars 2013, « Un réchauffement sans précédent depuis 11 000 ans ».

(2) « *A Reconstruction of Regional and Global Temperature for the Past 11 300 Years* » ; Shaun A. Marcott, Jeremy D. Shakun, Peter U. Clark, Alan C. Mix

millénaires -, n'en rend que plus saisissante les conclusions de l'étude : la température globale est passée du niveau quasiment le plus froid au plus chaud durant le siècle passé.

Cette vitesse de progression du réchauffement met au défi notre capacité d'adaptation. Les auteurs ajoutent que, dans tous les scénarios du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat - qui prévoient, à l'horizon 2011, un réchauffement moyen compris entre 2 °C et 4 °C - le maximum de l'holocène sera largement dépassé.

Cette étude importante, fruit d'un gros travail de compilation et de calibration des archives paléoclimatiques, montre clairement la singularité du dernier siècle par rapport aux variations climatiques, d'assez faible amplitude, des onze mille ans passés. Le changement climatique anthropique est une réalité.

## **B. LE CINQUIÈME RAPPORT DU GIEC AFFINE SON DIAGNOSTIC**

### **1. Les rapports du GIEC : la force de l'expertise collective**

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a été créé en 1988 par deux institutions des Nations unies : l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Cet organisme intergouvernemental est ouvert à tous les pays membres de ces deux organisations.

Le GIEC a pour mandat d'évaluer, sans parti pris et de manière méthodique et objective, l'information scientifique, technique et socio-économique disponible en rapport avec la question du changement du climat. Ces informations sont sélectionnées parmi les études effectuées par des organismes pluridisciplinaires internationaux et publiées dans des revues scientifiques.

Le GIEC travaille à dégager clairement les éléments qui relèvent d'un consensus de la communauté scientifique et à identifier les limites d'interprétation des résultats.

La compréhension des fondements scientifiques du changement climatique provoqué par l'homme doit permettre d'en établir les conséquences et d'envisager des stratégies d'adaptation et d'atténuation. Les rapports ne doivent pas préconiser de choix de nature politique.

Le GIEC rend ses rapports d'évaluation tous les six ans. Chacun d'entre eux est rédigé par des centaines de chercheurs, puis revu par l'ensemble de la communauté scientifique, ainsi que les experts des 195 pays membres du GIEC, mais aussi d'ONG, d'entreprises, etc.

Chaque rapport comporte trois volets :

- le premier volet porte sur la science ;
- le deuxième volet porte sur les vulnérabilités régionales ;
- le troisième volet porte sur les leviers socio-économiques à même d'atténuer le réchauffement et/ou de s'y adapter.

Les deuxième et troisième volets du cinquième rapport seront publiés début 2014.

Le GIEC est ainsi une instance de l'ONU dont l'assemblée générale se réunit chaque année pour prendre les grandes décisions. La gestion est assurée par un bureau (31 membres) renouvelé après la sortie de chaque nouveau rapport d'évaluation, avec en son sein des bureaux pour chacun des trois groupes. Ce sont eux qui organisent le rapport et établissent son plan. Leur première tâche est de faire appel à des auteurs. Pour le rapport 2014, l'un des climatologues<sup>(1)</sup> participant aux travaux indique qu'environ 3 000 candidatures ont été reçues, ce qui a permis de renouveler les experts (avec davantage de jeunes, de femmes et de représentants des pays émergents, l'Afrique restant malheureusement sous-représentée). 831 rédacteurs principaux ont été sélectionnés pour cette cinquième édition.

La force du GIEC réside dans le mode d'élaboration de ses rapports : ils sont rédigés au cours d'un processus dont la phase intensive dure environ deux ans. À chaque étape, les textes sont soumis à l'extérieur (communauté scientifique, experts gouvernementaux). En 2013, 54 517 commentaires sur les travaux du groupe 1 ont ainsi été reçus. Les auteurs doivent prendre en compte tous ces commentaires et, dans le cas contraire, s'en expliquer. Même soumis à l'approbation des gouvernements, le rapport n'échappe pas aux scientifiques. Ce processus donne au rapport du GIEC sa visibilité et permet aux décideurs de se l'approprier.

## **2. Le cinquième rapport du GIEC aggrave le diagnostic sur l'évolution du réchauffement climatique**

Le 27 septembre 2013, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a adopté le premier volet de son cinquième rapport<sup>(2)</sup>. Sur plusieurs points cette édition apparaît bien plus alarmante que la précédente, publiée en 2007.

Adopté ligne à ligne par les délégués et les scientifiques de l'ensemble des 195 pays membres du GIEC, il présente l'état des connaissances scientifiques sur le réchauffement de la manière la plus consensuelle possible. Le tableau est assez

---

(1) Jean Jouzel, climatologue et glaciologue, vice-président du groupe 1

(2) Le rapport lui-même sera publié en janvier 2014, mais son « Résumé à l'intention des décideurs », bref document d'une vingtaine de pages, sert d'ores-et-déjà de base aux éventuelles actions politiques menées sur le front climatique.

sombre. « *C'est une confirmation mais aussi un renforcement des diagnostics précédents* », résume l'un des vice-présidents du GIEC <sup>(1)</sup>.

« *Le réchauffement climatique est sans équivoque, et depuis les années 1950, beaucoup des changements observés sont sans précédent sur les dernières décennies à millénaires* », indique le résumé du rapport à l'intention des décideurs.

### **a. L'atmosphère**

Les experts du climat estiment désormais « *extrêmement probable* » - c'est-à-dire, avec une probabilité supérieure à 95 % - que l'élévation de la température terrestre relevée depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle est bel et bien le fait de l'accumulation des gaz à effet de serre d'origine humaine. Cette probabilité était évaluée à 90 % dans le précédent rapport, rendu en 2007.

Chacune des trois dernières décennies a été successivement plus chaude à la surface de la terre que toutes les décennies précédentes depuis 1850. Dans l'hémisphère nord, la période 1983-2012 a probablement été la période de 30 ans la plus chaude des 1 400 dernières années.

Le réchauffement moyen depuis 1880 est d'ores et déjà de 0,85°C. Les concentrations de gaz à effet de serre atteignent 391 ppm (parties par million), ce qui représente une hausse de 40 % par rapport aux valeurs pré-industrielles. En outre les émissions annuelles de CO<sub>2</sub> ont cru de 54 % depuis 1990, ce qui ne fait que confirmer l'échec historique du protocole de Kyoto, dont les objectifs de réduction étaient calculés sur les mêmes bases.

En fonction des scénarios de développement (du plus sobre au plus émetteur), les modèles climatiques prévoient une élévation de température comprise entre 0,3 °C et 4,8 °C pour la période 2081-2100, par rapport à la période 1986-2005. Seul le scénario le plus sobre - et aussi le plus improbable - a une probabilité supérieure à 50 % d'éviter de dépasser le seuil de 2 °C au-dessus des températures pré-industrielles.

Les experts ont légèrement élargi la fourchette donnant l'élévation de température en cas de doublement du CO<sub>2</sub> : celle-ci va de 1,5 °C à 4,5 °C, contre 2 °C à 4,5 °C en 2007.

### **b. L'océan**

Le réchauffement océanique constitue l'essentiel de l'augmentation de la quantité d'énergie emmagasinée au sein du système climatique et représente plus de 90 % de l'énergie accumulée entre 1971 et 2010.

Il est « *pratiquement certain* » que l'océan superficiel (de zéro à 700 m de profondeur) s'est sensiblement réchauffé. Si la dynamique de ce que les

---

(1) Jean-Pascal van Ypersele (université catholique de Louvain), vice-président du GIEC.

chercheurs appellent le « *contenu thermique océanique* » est complexe, il y a indubitablement des effets sur la salinité (avec des zones désormais plus salées que d'autres, alors que ce critère témoignait d'une remarquable stabilité dans le temps) et bien sûr sur l'élévation du niveau des mers. Ce dernier augmente de 3,2 mm par an depuis le début des années 90, avec tous les effets que cela induit sur les écosystèmes côtiers fragiles et les territoires faiblement émergés.

### *c. La cryosphère*

Sur les deux dernières décennies, la masse des calottes glaciaires a diminué, les glaciers de pratiquement toutes les régions du globe ont continué à reculer, et les étendues de la banquise arctique et du manteau neigeux de printemps de l'hémisphère nord ont diminué.

La banquise arctique estivale a perdu, en surface, entre 9,4 % et 13,6 % depuis 1979. Les experts n'excluent pas qu'elle ait totalement disparu au milieu du siècle, dans le cas du scénario le plus noir. Les glaciers de montagne ont perdu en moyenne environ 275 milliards de tonnes (Gt) de glaces par an entre 1993 et 2009.

Les experts estiment « *très probable* » que la calotte de glace du Groenland a perdu en moyenne 34 Gt par an entre 1992 et 2001. L'Antarctique est soumis à une accélération comparable. La perte de glace des deux inlandsis contribue fortement à faire monter les océans.

### *d. Le niveau de la mer*

Depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le taux d'élévation du niveau moyen des mers est supérieur au taux moyen des deux derniers millénaires. Le niveau moyen des mers s'est élevé de 0,19 m au cours de la période 1901-2010.

En 2007, le précédent rapport prévoyait une élévation moyenne du niveau de la mer comprise entre 18 cm et 59 cm d'ici à la fin du siècle. Cette estimation avait été critiquée dès sa publication : elle ne tenait pas compte des pertes de glace du Groenland et de l'Antarctique. En intégrant ces deux contributeurs importants, les simulations donnent des chiffres plus conséquents : en fonction des émissions à venir, la mer pourrait être plus haute de 26 cm à 82 cm dans la période 2081-2100 qu'entre 1986-2005. Dans le scénario le plus catastrophique, les experts donnent comme fourchette haute le chiffre de 98 cm d'élévation moyenne, avec un rythme qui pourrait atteindre 0,8 cm à 1,6 cm par an au cours des deux dernières décennies du siècle. Ce rythme est aujourd'hui de 3,2 mm par an. D'autres simulations donnent des valeurs beaucoup plus importantes mais ne font pas consensus dans la communauté scientifique.

### *e. Les événements extrêmes*

Les experts estiment « *très probable* » que l'influence humaine a contribué aux changements de fréquence et d'intensité des températures extrêmes notés

depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. « *Les vagues de chaleur vont très probablement se produire plus fréquemment et durer plus longtemps. Avec le réchauffement, nous nous attendons à voir les régions humides recevoir plus de pluies et les régions les plus sèches à en recevoir moins* <sup>(1)</sup>. »

Les précipitations seront bouleversées, surtout dans la ceinture tropicale. Ainsi les régions concernées par les systèmes de mousson vont-elles s'étendre, les dates de fin du phénomène étant repoussées dans le temps, à l'instar de ses limites géographiques. De façon générale le contraste entre régions sèches et régions humides ira donc en s'accroissant.

---

(1) Thomas Stocker (université de Berne), climatologue, co-président du groupe de travail du GIEC.

## **II. LE BILAN MITIGÉ DE LA CONFÉRENCE DE DOHA**

### **A. LES RÉSULTATS DE LA COP18**

La 18<sup>e</sup> conférence sur le changement climatique s'est tenue à Doha, au Qatar, du 26 novembre au 7 décembre 2012. Les gouvernements y ont consolidé les gains des trois dernières années de négociations internationales sur l'évolution du climat, et ont ouvert la voie au relèvement des ambitions et au redoublement des efforts à tous les niveaux. Parmi les nombreuses décisions prises à cette occasion, les gouvernements ont :

- renforcé leurs engagements et se sont entendus sur un échéancier pour l'adoption d'un accord universel sur le climat d'ici 2015 et son entrée en vigueur en 2020 ;

- rationalisé les négociations, complétant les travaux menés au titre du Plan d'action de Bali, de manière à pouvoir se concentrer sur l'élaboration d'un accord d'ici 2015 au moyen d'un processus de négociation unique impulsé par le Groupe de travail spécial sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP) ;

- souligné la nécessité de relever leurs ambitions en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'aider les pays vulnérables à s'adapter ;

- lancé une nouvelle période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, veillant ainsi à ce que les importants modèles juridiques et comptables de ce traité demeurent en place et soulignant le principe selon lequel les pays développés prennent l'initiative en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;

- continué de progresser dans la mise en place du soutien financier et technologique nécessaire, ainsi que de nouvelles institutions qui favoriseront les investissements dans l'énergie propre et une croissance durable dans les pays en développement.

#### **1. L'urgence d'agir**

En dépit du succès obtenu sur le plan de l'atténuation du changement climatique, les émissions mondiales de gaz à effet de serre continuent d'augmenter.

Les actions internationales menées dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) doivent s'appuyer sur les meilleures données scientifiques disponibles. Par ailleurs, les incidences des changements climatiques, de plus en plus fréquents et dévastateurs, montrent hors de tout doute qu'il est urgent d'agir.

Tout cela est mis en évidence par le nombre croissant de rapports publiés, qui proposent également des options et solutions d'intervention efficaces et immédiates destinées à prévenir des impacts climatiques encore plus lourds de conséquences dans l'avenir. Parmi les rapports les plus récents figurent :

- l'analyse publiée par la Banque mondiale intitulée « Baissons la chaleur : pourquoi il faut absolument éviter une élévation de 4 °C de la température de la planète », selon laquelle l'augmentation des températures atteindra le seuil des 4 degrés Celsius si les objectifs actuellement fixés demeurent inadaptés ;

- le « Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions 2012 », publié par le PNUE, qui démontre qu'il est encore possible de combler le fossé existant entre les objectifs et les engagements d'ici 2020 ;

- le rapport intitulé « Global Risks 2013 » (Rapport 2013 sur les menaces mondiales), publié par le Forum économique mondial au début de l'année, qui expose les résultats d'une enquête à laquelle ont participé plus de 1 000 experts interrogés sur l'évolution de cinquante menaces d'envergure planétaire au cours des dix prochaines années. Ce rapport mentionne l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre comme l'un des cinq principaux risques auxquels l'économie mondiale fait face et considère le dérèglement du climat comme un facteur qui multiplie et aggrave toutes les autres menaces ;

- le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) publiera son cinquième Rapport d'évaluation (AR5) en 2013 et en 2014. Ce dernier présentera aux gouvernements les données scientifiques les plus récentes sur la physique et les conséquences des changements climatiques et proposera des objectifs assez ambitieux pour lutter efficacement contre ce fléau. Le rapport du Groupe de travail I consacré aux éléments scientifiques est paru en septembre 2013, tandis que ceux des Groupes de travail II et III devraient être publiés en mars/avril 2014.

La COP18/ CMP8 a atteint les objectifs que s'étaient fixés les gouvernements pour cette étape. Elle est parvenue à de nombreux résultats qui ont donné un nouvel élan aux négociations et fait progresser l'ordre du jour international.

## **2. L'échéancier pour l'accord universel sur les changements climatiques de 2015 et relèvement des ambitions d'ici 2020**

Afin de permettre de restreindre la hausse des températures mondiales sous le seuil convenu des deux degrés Celsius, au-delà duquel les conséquences des changements climatiques seraient encore plus dévastatrices, les gouvernements ont décidé :

- d'accélérer le pas vers l'adoption d'ici 2015 d'un accord universel sur les changements climatiques couvrant l'ensemble des pays à compter de 2020 ;

- de redoubler d'efforts avant 2020 pour surpasser les engagements actuels en matière de réduction des émissions.

À Doha, le Secrétaire général des Nations Unies <sup>(1)</sup> a également annoncé qu'il convoquerait les dirigeants mondiaux en 2014, afin de mobiliser toutes les forces politiques pour assurer le respect de l'échéance de 2015.

Les travaux se sont intensifiés en 2013 en vue de préparer le nouvel accord et d'explorer les différents moyens de rehausser les ambitions. À cet effet, la première réunion de l'ADP <sup>(2)</sup> en 2013 (ADP 2) a eu lieu à Bonn du 29 avril au 3 mai. Les gouvernements ont présenté à la CCNUCC les points de vue, informations et propositions sur les actions, initiatives et options susceptibles de renforcer les engagements. Ils ont invité les observateurs à faire de même et ont confié au Secrétariat la tâche d'analyser les avantages des mesures prévues sur le plan de l'atténuation.

### **3. Les amendements au Protocole de Kyoto**

Le Protocole de Kyoto, seul instrument contraignant au titre duquel les pays industrialisés prennent des engagements quantitatifs en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, a été amendé pour qu'il puisse demeurer en place sans rupture :

- les gouvernements ont décidé de fixer la durée de la deuxième période d'engagement à huit ans, prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. La seconde période d'engagement, après la première qui expire fin décembre 2012, s'étalera du donc du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2020. Elle concerne l'Union européenne, la Croatie et l'Islande, et huit autres pays industrialisés dont l'Australie, la Norvège et la Suisse, soit 15 % des émissions globales de gaz à effet de serre (GES) dans le monde. Chaque pays « *réexaminera* » ses objectifs chiffrés de réduction de GES « *au plus tard en 2014* » ;

- les exigences juridiques autorisant la continuité sans rupture du Protocole ont été arrêtées et les règles de comptabilisation utiles de l'instrument ont été préservées ;

- les pays qui renouvellent leurs engagements au titre du Protocole de Kyoto ont décidé de réviser à la hausse d'ici 2014 leurs obligations en matière de réduction des émissions ;

- les mécanismes de marché du Protocole de Kyoto, à savoir le mécanisme pour un développement propre, l'application conjointe et l'échange international des droits d'émission, se poursuivront ;

---

(1) Ban Ki-moon

(2) Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)

- l'accès à ces mécanismes se maintient sans discontinuité pour tous les pays industrialisés ayant accepté d'établir de nouveaux objectifs pour la deuxième période d'engagement.

Un élément clé a été ajouté au cadre de mesures, comptes rendus et vérifications (MRV) destiné aux pays développés, avec l'adoption d'un format tabulaire commun pour les directives concernant les tableaux des rapports biennaux, dans le souci de renforcer la transparence et le régime de responsabilisation.

Les unités de quantité attribuée (UQA) peuvent être reportées sans limites de la première à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto par les Parties visées à l'annexe I qui se sont fixé des obligations pour la deuxième période d'engagement, mais cette disposition est assortie de restrictions sur l'utilisation de ces quotas pendant la deuxième période, et de limitations quant au nombre d'unités que d'autres Parties peuvent acquérir.

#### **Le traitement de l'« air chaud » dans la deuxième période du protocole de Kyoto**

Afin d'éviter qu'un État n'adopte des objectifs de réduction d'émissions insuffisamment ambitieux par rapport à ses émissions actuelles, il a été décidé que les quotas accordés en seconde période ne dépasseraient pas la moyenne des émissions nationales sur la période 2008-2010. Cette disposition implique que les États ayant adopté des objectifs peu ambitieux sur la période 2013-2020 (notamment ceux qui les formulent par référence à l'année 1990, et dont les émissions se sont effondrées depuis) « annulent », selon le terme retenu dans l'accord, les quotas correspondant à la différence entre les engagements pris et les émissions moyennes du pays de 2008 à 2010.

D'autre part, une limite a été posée sur le report de quotas ou de crédits (issus de mécanismes compensatoires) résultant de la première période d'engagement, c'est-à-dire de l'« air chaud » accumulé de 2008 à 2012. Les pays peuvent utiliser ces unités pour satisfaire leurs engagements dans la période suivante, sous certaines conditions. D'abord, les règles d'utilisation des unités excédentaires dépendent de leur nature.

Ainsi, les crédits issus de mécanismes de compensation (Unités de réduction des émissions ou URE pour la Mise en œuvre conjointe et Unités de réduction certifiée des émissions ou URCE pour le Mécanisme de développement propre) peuvent être utilisés dans la limite de 2,5 % des quotas attribués au pays pour la période en cours. Les règles sont différentes pour les quotas d'émissions alloués au pays en début de période (ou Unités de quantité attribuée-UQA), qui abondent un « compte de réserves d'unités excédentaires » (« *Previous Period Surplus Reserve* ») que tous les pays participant à la seconde période d'engagement sont appelés à créer dans leur registre national, afin d'accueillir les crédits restant en surplus après une période d'engagement. Le recours à ce compte de réserves est uniquement possible dans le cas où le pays dépasse son objectif de seconde période – sachant qu'il doit avant tout respecter une limite correspondant à ses émissions en 2008-2020.

... / ...

... / ...

Par ailleurs, des dispositions ont été prises pour empêcher l'accumulation d'« air chaud » : un pays peut acquérir des unités issues du compte de réserve d'un autre pays pour les transférer sur son propre compte, mais la quantité achetée doit rester en deçà de 2 % de l'objectif qui était le sien au cours de la première période d'engagement protocolaire. En outre, six pays signataires de la seconde période (l'Australie, l'Union européenne, le Lichtenstein, Monaco, la Norvège et la Suisse), ainsi que le Japon, se sont engagés à ne pas acquérir de quotas d'« air chaud ».

#### **4. L'achèvement de la nouvelle infrastructure**

À Doha, les gouvernements ont progressé dans l'instauration d'une nouvelle infrastructure destinée à canaliser la technologie et le financement nécessaires vers les pays en développement en vue de la mise en place complète de cette infrastructure et des mécanismes d'appui connexes. Ils ont surtout :

- approuvé le choix de la République de Corée pour l'hébergement du Fonds vert pour le climat, ainsi que le plan de travail du Comité permanent des finances. Le Fonds vert pour le climat devrait être mis en route à Sondgo pendant la deuxième moitié de 2013 ;

- confirmé qu'un consortium dirigé par le PNUE hébergera le Centre de technologie climatique pour une période initiale de cinq ans. Ce centre, avec le réseau associé, constituera l'organe de mise en œuvre du mécanisme technologique de la CCNUCC. Les gouvernements ont également décidé de la constitution du conseil consultatif du Centre de technologie climatique.

#### **5. Le financement à long terme des projets relatifs au climat**

Les pays industrialisés ont réitéré leur engagement à poursuivre le financement à long terme de projets relatifs au climat menés dans les pays en développement, en vue de mobiliser annuellement 100 milliards de dollars US provenant de diverses sources pour l'adaptation et l'atténuation d'ici 2020 :

- les pays développés ont été invités à soumettre, avant la prochaine conférence, des informations sur leur stratégie de mobilisation accélérée de fonds ;

- le financement pour la période 2013-2015 devrait être égal ou supérieur au niveau annuel moyen assuré au cours de la période de démarrage accéléré 2010-2012 (un total de 30 milliards de dollars US). Cela vise à assurer la continuité du financement à mesure que les initiatives prennent de l'ampleur ;

- les gouvernements poursuivront leur programme de travail sur le financement à long terme en 2013 destiné à recenser les moyens d'accroître la mobilisation de fonds afin d'atteindre l'objectif fixé de 100 milliards d'ici 2020. Une table ronde de haut niveau sur les finances est prévue lors de la COP19/

CMP9 à Varsovie, dans le but de permettre aux ministres de présenter des orientations générales.

## **6. La révision**

Les gouvernements ont lancé un processus d'envergure visant à revoir les objectifs à long terme sur le plan du réchauffement planétaire. Ce processus, qui se mettra en place en 2013 et prendra fin d'ici 2015, constitue un moyen concret de surveiller la progression de la menace que posent les changements climatiques et de proposer éventuellement de nouvelles actions.

## **7. L'adaptation**

Les gouvernements ont répertorié les solutions possibles pour renforcer les capacités d'adaptation des pays les plus vulnérables grâce à une meilleure planification.

La voie a été tracée vers l'établissement d'arrangements institutionnels concrets pour offrir aux populations les plus vulnérables une meilleure protection contre les pertes et dommages causés par les phénomènes à évolution lente, notamment l'élévation du niveau de la mer.

A été décidée la marche à suivre pour appliquer les plans nationaux d'adaptation à l'intention des pays les moins avancés, assortie des mécanismes de financement et de soutien nécessaires.

## **8. Le soutien des actions dans les pays en développement**

Les gouvernements ont mis la dernière main à un registre dans lequel figureront les mesures d'atténuation des pays en développement en attente d'une reconnaissance ou d'un appui financier. Ce registre sera une plate-forme internet souple et dynamique.

Un nouveau programme de travail pour le renforcement des capacités d'action en faveur du climat par l'éducation et la formation, la sensibilisation et la participation du public au processus de prise de décision en matière de changements climatiques a été approuvé. Il importe de disposer d'un système de soutien solide en vue du passage au nouveau régime de lutte contre les changements climatiques au-delà de 2020.

## **9. Les nouveaux mécanismes de marché**

A été adopté un programme de travail destiné à élaborer le nouveau mécanisme fondé sur le marché au titre de la CCNUCC, avec les éléments éventuels pour permettre son application.

Un programme de travail a également été arrêté en vue d'établir un cadre permettant de reconnaître les mécanismes établis hors de la CCNUCC, comme les programmes de compensation bilatéraux ou administrés à l'échelle nationale, et d'examiner leur contribution à l'atteinte des objectifs d'atténuation.

#### **10. Les actions en faveur des forêts**

Les gouvernements ont continué d'éclaircir les options possibles pour mesurer le déboisement et assurer l'appui aux efforts de lutte contre ce fléau.

#### **11. L'initiative de diversification économique**

À la suite de soumissions présentées par le Bahreïn, l'Arabie saoudite, le Qatar et les Émirats arabes unis, la COP a pris note de la volonté manifestée par ces pays de mettre des initiatives et des projets en cours au service d'une diversification économique dont les avantages connexes prennent la forme de réductions d'émissions, de moyens d'adaptation aux incidences des changements climatiques et de mesures d'intervention.

#### **12. La rationalisation des négociations**

À Doha, les négociations ont été rationalisées de manière à pouvoir aller plus facilement de l'avant. Le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention et le Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto ont achevé leurs travaux à Doha, en accord avec leur mandat. L'approfondissement de certaines questions a été confié, d'une part, à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique et, d'autre part, à l'Organe subsidiaire de mise en œuvre.

Le Groupe de travail spécial sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée, mis sur pied à Durban en 2011, est désormais chargé de deux champs d'activités :

- le champ d'activités 1 doit prendre les mesures nécessaires pour négocier un accord universel relatif aux changements climatiques qui sera adopté d'ici 2015 et entrera en vigueur à compter de 2020 ;

- le champ d'activités 2 doit arrêter des moyens pour rehausser les ambitions à l'échelle mondiale avant l'échéance de 2020 de manière à accélérer la réponse aux changements climatiques.

Certaines questions abordées jusqu'à la clôture de la COP18/ CMP 8 au sein des groupes AWG-LCA et AWG-KP seront examinées par l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique, l'Organe subsidiaire de mise en œuvre et le Groupe de travail spécial sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée.

## B. LE BILAN DE LA COP18

### 1. Une Conférence aux résultats modestes

La conférence de Doha (Qatar) fait suite à deux conférences aux résultats relativement forts : Cancún (2010) et Durban (2011). Elles avaient notamment décidé d'une seconde période d'engagement du protocole de Kyoto (KP-CP2), du processus de négociations en vue d'un accord international pour le post-2020 et avaient permis des avancées sur la question des financements. La conférence de Doha avait donc pour objectif de faire le lien entre le processus issu de la feuille de route de Bali (2007) et celui engagé à Durban en 2011 devant aboutir à l'accord international pour le post-2020 ; au final, elle a défini les règles de la seconde période du protocole de Kyoto et a donné des directions pour un accord mondial en 2015 mais n'a pas pu donner de signal fort sur la question des financements <sup>(1)</sup>.

Dans ce bilan, la KP-CP2 est probablement le résultat le plus visible et concret. Elle devrait concerner au maximum 37 pays représentant 14 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) actuelles sur la période 2013-2020. Un dispositif empêchant de prendre des engagements au-dessus des émissions actuelles évite, de facto, la création d'un nouvel air chaud en KP-CP2. Les pays signataires de la deuxième période sont par ailleurs autorisés à reporter leur surplus de quotas d'émissions (UQA) et de crédits issus des mécanismes de projet (CER et ERU) de première période, mais des limites sont mises en place sur leur utilisation. Par ailleurs, concernant les CER et ERU, la volonté affichée par la plupart des pays de ne pas acheter d'UQA pour leur conformité pourrait, selon les modalités de mise en place de ces déclarations, mener à une augmentation marginale de la demande pour ces crédits.

Au final, la conférence de Doha a suscité des réactions mitigées de la part des participants et des observateurs. Comme à chaque COP, l'essentiel des critiques se porte sur un processus onusien qui semble structurellement aveugle face à l'urgence climatique reconnue – et chiffrée – par un nombre croissant d'institutions internationales. La COP18 semble néanmoins avoir répondu dans l'ensemble aux modestes attentes qu'elle portait. L'articulation du rythme des négociations autour de l'accord prévu d'ici 2015 n'imposait pas de décision politique forte en dehors des engagements KP-CP2.

L'accord de Doha permettra, certes, d'ouvrir une seconde période pour le Protocole de Kyoto jusqu'en 2020, seul traité international visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Mais les États qui se sont engagés dans cette deuxième ne représentent que 15% des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le monde. Le Canada s'est retiré du protocole ; le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Russie en restent simplement membres, mais sans engagements dans la seconde période.

---

(1) Romain Morel et Benoît Leguet ; CDC Climat Recherche ; *Tendances Carbone* n°76, janvier 2013 : « Doha entrouvre la porte du passage à - 25 % pour l'UE ».

Cet accord ne donne pas non plus de garantie sur la question des moyens financiers affectés à la lutte contre le changement climatique. Il rappelle simplement l'engagement pris à Copenhague en 2009 par les pays développés de fournir 100 milliards de dollars annuels à partir de 2020 pour, notamment, permettre aux pays pauvres de s'adapter aux changements climatiques. Or, les financements appelés « fast start » (30 milliards de dollars sur la période 2009-2012) ont pris fin. Aucun objectif intermédiaire n'a été pris pour la période de sept ans allant de 2013 à 2020. Seuls l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, le Danemark, la Suède et la Commission européenne ont annoncé des montants concrets d'ici à 2015, totalisant 6 milliards de dollars seulement.

## 2. La position de la France

À l'issue de la conférence, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères a fait la déclaration suivante, à propos de l'accord final obtenu par les parties :

*« L'accord trouvé le 8 décembre lors de la conclusion de la conférence de Doha comporte des avancées modestes mais indispensables à la continuité de l'engagement international contre la menace du dérèglement climatique. »*

*La France, représentée par le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, M<sup>me</sup> Delphine Batho, et le ministre délégué chargé du Développement, M. Pascal Canfin, et l'Union européenne ont souligné, tout au long de la Conférence, l'insuffisance des efforts de lutte contre les changements climatiques et la nécessité d'aller plus loin dans la transition écologique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.*

*L'Union européenne et la France se sont engagées à Doha dans une deuxième période du Protocole de Kyoto, prolongeant ainsi cet accord de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2020. Des efforts devront être faits dans les prochaines années pour relever le niveau d'ambition des réductions d'émissions, afin de limiter le réchauffement de la planète en dessous de 2 °C.*

*Le compromis final permettra aussi de renforcer les efforts en vue de mobiliser 100 milliards de dollars en 2020 au bénéfice des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Un programme de travail devrait permettre d'augmenter le volume des financements en faveur de la lutte contre le changement climatique. Dans ce cadre, la France consacra une partie de sa taxe sur les transactions financières au financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre du Fonds vert pour le climat notamment.*

*L'accord adopté définit aussi un programme de travail pour construire un accord mondial, applicable à tous, à compter de 2020. Lors de la Conférence de*

*Doha, la France a confirmé sa proposition d'accueillir en 2015 la Conférence des Parties qui devrait déboucher sur ce nouvel accord mondial. »*

### **3. La position de l'Union européenne**

L'Union européenne souhaitait que la conférence de Doha garantisse l'avancée vers le nouvel accord sur le climat<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire qu'elle marque la transition entre l'ancien régime de lutte contre le changement climatique, qui n'impose d'obligation légale de réduction des émissions qu'aux seuls pays développés, et le nouveau système, en vertu duquel tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, seront pour la première fois juridiquement tenus par les engagements pris au titre du nouvel accord mondial.

Un résultat non négligeable a été obtenu, puisque la structure même des négociations a été modifiée : la plateforme de Durban constitue désormais une tribune de négociation pour tous les pays. Auparavant, il y avait différents groupes de travail, faisant clairement ressortir le contraste entre pays développés et pays en développement.

L'Union européenne se félicite également de l'instauration d'une deuxième période du protocole de Kyoto. Alors les émissions moyennes par habitant s'élèvent déjà à 7,2 tonnes en Chine, où elles sont en augmentation, elles sont de 7,5 tonnes par habitant en Europe, où la tendance est à la baisse. Les économies émergentes doivent donc prendre toute leur part à la lutte contre le réchauffement climatique.

C'est pourquoi il était important d'assurer la transition entre l'ancien et le nouveau système. L'Union européenne et quelques autres pays développés assurent cette transition, en s'engageant pour une deuxième période du protocole de Kyoto. L'Union européenne est parvenue à négocier une prorogation de huit ans du protocole, ce qui permet d'assurer la continuité jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord mondial en 2020.

De même, un résultat très important pour l'environnement a été obtenu, puisque le problème déjà ancien de l'« *air chaud* », ces excédents de crédits carbone alloués durant la première période du protocole de Kyoto et non utilisés, a été résolu. La quantité de ces crédits excédentaires que les acheteurs pourront acquérir sera limitée. La législation de l'Union européenne ne permet pas de les utiliser, et tous les acquéreurs potentiels ont déclaré qu'en tout état de cause, ils n'en achèteraient pas. En outre, les nouvelles règles empêchent la création de nouvel « *air chaud* ».

En dépit de la période économique difficile en Europe, le financement de la lutte contre le changement climatique a été maintenu à Doha. Plusieurs États membres de l'Union européenne et la Commission européenne ont proposé une

---

(1) *Le Monde* ; 14 décembre 2012 ; « Viser l'accord sur le climat de 2015 » ; Connie Hedegaard, Commissaire européenne chargée de l'action pour le climat.

enveloppe de quelque 7 milliards d'euros en faveur du climat pour 2013 et 2014, ce qui représentait une augmentation par rapport aux deux années précédentes.

Avant que le futur régime n'entre en vigueur en 2020, l'Union européenne tenait à ce que des mesures supplémentaires soient décidées pour réduire les émissions, de façon à maintenir le réchauffement planétaire au-dessous de la barre des 2° C. Tous les objectifs des pays signataires, comme de ceux qui ne sont pas signataires, du protocole de Kyoto seront réexaminés d'ici à 2014 en vue d'en élever le niveau d'ambition.

Au final, si l'Union européenne concède que la conférence Doha n'a pas été extraordinaire, elle a bien marqué une avancée vers l'accord de 2015, même s'il est difficile de ne pas se sentir frustré par la lenteur des négociations internationales et par le petit dénominateur commun qui les caractérise. Il est nécessaire de rester concentré sur l'objectif final, qui est que toutes les parties aient signé un accord mondial sur le climat d'ici à 2015.



## DEUXIÈME PARTIE : LES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE CLIMATIQUE DE VARSOVIE OU L'IMPÉRATIF D'ALLER VERS UN ACCORD GLOBAL EN 2015

### I. FAIRE FONCTIONNER LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT ET LE MÉCANISME TECHNOLOGIQUE

#### A. LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Décidé à Copenhague fin 2009, le Fonds vert pour le climat a été officiellement créé en 2010 par les accords de Cancún.

Ce Fonds est, avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'un des instruments financiers de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. L'instrument du Fonds vert a été adopté par la conférence des Parties à la Convention-climat à Durban fin 2011.

La création de ce fonds répond à une demande forte des pays en développement qui souhaitent la mise en place d'un fonds qui financerait à grande échelle la transition des pays en développement vers un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. D'après l'instrument, ce fonds pourrait à terme devenir le « *principal fonds international pour le financement de la lutte contre le changement climatique* ».

Durant la phase pilote du Fonds vert (2012-2013), la Banque mondiale assure les fonctions d'administrateur fiduciaire, tandis que le secrétariat intérimaire du fonds sera conjointement assuré par le secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et le secrétariat du FEM.

La Conférence de Varsovie devra préciser les modalités pour rendre le Fonds vert pour le climat opérationnel. Ce fonds doit ainsi servir à mobiliser - à partir de 2020 - 100 milliards de dollars par année pour la mise en œuvre de la politique climatique dans les pays en développement, grâce à un financement public et privé. Une table ronde à haut niveau sera d'ailleurs consacrée à ce thème durant la Conférence.

La définition de ce que signifie le « financement climatique » par des moyens publics et privés doit encore être clarifiée. L'adoption de mesures assurant la transparence dans le financement et élargissant la base des donateurs serait également la bienvenue.

La question de la solidarité financière des pays développés à l'égard des pays en développement prévue par la Convention climat a largement fait débat au cours de la Conférence de Doha, et laisse augurer des blocages dans les négociations à venir. Le Fonds vert pour le climat est en effet encore loin d'être opérationnel.

Avec l'élection de Hela Cheikhrouhou, ancienne directrice du département de l'énergie, de l'environnement et du climat au sein de la Banque africaine de développement, le Fonds est désormais doté d'une directrice. Il a également une existence physique, depuis l'installation de son siège à Songdo, en Corée du Sud.

Certes, les voies d'accès des entreprises privées au Fonds ont été partiellement éclaircies avec la décision de créer une « Facilité pour le secteur privé », dotée d'une entité consultative ad hoc, afin de soutenir les projets portés par des entreprises, notamment dans les PED. Mais son programme de travail et son mode de fonctionnement restent encore flous : son conseil d'administration s'est pour l'heure entendu sur la nécessité de lancer un appel à désignation des « *points focaux* » ou « *autorités nationales* » qui seront les relais du Fonds dans les pays en développement (PED), ainsi que d'avancer sur la définition des critères liés aux prêts concessionnels ou aux dons opérés par le Fonds.

Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement s'étaient engagés en 2009 à fournir 30 milliards de dollars d'aide aux pays en développement pour le financement de l'adaptation au changement climatique, de la réduction des émissions et de la protection des forêts de 2010 à 2012 (financement dit « *fast start* »). Ces financements devraient atteindre par la suite 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020.

Les promesses ont été tenues concernant le financement de court terme : en juin dernier, les pays développés avaient versé 39 milliards de dollars, dont 35,9 milliards de dollars sont issus de sources publiques et 3 milliards de sources privées. Mais les analyses disponibles témoignent du manque de transparence des transferts du fait de la grande hétérogénéité de leurs méthodes de reporting. Elles montrent également un déséquilibre entre les financements dédiés à l'atténuation des émissions (71 % des financements sont dédiés à des solutions de lutte contre la déforestation, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de déploiement d'énergies bas carbone, etc.) et ceux dédiés à l'adaptation aux effets du changement climatique (21 % sont dédiés à la construction d'infrastructures et de capacités administratives). La communauté internationale s'était pourtant engagée à répartir équitablement les fonds ; cette dissymétrie pénalise les pays les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique, qui se sentent par ailleurs lésés par la lenteur de la mise en œuvre du projet de Comité pour l'adaptation <sup>(1)</sup> et attendent beaucoup de la création d'un groupe de travail pour traiter la question des « *pertes et préjudices* » <sup>(2)</sup> annoncée à Doha.

---

(1) Cf. II

(2) Ibib

Enfin, la crise économique a pesé sur les négociations de Doha : les pays développés ne se sont pas engagés sur une somme pour la période 2013-2015, malgré les demandes des PED d'un financement intermédiaire de 60 milliards de dollars d'ici 2015. Ces requêtes n'ont pas été entendues, et seul l'équivalent des sommes versées en 2012 a été promis, soit 10,4 milliards de dollars, sous diverses formes. L'accord de Doha s'est contenté d'une déclaration enjoignant les pays donateurs à maintenir jusqu'en 2025 le niveau actuel des financements au niveau annuel moyen du financement « *fast start* ». Cette position est loin de satisfaire les pays en développement qui demandaient leur doublement. La Chine avait proposé un compromis demandant que soit établi un calendrier des versements des pays développés pour atteindre 100 milliards de dollars d'ici à 2020. Cette solution, dont l'architecture aurait été conforme au fonctionnement « *bottom-up* » du futur accord, permettait de trouver un compromis à Doha. Elle a cependant été rejetée, puisque les États-Unis et le Japon ont eu gain de cause sur le sujet du financement. En effet, considérant que les promesses relatives aux soutiens financiers « *fast start* » et à la fixation d'un objectif pour 2020 étaient suffisants, ces derniers ont défendu l'idée qu'aucun compromis supplémentaire, notamment sur des objectifs chiffrés, n'était pour l'heure nécessaire.

Le blocage des discussions sur le financement et ses conséquences sur les positions adoptées par les pays émergents et en développement constitueront un point important de la préparation de l'accord de 2015, notamment parce que le rejet de la proposition chinoise a été interprété comme le signe de la mauvaise volonté des pays développés à honorer leurs engagements. En mai dernier, la Chine a d'ailleurs accentué la pression qu'elle exerce sur les pays développés à ce sujet, en demandant qu'ils abondent le Fonds Vert pour le climat vert avant 2014.

La Chine tient également à éviter une interruption des transferts à partir de 2013, date à laquelle les financements de long terme devaient prendre le pas sur le financement « *fast start* », et réclame que les pays développés publient lors de la Conférence des parties (COP) de Varsovie un calendrier précis de leurs versements, qui doivent atteindre 100 milliards de dollars en 2020, et qu'une comptabilité fine et transparente des transferts financiers soit mise en place. L'argumentation de la Chine et de nombreux pays en développement (PED) repose d'une part sur la responsabilité historique des pays industrialisés dans les dérèglements du système climatique mondial et, d'autre part, sur l'engagement de ces derniers, dans la Convention climat, à soutenir financièrement les efforts de lutte contre le changement climatique des PED.

## **B. LE MÉCANISME TECHNOLOGIQUE**

Concernant la mise en œuvre de transferts technologiques internationaux, le Mécanisme technologique, responsable de leur organisation, met également du temps à prendre une forme opérationnelle.

Un consortium d'organismes mené par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a été sélectionné comme hôte du Centre et réseau des technologies climatiques (organe opérationnel du mécanisme) et un conseil consultatif a été constitué.

Le fonctionnement et la nature des échanges entre les antennes régionales, le Centre et son conseil consultatif demandent encore à être précisés.

## II. FINANCER LES AIDES À L'ADAPTATION ET LA RÉPARATION DES PERTES ET DOMMAGES

### A. LE MÉCANISME POUR UN DÉVELOPPEMENT PROPRE (MDP) : UN OUTIL QUI A FAIT SES PREUVES

Si l'on se demande comment le Fonds vert pour le climat permettra de rendre effectif l'engagement de 100 milliards USD par an d'ici 2020, on se désintéresse paradoxalement du Mécanisme pour un développement propre (MDP), un outil qui a réussi à attirer plus de 200 milliards USD d'investissements essentiellement privés sur des projets d'atténuation du changement climatique. Il s'agit pourtant de ne pas « *jeter cet outil aux oubliettes* »<sup>(1)</sup>.

Le MDP est le label de compensation carbone le plus important dans le monde. Il a approuvé plus de 5 000 projets dans des pays en développement qui ont déjà permis de réduire plus d'un milliard de tCO<sub>2</sub>eq<sup>(2)</sup> en dix ans, soit le niveau d'émissions annuel de l'Allemagne.

Le MDP peut donc être considéré comme un outil de politique publique efficace, qui débloque des investissements privés pour l'atténuation au changement climatique dans plusieurs secteurs. Cet outil est également important du point de vue du renforcement de capacité, au regard du nombre croissant de projets financés par des investissements domestiques privés dans des pays en développement.

Le MDP a également suscité des critiques légitimes. Celles-ci concernent notamment son intégrité environnementale, la complexité de ces procédures administratives et sa contribution au développement durable. Néanmoins, au cours de ses onze années de vie, le MDP s'est avéré être un instrument souple, capable d'apprendre de ses erreurs et de s'améliorer par de nombreuses réformes. Parmi les améliorations qui ont déjà été mises en œuvre, on compte l'éradication des incitations perverses pour les projets de destructions de gaz industriels, la rationalisation des procédures administratives, la standardisation des démonstrations de l'additionnalité et des niveaux de référence, et l'extension du champ d'application du mécanisme. Un ensemble de réformes a été proposé par le « Dialogue de politique générale sur le MDP »<sup>(3)</sup> en septembre 2012.

---

(1) Igor Shishlov, pour CDC Climat Recherche.

(2) Équivalent dioxyde de carbone

(3) Le Dialogue de politique générale sur le MDP a été lancé lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Durban, Afrique du Sud, en 2011, par la Présidence du Conseil exécutif du MDP et le Secrétaire exécutif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Sa vocation était de formuler des recommandations sur la meilleure façon de positionner le MDP pour répondre aux opportunités et défis futurs, ainsi que sur la façon d'assurer l'efficacité du MDP dans sa contribution à l'action climatique mondiale future.

Un Groupe d'experts indépendant de haut niveau de onze personnes représentant de façon équilibrée les différentes expertises et régions, a été constitué pour conduire le Dialogue de politique générale sur le MDP.

Au moment où les financements climatiques sont rares, il serait dommage de « *jeter aux oubliettes* » un outil établi, qui fonctionne bien pour réduire les émissions, et qui fournit un effet de levier de un à dix.

Comme l'a suggéré le Dialogue de politique générale sur le MDP, des décisions politiques claires visant à accroître et à diversifier la demande en crédits carbone sont nécessaires pour restaurer un prix du carbone durable et un climat favorable à l'investissement. Elles pourraient prendre la forme d'engagements plus ambitieux et/ou de l'utilisation de la boîte à outils du MDP dans les marchés régionaux et les fonds multilatéraux en cours de constitution. Ceci permettrait d'avoir un effet de levier important pour atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.

**Synthèse des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur le Dialogue de politique générale sur le MDP : « un appel à l'action »**

Le monde fait face à une triple menace sans précédent concernant le changement climatique – confluence malencontreuse de trois tendances corrosives :

- Le système climatique planétaire est au bord du gouffre et les effets considérables du changement climatique sont déjà ressentis dans le monde entier. Des sécheresses dévastatrices, des inondations et des ouragans extrêmes à la fonte accélérée des glaces... le changement climatique est déjà une réalité et la situation ne va faire qu'empirer.

- L'action internationale dans ce domaine est très loin du niveau dont aurait besoin le monde pour éviter des conséquences potentiellement ingérables. Les États font à peine plus de la moitié de l'effort dont aurait besoin la planète aujourd'hui.

- Les marchés mondiaux du carbone (instrument important de politique publique développé par la communauté internationale au cours de la décennie écoulée dans le but de faciliter l'atténuation des émissions réelles) s'effondrent, présageant des conséquences dévastatrices. Tel est notamment le cas s'agissant du plus important marché mondial du carbone, spécifiquement conçu pour lier pays développés et pays en voie de développement. Cet instrument, dont le fonctionnement est assuré par les Nations Unies, porte le nom de Mécanisme pour un développement propre (MDP).

... / ...

... / ...

**Pour combattre cette triple menace, la communauté internationale doit agir rapidement et de manière décisive.**

Même s'ils sont en eux-mêmes insuffisants, les marchés du carbone bien réglementés se sont révélés des instruments essentiels de la lutte contre le changement climatique. Les États doivent faire une priorité essentielle du fait de rétablir la confiance dans les marchés mondiaux du carbone en général et dans le MDP en particulier. Les marchés du carbone permettent aux États d'atteindre leurs objectifs d'atténuation de manière flexible et avec un bon rapport coût-efficacité, en prenant en compte les baisses des émissions indépendamment de l'endroit où elles ont lieu. Les marchés du carbone sont en effet en mesure d'améliorer le rapport coût-efficacité des activités d'atténuation, ainsi que de faciliter l'adoption d'objectifs d'atténuation plus ambitieux. Au cours de la décennie écoulée, le MDP a, à lui seul, aidé les États à réduire près d'un milliard de tonnes d'émissions de gaz à effet de serre, permettant aux nations développées de réaliser 3,6 milliards de dollars d'économies. Au cours de cette même période, le MDP a mobilisé plus de 215 milliards de dollars d'investissements dans des pays en voie de développement, accélérant ainsi la croissance et la réduction de la pauvreté.

Les marchés mondiaux du carbone ont permis à nombre de pays en voie de développement de mieux apprécier leur propre potentiel en matière d'atténuation des émissions de façon adaptée aux contextes nationaux. Des expériences positives avec le MDP ont permis au Brésil, à la Chine, au Mexique, à la Corée du Sud et à d'autres nations émergentes de premier plan d'explorer les systèmes de marchés nationaux du carbone. Bien que des critiques aient été formulées à l'encontre du MDP pour avoir approuvé des projets aux avantages discutables en termes de protection de l'environnement et de développement durable, le MDP a réalisé, ces dernières années, des progrès considérables et son action a des effets positifs bien au-delà des projets spécifiques. Le MDP a contribué à la lutte contre le changement climatique par la mise en place d'une culture mondiale de l'action et la mobilisation du secteur privé par le biais des marchés.

**Malheureusement, le MDP est en danger.** Les cours du carbone sur le marché du MDP ont baissé de 70 % au cours de la seule année écoulée et cette tendance devrait être confirmée. Pourquoi ? Les objectifs en matière d'atténuation sont si modestes qu'ils ne motivent plus assez fortement l'investissement privé international et l'action locale dans les pays en voie de développement. En outre, bien des pays qui se sont dotés d'objectifs en matière d'atténuation n'ont pas lié leur réalisation à l'utilisation du MDP. Dans ces circonstances, les décideurs politiques tout comme les activistes climatiques manifestent des doutes croissants quant à l'avenir d'instruments tels que le MDP. Par ailleurs, États, investisseurs privés et établissements financiers fuient le marché du MDP. Il est probable, à défaut de solutions nouvelles, que cette évolution ira en s'accéléralant, et qu'elle anéantira les capacités techniques du marché mondial du carbone.

**Certains pourraient ne pas se lamenter sur la mort potentielle du MDP.** Après tout, les États ont commencé à travailler sur une nouvelle génération d'instruments de marché susceptibles d'être plus prometteurs sur le long terme. Il faudra toutefois des années pour concevoir de nouvelles solutions et les rendre opérationnelles. Pour le reste de cette décennie, il y a fort à parier que le MDP demeurera le moyen principal, et peut-être le seul,

... / ...

... /...

de bénéficier des avantages d'un marché du carbone réellement mondial. Cela signifie qu'un MDP fort est indispensable pour soutenir le consensus politique essentiel à de futurs progrès. Un MDP solide est également requis pour que les pays en voie de développement profitent dès aujourd'hui des avantages des marchés du carbone.

**Si les États permettent au marché du MDP de se désintégrer, le consensus politique en faveur des marchés du carbone réellement mondiaux pourrait bien se déliter avec une grande partie de la capacité mondiale des marchés du carbone dans les pays en voie de développement.** Il est peu probable que les pays en voie de développement et le secteur privé profiteront d'avantages suffisants pour justifier la mise en place de mesures agressives d'atténuation des émissions. En bref, un effondrement du MDP pourrait provoquer un recul majeur de la coopération internationale dans le domaine du climat, dont les conséquences pourraient être dévastatrices pour tous.

**Pour éviter cette blessure auto-infligée, la communauté internationale doit, de toute urgence, adopter quatre mesures essentielles qui se renforcent mutuellement.**

Les États doivent, tout d'abord, intervenir de manière déterminée pour répondre à la crise immédiate et renforcer de manière substantielle leurs ambitions en matière d'atténuation. Ils réduiraient non seulement leur propre pollution climatique, mais stimuleraient la demande de transactions internationales de carbone et accéléreraient par conséquent les progrès dans d'autres pays. Il serait également souhaitable qu'ils envisagent la création d'un ou plusieurs fonds dont la vocation serait d'acheter des crédits de carbone et de stabiliser les prix du carbone afin de restaurer la confiance des marchés dans l'évolution des cours futurs.

La communauté internationale doit ensuite **adapter le MDP à un nouveau contexte politique et de marché** en renforçant son rôle. À ce jour, le principal apport du MDP a vraisemblablement consisté à aider les États et les parties prenantes à acquérir dans la pratique une expérience précieuse en matière de solutions climatiques innovantes. Pour que le MDP continue en priorité à remplir cette fonction de formation sur le tas, il serait utile qu'il se développe pour intégrer les outils potentiels de politiques publiques les plus récents, par exemple : (i) en testant des approches sectorielles susceptibles d'atténuer les émissions à grande échelle, y compris celles résultant de la déforestation ; et (ii) en aidant à la conception de nouveaux instruments financiers, tels que le Fonds vert pour le climat. Le MDP peut également développer ce rôle de leader en encourageant une large adoption de bonnes pratiques et de normes techniques uniformes, ainsi que par la promotion de liens utiles entre les marchés du carbone de par le monde.

Troisièmement, le MDP doit **réformer en profondeur ses procédures opérationnelles** et élargir considérablement son assistance aux pays participants pour optimiser son impact. Le MDP s'est longtemps débattu contre l'image selon laquelle il ne contribuerait pas suffisamment à l'atténuation des émissions et au développement durable. Bien que partiellement méritée, cette réputation est quelque peu périmée, le MDP ayant fait ces dernières années des progrès notables. Ce soupçon et certaines faiblesses persistantes n'en continuent pas moins à menacer la crédibilité du MDP et la viabilité à long terme de marchés internationaux du carbone. Le MDP doit donc améliorer ses normes et résultats par une réforme fondamentale de ses procédures opérationnelles. Le MDP doit également intensifier ses efforts pour permettre à un plus grand nombre de pays d'accéder à ses avantages de manière significative.

... /...

Enfin, le MDP **doit renforcer et restructurer sa gouvernance** pour devenir une organisation plus efficace et à même de rendre des comptes. En dépit de progrès récents louables, le MDP souffre encore d'une réputation de lenteur, d'opacité, de politisation et de manque de réactivité. Pour pallier ces insuffisances et redorer son blason, le MDP doit répartir stratégiquement les responsabilités entre son organe exécutif et son personnel, améliorer son ouverture et sa transparence et multiplier les opportunités de participation des parties prenantes, créer des mécanismes pour le traitement des recours et des réclamations, et enfin réduire les coûts et les lenteurs.

**Des marchés du carbone bien régulés peuvent contribuer à éviter les risques inacceptables liés à une catastrophe climatique.** Ils permettent de réduire les coûts et de promouvoir une action climatique ambitieuse dans le monde entier plus efficacement que n'importe quelle autre politique internationale élaborée dans ce domaine jusqu'ici. Ils ont également fait la preuve de leur considérable potentiel à mobiliser des financements du secteur privé. Les marchés du carbone lient pays développés et pays en voie de développement, et les incitent à s'attaquer ensemble au changement climatique.

**En dépit de nombreux succès, le MDP (à ce jour l'unique marché du carbone réellement mondial) est en train de s'effondrer pour des raisons qui lui sont extérieures, et les États se doivent d'intervenir pour éviter cette chute.** Le MDP est, reconnaissons-le, un instrument imparfait, et il est possible qu'à la fin de la décennie, de nouveaux mécanismes prometteurs émergent. Le MDP reste néanmoins, encore pour un certain temps, le moyen le plus efficace de promouvoir une collaboration concrète entre les pays en voie de développement, les pays développés et le secteur privé, et c'est la raison pour laquelle il doit être préservé. La consolidation et la réforme du MDP ne sont pas des fins en soi, mais un moyen d'encourager l'action et de créer des passerelles essentielles vers de futures solutions. C'est pourquoi les États doivent enrayer la chute continue du marché du MDP, tout en modernisant l'institution pour qu'elle remplisse son rôle fondamental.

Sur la base de ces considérations, nous avons formulé un ensemble de recommandations concrètes contribuant à résoudre la crise à court terme du marché du carbone et à jeter les bases d'un fonctionnement efficace des mécanismes de marché, y associant au besoin le MDP, afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique. Ces recommandations sont intégralement énoncées dans les sections ci-après, tout comme les vues exprimées par les parties prenantes sur les différentes questions et les résultats de nos recherches qui sous-tendent nos recommandations.

**Le Groupe d'experts exhorte à la mise en œuvre de ses recommandations dans leur intégralité et sans retard, conformément à un calendrier convenu prévoyant leur entrée en vigueur au plus tard lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, prévue pour décembre 2013.**

## **B. RÉPARER LES « PERTES ET DOMMAGES » CAUSÉS AUX PAYS DU SUD PAR LE RÉCHAUFFEMENT**

À Varsovie, des « *arrangements institutionnels, comme un mécanisme international, seront décidés pour s'occuper de la question des pertes et dommages liés aux impacts du changement climatique dans les pays en développement particulièrement vulnérables* ».

Ce point a été très disputé entre les pays du Sud, qui s'estiment victimes des actions du Nord ayant dérégulé le climat, et les États-unis, qui craignent qu'un « *mécanisme* » ne mène un jour à des actions en justice et ne veulent pas déboursier plus que ce qui a déjà été prévu dans les divers accords de l'ONU sur le climat.

La question des « pertes et dommages » prend ainsi de plus en plus d'importance dans la négociation. La notion de « pertes et dommages » correspond aux réparations des préjudices causés par le changement climatique, que ni les efforts mondiaux d'atténuation d'émissions ni les politiques d'adaptation ne pourront prévenir.

Le sujet a occupé les dernières heures des négociations de Doha : il était porté par les pays les moins avancés et les petits États insulaires, qui en ont fait une demande récurrente. Le président du Palaos proposait ainsi en 2012 que la Cour internationale de justice reconnaisse les dommages liés au changement climatique.

L'expression est apparue en 2007, dans le Plan d'action de Bali, qui prévoit la création d'un programme de travail sur le sujet, sous l'égide de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre de la Convention.

Trois ans plus tard à Cancún, les parties ont défini plus explicitement les pertes et dommages et lancé un programme de travail ad hoc, afin de formuler des recommandations lors de la COP de Doha. Cette dernière a décidé de prolonger le mandat du programme de travail sur le sujet, et a ouvert la voie à la création d'une institution internationale susceptible d'organiser l'assistance internationale. La présidence saoudienne a donc réussi à dépasser l'opposition des États-unis à la prolongation des travaux du programme et à la création d'un « mécanisme international » demandée par les PED (G77, pays les moins avancés-PMA, Groupe africain...).

Le compromis repris dans la décision de la COP évoque « *l'établissement, lors de la COP19 [de Varsovie], d'arrangements institutionnels, comme un mécanisme institutionnel et ses fonctions et modalités* », mais évite d'évoquer des « compensations », terme refusé par les États-unis au motif qu'il sous-entend une

responsabilité légale des pays développés, et de s'engager dans un principe obligatoire de remboursement.

Les décisions de Doha prévoient également d'étudier les besoins des PED et de réunir un groupe d'experts. La compensation des pertes et dommages liés au changement climatique peut atteindre des dizaines et des dizaines de milliards de dollars chaque année et explique ainsi la réticence des États-unis ou de la Grande-Bretagne à s'engager sur cette voie. Ce point devra néanmoins être traité dans le futur accord climatique mondial.



### III. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE ET L'AMBITION DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS

#### A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DOIT TRAITER LES QUESTIONS LIÉES À L'ÉQUITÉ ET AU DROIT AU DÉVELOPPEMENT

La Conférence « Rio + 20 » a montré que les pays développés ne peuvent parler d'environnement sans aborder le développement et le progrès social. À la demande des pays émergents et des PED, l'accord final du sommet retient que la lutte contre la pauvreté est un « *préalable indispensable au développement durable* ».

Si l'Union européenne veut faire progresser les négociations climatiques, elle doit également s'investir dans les aspects qui relèvent de la coopération internationale, c'est-à-dire traiter - en sus des objectifs de réduction des émissions de GES dans les différents pays - la solidarité à l'égard des pays du Sud.

Ce sujet était déjà présent à Stockholm, en 1972, dans le propos d'Indira Gandhi qui soulignait que « *la pauvreté est la pire forme de pollution* » et il a été l'un des principaux arguments avancés par l'Inde pour justifier son refus initial d'adhérer au consensus de Durban.

La formulation d'un accord post 2020 nécessite d'actualiser l'application du principe de « *responsabilité commune mais différenciée* », adopté lors du premier Sommet de la Terre (Déclaration de Rio, 1992), pour prendre en compte l'évolution des pays émergents.

Le partage du fardeau actuel, qui a été marqué par la division entre pays riches et pays pauvres et qui attribue des objectifs de réduction aux seuls pays développés de l'époque, est à reconsidérer : la Chine est devenue le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre, les pays émergents devraient en toute vraisemblance être les principaux émetteurs dans les décennies à venir.

La participation de ces pays à l'effort mondial d'atténuation est donc indispensable, mais la question est épineuse car les enjeux de développement économique et de lutte contre la pauvreté restent prépondérants pour ces acteurs.

Par ailleurs, les États-unis ont toujours refusé d'adopter des engagements dans le cadre du protocole de Kyoto : comme la Chine, ils devront proposer des objectifs plus ambitieux que ceux qu'ils annoncent pour que la coopération climatique mondiale atteigne son but.

De nombreuses formules de répartition des efforts tenant compte de principes d'équité peuvent être envisagées, selon le poids économique ou démographique des pays, ou encore selon leur responsabilité passée ou future aux

perturbations climatiques. Le débat reste ouvert, en grande partie parce que les préoccupations relatives à la compétitivité économique, elle-même liée aux coûts de l'énergie, limitent la portée du dialogue entre les pays.

En 2011, c'est cette même question qui avait suscité l'opposition de l'Inde au projet d'accord de la conférence de Durban, et qui avait failli empêcher l'adoption du compromis final.

### **La position de l'Inde sur le « partage du fardeau climatique »**

L'Inde occupe une position particulière dans les négociations. Économie en développement, elle est confrontée à des défis majeurs en termes de lutte contre la pauvreté : le pays concentre le quart de la population mondiale sous-alimentée. Par ailleurs, ses émissions actuelles de GES restent relativement limitées (5 % des émissions mondiales). Au rythme de 1,4 t de CO<sub>2</sub> par an, chaque Indien émet dix-sept fois moins qu'un Américain et trois fois moins que la moyenne de la population mondiale.

Mais avec un mix électrique dominé à 68 % par le charbon et un rattrapage économique amorcé dans les années 1990, le pays doit devenir l'un des principaux émetteurs mondiaux de GES. De 1990 à 2010, ses émissions ont doublé, à un rythme de croissance comparable à celui de la Chine, et devraient représenter 10 % des émissions mondiales d'ici à 2035.

Les pays développés et nombre de pays en développement demandent donc à New Delhi d'adopter des objectifs d'atténuation ambitieux.

Si elle reste intransigeante, la position indienne sur la répartition mondiale des efforts de réduction a évolué au cours des négociations climatiques. Elle reposait à l'origine sur trois prérequis : la mesure des émissions en stock et non en flux – afin de tenir compte de la responsabilité historique des pays développés –, l'allocation des émissions per capita, et une distinction des droits à polluer (« émissions de survie » des PED contre « émissions de luxe » des pays développés) conduisant à dispenser les pays émergents et en développement d'obligation d'atténuation.

De telles obligations auraient été une forme de « colonialisme environnemental » pour les think tanks influents qui ont contribué à élaborer la position indienne. L'adoption d'engagements contraignants reste une ligne rouge pour les négociateurs indiens, mais l'élargissement récent du débat sur la réponse à apporter au changement climatique, au-delà des cercles diplomatiques à la société civile indienne dans son ensemble (médias, ONG et entreprises), a fait émerger l'idée que des politiques de réduction d'émissions permettraient de générer des « cobénéfices » économiques. Les négociations internationales s'orientant à présent vers un régime basé sur l'engagement volontaire des pays, la principale demande de l'Inde concerne la prise en compte d'un principe d'"équité" dans le futur régime climatique.

Les élections législatives prévues en 2014 seraient susceptibles par ailleurs d'occasionner un changement de gouvernement au profit de la principale coalition d'opposition : ce facteur d'incertitude pourrait à court terme fragiliser la position indienne dans les négociations et, à plus long terme, marquer une évolution diplomatique.

Les négociations internationales n'ont jusqu'ici pas réussi à résoudre le problème, sur lequel se cristallisent les positions des acteurs. Les pays en développement les plus vulnérables (pays de l'Union africaine et petits États insulaires) militent désormais pour que les pays émergents adoptent des engagements contraignants au même titre que les pays développés. Mais la Chine et les États-unis refusent tous deux d'adopter des objectifs contraignants sans engagement préalable de la part de l'autre principal émetteur mondial et l'Inde défend toujours officiellement l'idée d'une répartition par tête des émissions, solution à laquelle ni Pékin ni Washington ne souhaitent adhérer.

La question centrale de la formulation d'un accord équitable et efficace tient aussi dans l'équilibre à trouver entre les efforts à réaliser par les pays émergents, émetteurs majeurs, et les disparités de richesse au niveau national avec lesquelles ils doivent eux-mêmes composer.

Il est en effet difficile de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre, sans commettre d'injustice : les catégories de populations défavorisées seraient les premières pénalisées par la réorientation des investissements publics issus des politiques de soutien à l'industrie, d'accès à l'énergie ou de sécurité alimentaire, vers une politique de transition énergétique... mais elles seront aussi les plus exposées aux conséquences du changement climatique.

Les questions de la répartition des efforts d'atténuation entre les pays, de leur caractère contraignant ou non, ainsi que de l'actualisation de la différenciation élaborée en 1992 dispensant les pays émergents d'obligations en la matière constituent l'un des volets majeurs et les plus difficiles à traiter, des négociations.

Le principe d'équité passe également par la mise en œuvre de transferts technologiques et financiers. Un accord mondial intégrant à la fois les principaux émetteurs de GES et des objectifs nationaux d'atténuation à la hauteur du défi climatique ne pourra être conclu que si les demandes des pays en développement trouvent une issue favorable d'ici à 2015.

## **B. VERS UN ACCORD GLOBAL ET AMBITIEUX EN 2015**

L'accord de Doha réaffirme l'ambition d'adopter « *un protocole, un autre instrument juridique ou un accord ayant force juridique* » à la Conférence prévue en 2015 pour une entrée en vigueur en 2020, et rappelle l'objectif de parvenir à limiter la hausse de la température à + 2 °C.

Contrairement au protocole de Kyoto, cet accord ne concernera pas que les nations industrialisées mais tous les pays, y compris les grands émergents et les États-unis.

Un texte devant servir de base pour les négociations doit être disponible « *avant mai 2015* » et l'accord de Doha « *accueille favorablement* » la proposition

du Secrétaire général de l'ONU de réunir les dirigeants mondiaux en 2014 sur cette question.

La réflexion sur l'accord climatique mondial post-2020, à signer au plus tard en 2015, devra a priori s'intéresser en 2013 au contenu même de l'accord, plutôt qu'à sa forme juridique.

Sur ce dernier point, l'ambition d'aboutir à un texte entrant en vigueur en moins d'une décennie pourrait conduire les négociateurs à préparer une décision de la Conférence des parties plutôt qu'un traité international, dont le processus de ratification serait long et aléatoire : entre la signature du Protocole de Kyoto, l'adoption des règles détaillées de sa mise en œuvre à Marrakech en 2001 et son entrée en vigueur, huit années s'étaient écoulées.

Par ailleurs, un accord mondial n'aurait aujourd'hui guère de sens s'il n'était ratifié par les deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre que sont les États-unis et la Chine.

Le poids des États-unis et de la Chine, qui sont les deux premiers émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre, reste en effet primordial dans les négociations, sans oublier pour autant le rôle des autres pays émergents, et de l'Inde en particulier, qui, en incarnant la voix de l'équité dans la négociation mondiale, y prend une position singulière.

La forme que prendra l'accord prévu en 2015 reposera sans doute sur le principe de contributions volontaires des pays défini par ces pays en 2009, lors de la conférence de Copenhague.

La Chine poursuit l'approfondissement de sa politique climatique : Pékin a ainsi lancé sept marchés carbone pilotes, à l'échelle de villes et de provinces. Au-delà de l'engagement pris devant la communauté internationale de réduire l'intensité carbone de son économie, la Chine réfléchit également à la mise en œuvre d'une taxe carbone, ainsi qu'à la mise en place d'une réduction de sa consommation d'énergie dans les années à venir, susceptible de préparer un objectif d'émissions nationales pour 2016-2020.

Aux États-unis, si la marge de manœuvre présidentielle est largement contrainte par le Congrès, qui a notamment empêché l'adoption d'un projet de loi ambitieux et très abouti en 2009, son Président a énoncé en juin dernier un Plan d'action pour le climat.

Promesse du président pendant sa première campagne pour la Maison Blanche en 2008, la loi sur la lutte contre le changement climatique n'a en effet jamais abouti au Congrès en raison de l'opposition d'élus républicains niant la réalité d'un changement provoqué par les activités humaines, mais aussi de démocrates issus d'États tirant une grande partie de leurs rentrées fiscales des énergies fossiles, comme la Virginie-Occidentale (charbon) et la Louisiane (pétrole).

Dans son Plan d'action pour le climat, le Président américain demande à l'Agence de protection de l'environnement d'élaborer des normes destinées à limiter les émissions de gaz à effet de serre des centrales électriques d'ici à juin 2015. Il annonce également la fin du financement public des projets de construction de centrales à charbon à l'étranger, ainsi que le lancement de nouvelles normes d'efficacité énergétique des carburants des véhicules utilitaires et des bus après 2018, le doublement de la production d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (EnR) d'ici 2020, et des mesures financières (le budget de la recherche sur les EnR est appelé à augmenter de 30 % et celui de la recherche sur le climat doit atteindre 3 milliards de dollars).

Enfin, il met en place les conditions nécessaires à l'élaboration d'un plan d'adaptation aux événements climatiques extrêmes.

Ces premiers engagements restent, pour beaucoup d'observateurs, assez timides : ils doivent en effet permettre aux États-Unis de respecter la réduction de 17 % des émissions de GES d'ici à 2020 (l'année de référence étant 2005), et ne disent rien sur la politique climatique américaine après cette date, alors que les négociations internationales se concentrent précisément sur l'après-2020. Par ailleurs, les délais imposés à l'agence pourraient s'avérer irréalistes, d'autant qu'elle a déjà été confrontée aux pressions – notamment juridiques – des États et des secteurs économiques les plus « carbonés ». Néanmoins, le Président américain, qui a par ailleurs renouvelé son soutien à la signature d'un accord international ambitieux, a ainsi utilisé le seul levier qui n'exige pas le vote d'une loi.

Le vendredi 1er novembre 2013, Barack Obama a franchi un cap supplémentaire en mobilisant une « task force » contre le changement climatique ; il a créé par décret un groupe de travail pour conseiller le gouvernement.

La formation de cette « force de frappe », composée notamment de huit gouverneurs et de dirigeants de collectivités locales, s'inscrit dans la continuité du plan d'action pour le climat lancé en juin 2013.

Barack Obama a ainsi promis d'agir par décret pour tenter de réduire les émissions du pays, que ce soit en encadrant plus strictement les normes de consommation des véhicules ou la pollution atmosphérique émanant des industries.

Il a également donné l'ordre aux agences gouvernementales de faciliter la préparation des autorités locales aux effets du changement climatique, des incendies plus violents dans l'Ouest aux cyclones plus fréquents sur les façades atlantique et du golfe du Mexique.

Il s'agit notamment d'aider les collectivités à « *mettre à jour leurs normes de construction, ajuster la façon dont elles gèrent les ressources naturelles, investir dans des infrastructures plus solides et réparer les dégâts* » éventuels, selon la présidence.

L'attitude des États-unis et la Chine sera, en tout état de cause, déterminante dans la préparation du futur accord mondial. La mise en place en avril dernier d'un nouveau groupe de travail confié aux responsables des négociations des deux pays n'est donc pas anodine. Ces coopérations bilatérales portent leurs fruits, comme en témoigne l'accord conclu entre la Chine et les États-unis ces derniers mois pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique. Les États-unis sont également parvenus avec la Chine (puis l'Inde) à un compromis négocié de longue haleine sur l'intégration de l'atténuation des gaz HFC (hydrofluorocarbures) – particulièrement actifs dans l'effet de serre – dans le protocole de Montréal.

Le principal risque des négociations qui s'organiseront d'ici à 2015 serait que ce dialogue bilatéral sino-américain débouche sur un accord *a minima*.

L'Union européenne et la présidence française de la COP du Bourget devront donc trouver les clés d'un dialogue constructif avec les deux principaux émetteurs mondiaux : ce dialogue passe sans doute dans la constitution d'une alliance avec les pays en développement, afin de peser suffisamment dans les négociations.

## **TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE, UNE LOGIQUE DE COMPROMIS**

### **I. OACI : UN COMPROMIS QUI VAUT MIEUX QU'UN ÉCHEC TOTAL ?**

L'Union européenne avait prévu d'étendre, en 2012, le marché carbone communautaire au secteur aérien, notamment aux vols internationaux au départ ou à l'arrivée d'aéroports européens.

Cette mesure avait entraîné les protestations de nombreux pays développés ou en développement, dont les États-unis, la Chine, l'Inde, la Russie. New Delhi et Beijing ont d'ailleurs interdit à leurs compagnies nationales de participer au marché européen de quotas.

La Commission européenne a donc adopté, le 20 novembre 2012, une proposition de décision dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, celle-ci résultant de la forte opposition des États tiers à la mise en œuvre de la directive « ETS aviation ».

Le dispositif d'inclusion de l'aviation civile dans le système européen d'échange de quotas d'émissions (« ETS aviation »), prévu par la directive 2008/101/CE, était entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour tous les vols au départ et à l'arrivée de l'Union européenne. En vertu de ces dispositions, les émissions des vols desservant les pays de l'Union européenne devaient être compensées intégralement par une restitution de quotas équivalents aux émissions produites.

Avec l'entrée en vigueur de la directive, et reprenant pour partie les griefs de certaines compagnies aériennes, des États tiers opposés à la mise en œuvre de la directive (États-unis, Russie, Inde, Chine notamment) avaient manifesté leur désaccord par la voie publique (déclarations de New Delhi et de Moscou) et à l'occasion des travaux de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ; ils ont demandé à l'Union européenne de montrer des signes d'ouverture pour favoriser les avancées dans l'enceinte de l'OACI sur la mise en place d'un mécanisme de marché ayant pour objectif de réguler les émissions du secteur de l'aviation au niveau mondial.

Parallèlement, motivée par le conflit autour de l'ETS européen, l'OACI avait annoncé l'accélération des travaux pour un accord mondial sur les émissions de gaz à effet de serre. Lors de la réunion du Conseil de l'OACI le 9 novembre 2012, il a été convenu d'avancer rapidement sur la question des émissions de gaz à effet de serre notamment grâce à la création d'un groupe de haut niveau ayant pour mission de fournir des orientations claires sur la mise en place d'un

mécanisme de marché international pour réduire les émissions du secteur aérien et sur la définition d'un cadre commun pour les mécanismes de marché au niveau régional (type ETS aviation) ou national. Le groupe devait préparer une proposition de résolution pour l'assemblée de l'OACI de septembre 2013.

La Commission européenne a dès lors estimé raisonnable de viser l'obtention d'un calendrier de négociation et de mise en œuvre d'un mécanisme international à l'Assemblée de 2013. Il apparaissait également envisageable d'aboutir à un accord sur le cadre mondial fixant les principes généraux à respecter pour des systèmes régionaux.

Afin de soutenir les travaux du groupe de haut niveau mis en place par l'OACI, la Commissaire européenne en charge du climat a annoncé le 12 novembre 2012 la suspension de la mise en œuvre de la directive ETS en tant qu'elle s'applique aux vols internationaux non européens pour une durée d'un an. La Commission européenne, satisfaite des avancées à l'OACI, avait ainsi publié le 20 novembre 2012 une proposition de décision visant à suspendre pour un an l'application des sanctions prévues par la directive en cas de non-restitution de quotas et de non-déclaration des émissions vérifiées au titre des vols extra-Union européenne pour l'année 2012 uniquement, à condition que les opérateurs concernés restituent les quotas alloués gratuitement au titre des vols extra-européens.

Il avait été décidé que si les progrès réalisés lors de l'Assemblée de l'OACI de septembre 2013 étaient jugés insuffisants, la suspension prendrait fin automatiquement et les opérateurs devraient restituer des quotas pour les vols extra-européens au titre de 2013 en avril 2014. Il avait également été acté qu'en cas de résultats positifs à l'assemblée de l'OACI, une nouvelle proposition législative pourrait être nécessaire pour modifier le champ de la directive.

Dans sa 38<sup>e</sup> Assemblée générale, qui s'est tenue à l'automne 2013, l'OACI a décidé de plafonner en 2020 les émissions de l'aviation à leur niveau actuel et de créer à cette date un marché de quotas, allant dans le sens des propositions de l'Union européenne.

Le 4 octobre 2013, les 192 parties à l'OACI sont ainsi parvenues, à Montréal, à un compromis ouvrant la voie à un accord mondial pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dans le secteur de l'aviation par un instrument de marché : un accord doit être élaboré en 2016 pour une application en 2020, mais qui, dans l'intervalle, n'autorise pas l'Union européenne à appliquer son système d'échange de quotas (ETS) aux compagnies aériennes des pays tiers pour les vols au départ ou à l'atterrissage des aéroports de l'Union européenne.

Le consensus atteint est décevant pour les négociateurs européens, qui ont vu rejeter leur proposition d'offrir, en contrepartie d'un engagement de toutes les parties, l'application d'un ETS « light » aux compagnies aériennes des pays tiers. Même l'idée que ces compagnies aériennes ne soient tenues de payer 15 % des

quotas alloués que pour les émissions produites sur le territoire de l'Union européenne (et non pour l'ensemble du trajet qu'elles effectuent) n'a pas été acceptable pour de nombreux pays, dont l'Inde, l'Argentine et la Russie.

Il s'agit d'un revers significatif pour l'Union européenne : les États-unis, les pays émergents et en développement ont obtenu que le texte limite la latitude laissée à l'Union européenne pour intégrer entre-temps les vols internationaux au périmètre du système communautaire d'échange de quotas d'émissions. Pour ce faire, il a été en effet prévu d'obtenir le « *consentement mutuel* » de l'ensemble des pays, suivant la proposition américaine, et de tenir compte des « *capacités* » des différents pays, notamment des PED.

Le 16 octobre 2013, la Commission européenne a en effet proposé que l'Union européenne n'applique sa législation ETS qu'au seul espace aérien régional européen à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, et ce jusqu'à ce que soit en vigueur le mécanisme international fondé sur le marché qui doit être finalisé en 2013 pour entrer en vigueur en 2020, selon l'accord trouvé à l'OACI. Elle concrétise ce faisant la promesse qu'elle avait faite de tirer les conséquences législatives de l'accord obtenu le 4 octobre 2013 à Montréal pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation internationale par un instrument de marché mondial.

Ainsi, l'ETS continuerait de couvrir tous les vols entre l'Espace économique européen (EEE), soit les 28 États membres de l'Union européenne, plus la Norvège et l'Islande. Et, entre 2014 et 2020, les vols au départ et à destination de l'EEE bénéficieraient d'une exemption générale pour les émissions produites en dehors de l'espace aérien de l'EEE. En dépit des réserves de l'Union européenne, la règle de *minimis* de 1 % (exemption totale pour les pays en développement émettant moins de 1 % des émissions mondiales) serait respectée par l'Union européenne jusqu'en 2020, mais cette règle « *ne devrait pas créer un précédent pour l'après-2020* », selon la Commissaire européenne à l'Action pour le climat.

« À l'OACI, nous avons décidé de mettre sur pied un mécanisme global pour l'aviation. Les délais de ce régime seront approuvés par l'Assemblée générale de l'OACI en 2017 et le régime démarrera en 2020. Maintenant, il faut garantir que l'accord de 2013 pourra être mis en place avec tous les détails qui l'accompagneront. Dans l'intervalle, l'Europe doit insister sur le droit souverain qui est le nôtre de régler également l'aviation dans notre propre espace aérien et en dehors de celui-ci » a déclaré la Commissaire européenne à l'Action pour le climat. Il est souhaitable, selon elle, que le Conseil et le parlement européen approuvent le texte dans les meilleurs délais, d'ici à mars 2014, pour fournir de la clarté aux compagnies aériennes.

Rappelant que sans la pression exercée par l'Union européenne et sans l'émoi suscité par ses détracteurs des pays tiers, jamais un accord n'aurait été trouvé à l'OACI, la Commissaire a fait observer que la « bonne nouvelle » de

l'accord de Montréal « *aurait pu être meilleur encore si davantage de pays avaient soutenu le régime européen afin que le secteur de l'aviation contribue aux efforts de réduction des émissions entrepris en Europe, pas seulement en 2020, mais dès aujourd'hui* ».

L'accord de l'OACI reconnaît le droit pour des États ou des groupes régionaux de pays d'avoir leur propre système fondé sur le marché, mais précise que les pays ou groupes régionaux devraient entreprendre des consultations et des négociations bilatérales et/ou multilatérales avec d'autres États pour parvenir à un accord. À un journaliste qui lui demandait si l'Union européenne allait entamer des consultations avec des pays tiers comme l'Inde, la Commissaire européenne à l'Action pour le climat, sans exclure ces consultations, a répondu : « *tous les pays respectueux du droit doivent comprendre que nous avons le droit de prendre les mesures que nous voulons dans notre espace aérien. Les autres pays font ce qu'ils veulent sur leur territoire et leur espace aérien. Le reste du monde va reconnaître que l'Union européenne s'est montrée constructive dans les négociations internationales, que maintenant nous adaptons notre législation de telle sorte que l'ambiance puisse rester bonne jusqu'à 2016. J'espère que les partenaires comprendront bien l'esprit dans lequel cette proposition est faite* ».

## **II. LA DIFFICULTÉ D'OBTENIR UN ACCORD CONTRAIGNANT : LOGIQUE « TOP DOWN » VERSUS LOGIQUE « BOTTOM UP »**

La première phase du protocole conçu à Kyoto en 1997, et définitivement adopté à Montréal en 2005, reposait sur une détermination dite « top-down » des objectifs de réduction d'émissions alloués aux différents pays pour la période 2008-2012, et sur un marché carbone international.

Ce régime s'est vu supplanté par de nouvelles orientations de négociations. L'accord ébauché à Copenhague en 2009 et signé à Cancún l'année suivante correspond à un tout autre mécanisme : il repose ainsi sur les propositions volontaires des pays, dans une forme dite « bottom up », et sur des institutions chargées d'organiser la solidarité internationale (Fonds vert pour le climat, Mécanisme technologique, Plateforme pour l'adaptation).

Depuis la conférence de Copenhague et les accords de Cancún qui l'ont suivie, nous sommes ainsi passés, sous l'impulsion des États-unis et de la Chine, dans un régime dans lequel chaque État choisit son objectif de réduction, sans qu'il ne lui soit imposé.

Copenhague a donc marqué un tournant dans l'histoire des négociations climatiques : l'Union européenne qui désirait lors de ce sommet étendre le protocole de Kyoto à l'ensemble de la planète dans une gouvernance « top down » n'a pas réussi à se faire entendre. Le temps des accords « top down » - même si l'on ne peut que le regretter - semble donc révolu ; il faut s'y résoudre pour négocier avec réalisme.

Sous l'impulsion de l'Union européenne et de nombreux pays en développement, la communauté internationale a accepté, à Durban, l'ouverture d'une deuxième période du protocole de Kyoto, après l'échéance de 2012. Cette décision était essentielle : c'était en effet la condition nécessaire pour que les pays s'engagent à parvenir à la conclusion, au plus tard en 2015, d'un accord mondial de lutte contre le changement climatique qui entrerait en vigueur en 2020.



### III. L'UNION EUROPÉENNE À LA PEINE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

#### A. LA VOLONTÉ HISTORIQUE DE METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE CLIMATIQUE

##### 1. Une volonté précoce

L'Union européenne a témoigné très tôt d'une volonté de mettre en œuvre une politique climatique. Il s'agissait pour elle de s'imposer dans les relations internationales dans un domaine encore peu investi par d'autres puissances, mais aussi de s'appuyer sur une politique communautaire pour renforcer l'intégration des États membres.

Cet investissement dans un domaine qui recueillait les suffrages des citoyens européens permettait également de résorber le déficit démocratique naissant qui pouvait représenter un frein à la construction européenne.

Les projets des institutions européennes se sont précisés à la fin des années 1980, dans un contexte relativement favorable, au moment de la ratification de l'Acte unique (1987) et de l'élaboration du Traité de Maastricht (1992) ; la disparition de l'URSS stimulait en outre la volonté de la Communauté européenne d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-unis, qui se sont par ailleurs désengagés du système multilatéral et des questions environnementales<sup>(1)</sup>.

Il existe alors une opportunité de leadership européen sur la question climatique vis-à-vis du reste du monde, en particulier des PED.

La Commission européenne a également vu une occasion d'étendre ses compétences et d'affirmer son rôle vis-à-vis des États membres.

En effet, si l'énergie a historiquement constitué la première pierre de la coopération européenne, qui a d'abord pris corps sous la forme de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (1951) et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (1957), l'intégration communautaire est restée faible dans ce domaine, qui reste hautement stratégique pour les États.

Il a ainsi fallu attendre le Traité de Lisbonne (2007) pour que l'énergie soit reconnue comme une compétence partagée, sur laquelle l'Union, comme ses membres, peuvent légiférer et adopter des textes juridiquement contraignants.

La politique climatique a donc constitué un moyen, pour la Commission européenne, de définir une partie de la politique énergétique européenne, puisque

---

(1) Sous l'impulsion du président Reagan.

la Communauté est reconnue comme compétente dans le domaine de l'environnement.

**L'environnement :  
quelques étapes dans la construction de la politique communautaire**

1973- 1<sup>er</sup> Programme d'Action sur l'Environnement. Développement d'une législation communautaire *ad hoc*, sans que la Communauté ne dispose de compétence reconnue en la matière.

1975- Résolution du Conseil européen sur « l'énergie et l'environnement » qui encourage les États membres à « *prendre en compte dans toute stratégie de politique énergétique les exigences de la protection de l'environnement* », et à diminuer la consommation énergétique (European Council, 1975).

1987- L'Acte unique reconnaît l'environnement comme un domaine de compétence de la Communauté.

1988- Le Conseil européen appelle la CEE à « assumer un rôle de leader dans les politiques nécessaires pour protéger l'environnement global [...] en particulier en ce qui concerne les problèmes globaux comme l'effet de serre » (European Council, 1988).

1992- Le Traité de Maastricht confirme la compétence de la Communauté dans le champ environnemental.

1996- Adoption de l'objectif de maintien d'une hausse de température inférieure à 2 °C par rapport à la période préindustrielle.

1997- En mars, annonce d'un objectif de réduction des émissions pour trois GES de 15 %, de 1990 à 2012, par le Conseil environnement. En décembre, signature du Protocole de Kyoto par la communauté internationale.

1998- Décision sur le partage du fardeau nécessaire pour la mise en œuvre de l'objectif de Kyoto : -8 %, pour six GES.

2003- Création du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), mis en œuvre en 2005.

2008- Adoption du Paquet énergie-climat par la Commission, qui énonce un « objectif 3x20 » pour 2020 : 20 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique européen, réduction des émissions de GES communautaires de 20 %, développement de 20 % de l'efficacité énergétique (non contraignant).

2012- Date arrêtée pour l'application du SCQE aux émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation civile.

2013- Ouverture de la 3<sup>e</sup> phase du SCEQE.

*Source : adapté de l'étude du Centre Koyré pour le Centre d'analyse stratégique, octobre 2012*

## **2. Le frein que constitue le principe de subsidiarité**

L'adoption de cette politique n'a cependant pas été aisée. Dans le domaine climatique comme dans d'autres, les initiatives de l'Union européenne s'organisent en effet dans le respect du principe de subsidiarité, à l'origine mentionné par l'Acte unique pour les politiques environnementales, avant d'être généralisé à tous les sujets. Le principe restreint l'intervention de l'Union européenne aux politiques qui ne peuvent pas être plus efficacement menées par les États-membres.

Cet aspect est fondamental pour la prise de décision communautaire et la rapidité de leur mise en œuvre. Les désaccords entre États membres sont en effet fréquents, du fait des décalages qui existent entre leurs mix énergétiques nationaux, leurs modèles de production industrielle, leurs modes de vie, etc.

Ainsi, la détermination du « partage du fardeau » communautaire, destinée à déterminer les réductions d'émission de GES que chaque État-membre devrait réaliser et les projets de taxes sur l'énergie ou sur son contenu carbone font partie des sujets qui ont nécessité le plus de discussions.

Ces efforts de concertation ont néanmoins payé, puisque l'Europe est très largement en pointe dans la lutte contre le changement climatique. Elle est la seule association de pays à avoir signé le Protocole de Kyoto, et reste l'un des rares émetteurs majeurs de GES à accepter de s'investir dans une seconde période protocolaire d'engagement contraignant.

## **3. L'Union européenne, à l'origine moteur au niveau international**

La politique climatique européenne a préfiguré beaucoup des orientations adoptées au niveau international. L'Union européenne a ainsi pour habitude de se fixer unilatéralement des objectifs sans attendre les rencontres climatiques internationales.

En 1996, elle a adopté celui de maintenir la hausse de la température moyenne mondiale en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, une cible de long terme qui sera par la suite fixée en 2010 dans les accords internationaux de Cancún. De la même manière, l'adoption du Paquet énergie-climat, qui définit des objectifs pour 2020, a précédé d'un an la Conférence de Copenhague, dont le mandat était de déterminer les régulations climatiques internationales à mettre en œuvre après 2012.

Le marché carbone européen, créé par une directive en 2003 et mis en œuvre en 2005, résulte également de l'initiative européenne et non de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, qui laisse ses signataires libres de choisir les moyens par lesquels ils atteindront les réductions d'émissions qui leur ont été

dévolues. Malgré les marges d'amélioration du dispositif que la Commission a elle-même relevées, il s'agit d'un symbole reconnu de l'ambition dont témoigne la politique climatique de l'Union européenne.

#### **4. Le leadership européen remis en question**

À la suite du refus des États-unis de signer le protocole Kyoto, le leadership européen s'est affirmé en 2001 dans le succès de la conférence de Marrakech qui définit les règles juridiques pour la mise en œuvre du protocole de Kyoto, et dans la réussite de la diplomatie qui a obtenu sa mise en œuvre grâce à la ratification par la Russie.

Forte de ce succès et du lancement du marché carbone européen, l'Union européenne pouvait légitimement se considérer comme le principal avocat du protocole de Kyoto et comme le leader de la lutte contre le changement climatique.

Cependant, le leadership européen a été remis en question par les autres pays développés.

À Poznań en 2008, l'Union européenne avait tenté d'entraîner ses interlocuteurs vers des engagements plus ambitieux, en montrant qu'elle se soumettait elle-même à des efforts conséquents. Sa voix n'avait guère été entendue : l'annonce de l'adoption des objectifs du Paquet énergie-climat avait alors été bien vite éclipsée par les débats sur l'aide financière à l'adaptation, mis en avant par les pays non membres de l'Annexe I.

En 2009, la conférence de Copenhague a révélé l'échec de l'Union européenne à engager la communauté internationale dans une suite à donner au protocole de Kyoto, qui imposerait un objectif de réduction. L'accord final traduit alors le glissement d'une géopolitique climatique momentanément incarnée par l'Union européenne vers l'influence sino-américaine.

La conférence de Durban a cependant marqué le retour d'un leadership européen, soulignant l'insuffisance des engagements de réduction des émissions de GES des différents pays et s'appuyant sur les pays Africains, les PMA <sup>(1)</sup> et les pays de l'OASIS <sup>(2)</sup>. La proposition de l'UE visant à engager l'ensemble de la communauté internationale, y compris les pays émergents et les États-unis, dans la négociation d'un accord post 2020 comportant des objectifs nationaux d'atténuation des émissions de GES, a été inscrite dans l'accord final. La feuille de route de l'Europe, qui parlait alors d'une seule voix, offrait par ailleurs d'ouvrir une seconde période d'engagement au sein du protocole de Kyoto, afin de préserver les fondations du seul marché carbone international ainsi que les mécanismes de développement propre (MDP) qui encouragent l'implantation de

---

(1) *Pays les moins avancés.*

(2) *Alliance des petites États insulaires.*

projets et de technologies bas carbone dans les pays en développement. Le projet a remporté l'adhésion des PED, puis, progressivement, des pays émergents et des États-unis, lorsqu'il est devenu clair que le futur accord post 2020 n'intégrerait pas obligatoirement des objectifs légalement contraignants. La pression de l'Europe et des pays les plus vulnérables ainsi que la médiation brésilienne ont achevé de convaincre l'Inde, seul acteur encore réticent.

Depuis, les difficultés que connaît l'Europe dans le contexte de la crise de la dette souveraine ont de nouveau fragilisé sa position dans la négociation mondiale. La Conférence de Rio sur le développement durable (« Rio + 20 ») et le G20 de Los Cabos, qui se sont succédés à quelques heures d'intervalle, ont révélé un certain déficit de leadership de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement. L'Europe n'a pas répondu à la requête financière de la Chine et du G77, qui sollicitaient la création d'un fonds international consacrant trente milliards de dollars par an au développement durable, et a par ailleurs vu ses propositions sur l'économie verte ou la création d'une organisation mondiale de l'environnement rejetées.

Le risque que le succès de la Conférence de Durban ne soit qu'éphémère est réel. La problématique reste entière : les engagements actuels des différents pays restent insuffisants pour prévenir des conséquences graves et irréversibles d'un dérèglement climatique. L'Union européenne doit donc saisir la fragile opportunité ouverte par la dernière conférence climat pour faire évoluer les négociations climatiques mondiales.

## **B. LES INITIATIVES RÉCENTES DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**

### **1. La résolution du Parlement européen sur la Conférence sur le changement climatique à Varsovie (COP19)**

Le 16 juillet 2013 <sup>(1)</sup>, le Parlement européen a mis en avant le travail important devant être effectué par le groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée afin de définir les principes et le cadre applicables au nouvel accord international sur les changements climatiques, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif d'ici 2015.

Il s'est également félicité de la proposition de Ban-Ki Moon d'organiser un sommet sur le changement climatique réunissant les leaders mondiaux en septembre 2014, un événement qu'il importe de bien préparer pour qu'il aboutisse à des résultats et à un engagement concrets au plus haut niveau politique.

Le Parlement européen a salué la décision de l'Union européenne et de plusieurs autres parties de s'associer à la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, période de transition vers un

---

(1) Cf. *Annexe n° 3*

nouveau régime international qui impliquera toutes les parties et devra être en place d'ici 2020.

Soulignant l'écart entre la réalité et les besoins en matière d'atténuation, il a rappelé qu'il est urgent d'élever le niveau d'ambition d'ici 2020 afin d'atteindre l'objectif de 2 °C. Il a insisté plus particulièrement sur la nécessité d'obtenir de toute urgence des résultats en ce qui concerne le resserrement de l'écart considérable qui existe entre les découvertes scientifiques et les engagements actuels des parties.

Il a également indiqué qu'il est essentiel de prendre des engagements et de fournir des efforts concrets afin de faire passer à 100 milliards d'USD le montant alloué au financement de la lutte contre le changement climatique d'ici 2020, cette condition étant indispensable pour accomplir des progrès à Varsovie et remplir les engagements nécessaires en termes de réduction des émissions dans leur ensemble.

Il a salué l'accent mis à Doha sur la nécessité d'aborder la problématique des pertes et dommages accusés par les pays en développement, particulièrement vulnérables aux conséquences néfastes des changements climatiques, et a pris acte de la décision de mettre en place, lors de la conférence de Varsovie, les arrangements institutionnels nécessaires pour faire face à ce problème.

Le Parlement européen a aussi souligné qu'il importe que l'Union européenne, en tant qu'acteur mondial, (en particulier cette année puisque la COP19 est présidée et organisée par un État membre), parle d'une seule voix lors de la conférence afin de progresser vers un accord international et de maintenir l'unité dans ce domaine.

## **2. Les conclusions du Conseil européen sur la COP19**

Le 14 octobre 2013 <sup>(1)</sup>, le Conseil de l'Union européenne a adopté ce qui constitue la « feuille de route » de l'Union européenne pour la COP19.

Il a insisté sur le fait que le réchauffement climatique ne souffre aucun doute, et que, depuis les années 1950, une grande partie des changements observés sont d'une ampleur sans précédent sur une période dont la durée va de plusieurs décennies à plusieurs millénaires : il est extrêmement probable que l'influence humaine soit la cause principale du réchauffement climatique observé depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, que la poursuite des émissions de gaz à effet de serre va causer un réchauffement supplémentaire et des changements accrus de tous les constituants du système climatique, et que la limitation du changement climatique nécessitera des réductions importantes et soutenues des émissions de gaz à effet de serre. Dans des rapports récents, des institutions faisant autorité comme le GIEC et

---

(1) Cf. Annexe n° 4

d'autres démontrent que, si les tendances actuelles en matière d'émissions ne sont pas maîtrisées, les conséquences seront catastrophiques.

Le Conseil de l'Union européenne a réaffirmé que les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront avoir atteint leur niveau maximum d'ici à 2020 au plus tard et avoir été réduites d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, et continuer à diminuer par la suite.

Il a insisté sur le fait que les émissions de l'Union européenne et de ses États membres ont été, en 2011, inférieures de 18,3 % par rapport aux niveaux de 1990, alors que le PIB a augmenté de plus de 40 % au cours de la même période.

S'agissant des résultats attendus à Varsovie, le Conseil de l'Union européenne est déterminé à œuvrer en faveur de l'adoption d'un ensemble équilibré de décisions à Varsovie, en vue notamment d'améliorer la mise en œuvre des décisions précédentes et de faire progresser les travaux qui se déroulent dans le cadre de la plateforme de Durban pour une action renforcée, en comblant aussi rapidement que possible l'écart constaté dans le niveau d'ambition des efforts d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020 et en préparant le terrain en vue de l'adoption, d'ici 2015 au plus tard, d'un accord mondial juridiquement contraignant unique applicable à tous.

Se félicitant que plus de 90 parties, à l'origine d'environ 80 % des émissions mondiales, aient pris des engagements pour 2020 en matière d'atténuation ; afin d'améliorer la transparence, la comparabilité des efforts et la mise en œuvre effective, il a souligné qu'il est essentiel de disposer d'un cadre solide de suivi, de notification et de vérification, commun et arrêté au niveau multilatéral, ainsi que de règles de comptabilisation permettant de garantir l'intégrité environnementale et d'éviter les doubles comptabilisations ;

Le Conseil de l'Union européenne a souligné que l'adaptation et l'atténuation sont étroitement liées et sont toutes deux essentielles pour que les effets inévitables du changement climatique demeurent gérables.

Il a rappelé que, conformément aux constats faits par le GIEC dans son quatrième rapport d'évaluation, ainsi que dans des études plus récentes, les pays développés devraient réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, tandis que les pays en développement devraient parvenir collectivement à infléchir substantiellement leurs émissions de 15 à 30 % d'ici à 2020 par rapport au taux de croissance des émissions prévu actuellement.

Le Conseil de l'Union européenne maintient à cet égard son offre conditionnelle de porter à 30 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990, dans le cadre d'un accord mondial global pour l'après-2012 et à condition que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions comparables et que les pays en développement plus avancés

apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

Il a rappelé ses conclusions d'octobre 2009 concernant la nécessité de se mettre d'accord sur des objectifs mondiaux de réduction des émissions pour les transports aériens et maritimes internationaux, qui soient compatibles avec l'objectif consistant à maintenir la hausse des températures en dessous de 2 °C.

Enfin, il a insisté sur le fait qu'il est urgent de réaliser des progrès en ce qui concerne la conception, la portée et la structure de l'accord de 2015. Il a invité la conférence de Varsovie à arrêter une procédure pour l'inscription des engagements en matière d'atténuation de toutes les parties dans l'accord de 2015, y compris un calendrier pour la formulation par les parties de leurs engagements proposés en 2014, la fourniture des informations préalables nécessaires afin que les engagements proposés soient transparents, quantifiables, vérifiables, comparables et ambitieux, ainsi qu'une procédure pour évaluer les engagements proposés avant la conclusion de l'accord de 2015, afin que le niveau collectif d'ambition repose sur des données scientifiques et soit compatible avec l'objectif d'une élévation de la température inférieure à 2 °C.

Il a souligné qu'il est nécessaire que l'accord de 2015 contienne des dispositions permettant un réexamen régulier, y compris un rehaussement du niveau d'ambition des engagements des parties, et prévoie des règles de comptabilisation communes rigoureuses, ainsi que des prescriptions en matière de notification et de vérification, notamment pour garantir l'intégrité environnementale, permettre le suivi des progrès réalisés sur la voie de l'objectif d'une élévation de la température inférieure à 2 °C et assurer la transparence des actions et le bon fonctionnement des mécanismes de marché, y compris en évitant les doubles comptabilisations.

Encourageant toutes les parties à entamer immédiatement les processus nationaux en vue de proposer des engagements en 2014, il a réaffirmé l'objectif fixé par l'Union européenne, dans le contexte des réductions qui, selon le GIEC, doivent être opérées collectivement par les pays développés, consistant à réduire les émissions de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990.

Le Conseil européen du 8 octobre 2013 <sup>(1)</sup> a quant à lui souligné que le financement privé est essentiel si l'on veut relever le niveau du financement de la lutte contre le changement climatique et crucial pour parvenir à transformer les investissements qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif des 2°C, mais qu'il ne se substitue pas au financement public lorsque celui-ci est nécessaire. Le financement et l'investissement privés sont indispensables pour parvenir, à long terme, à ce que les pays en développement deviennent des économies à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et résilientes face au changement climatique.

---

(1) Cf. Annexe n° 5

De même, il convient d'accélérer le démarrage du Fonds vert pour le climat, en particulier de définir le cadre pour son modèle économique, afin de permettre la mobilisation de ressources pour le Fonds, en tant qu'outil important pour soutenir le passage à des économies à faibles émissions de carbone et résilientes face au changement climatique.

### **3. Le Livre vert « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 »**

L'Union Européenne, qui a toujours été en pointe dans les négociations climatiques, devra continuer de tracer le chemin de l'ambition. Il faut qu'elle soit au rendez-vous dans les deux années qui viennent, qu'il s'agisse de la ratification rapide de la 2<sup>e</sup> période d'engagement du protocole de Kyoto, du relèvement de l'ambition avant 2020 et de son engagement pour l'après 2020. Sur ce dernier aspect, la commission a déjà déposé son livre vert pour l'horizon 2030.

Le 27 mars 2013, la Commission européenne a ainsi adopté un Livre vert intitulé « *Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030* » <sup>(1)</sup>. Ce document a lancé une consultation publique ouverte jusqu'au 2 juillet 2013, autorisant ainsi les États membres, les autres institutions de l'Union européenne et des parties prenantes à exprimer leurs points de vue, par exemple sur le type, la nature et le niveau des objectifs potentiels à atteindre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, mais aussi sur d'autres aspects importants de la politique énergétique de l'Union européenne en vue des années 2030. Les contributions relatives au rôle du captage et du stockage du carbone en Europe peuvent être soumises séparément via la page dédiée au CSC. Ces points de vue seront pris en compte par la Commission pour la préparation de propositions plus concrètes sur le cadre 2030 qui sera déposé d'ici la fin de l'année 2013.

Élaborer un « *Cadre 2030 pour les politiques climatiques et énergétiques* » est nécessaire pour garantir la sécurité, réduire le risque réglementaire pour les investisseurs, mobiliser le financement nécessaire, soutenir les progrès vers une économie compétitive et un système énergétique sûr et pour établir le niveau de l'ambition nécessaire de l'Union européenne en vue des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 en vue d'un nouvel accord international sur le changement climatique prévue pour 2015.

Ce cadre 2030, s'appuiera sur l'expérience et les enseignements tirés du cadre 2020 et permettra d'identifier les améliorations nécessaires. En outre, il prendra en compte la perspective à long terme définie par la Commission en 2011 dans la Feuille de route « *vers une Économie compétitive à faible intensité de*

---

(1) Cf. Annexe n° 6

*carbone à l'horizon 2050* », la Feuille de route « *Énergie 2050* » et le Livre blanc sur les transports.

Les principaux objectifs de ce nouveau cadre sont la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la sécurisation de l'approvisionnement énergétique et le soutien à la croissance, la compétitivité et l'emploi dans le cadre d'une approche alliant haute technologie et efficacité économique.

Des changements sont en effet intervenus depuis que les objectifs 2020 ont été fixés, principalement l'évolution de l'économie, les nouveaux progrès de la technologie qui ont donné lieu à la production de nouveaux types d'énergie, l'évolution des prix et les progrès de la recherche.

Par ailleurs, il est important de convenir rapidement d'un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 :

- en premier lieu, la longueur des cycles d'investissement implique que les infrastructures qui vont être financées à court terme seront encore en place en 2030 et au-delà. Les investisseurs ont donc besoin de certitude quant aux objectifs et aux politiques qui seront en vigueur ;

- en deuxième lieu, la formulation d'objectifs précis pour 2030 aiguillonnera les progrès sur la voie d'une économie compétitive et d'un système énergétique sûr car elle renforcera la demande de technologies efficaces et à faible intensité de carbone et suscitera des travaux de recherche, de développement et d'innovation susceptibles de déboucher sur de nouvelles possibilités d'emploi et de croissance ;

- en troisième lieu, un accord international en matière de changement climatique est attendu pour la fin 2015. D'ici là, l'UE va devoir trancher sur diverses questions, notamment sur son propre niveau d'ambition pour 2030, en vue de s'engager activement avec d'autres pays.

Le cadre actuel s'articule autour de trois objectifs principaux qui devront être atteints dans l'Union européenne d'ici 2020 :

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 % par rapport à leur niveau de 1990 ;

- une part de 20 % d'énergie provenant de sources renouvelables dans la consommation d'énergie ;

- une réduction de 20 % de la consommation d'énergie primaire (par rapport aux projections antérieures à l'adoption des objectifs en matière d'énergie et de climat pour 2020).

Des progrès ont déjà accomplis par rapport à ces objectifs :

- en 2011, selon les estimations, les émissions de GES de l'UE étaient inférieures de 16 % à leur niveau de 1990, tandis que le PIB avait augmenté de 48 % par rapport à la même date ;

- en 2010, la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique était de 12,7 % contre 8,6 % en 2005 ;

- la consommation d'énergie primaire a culminé aux alentours de 1825 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) en 2005/2006. Elle est en légère baisse depuis cette date et s'élevait à 1730 Mtep en 2011.

Les scénarios associés aux feuilles de route pour l'énergie à l'horizon 2050, pour une économie à faible intensité de carbone en 2050 montrent quant à eux que :

- les émissions de GES de l'Union européenne devraient être réduites de 40 % par rapport aux niveaux de 1990 pour qu'une réduction des GES de 80 à 95 % d'ici à 2050 soit possible, ce qui correspond aux réductions auxquelles les nations industrialisées devront collectivement parvenir pour respecter l'objectif internationalement approuvé d'un réchauffement de la planète de moins de 2 °C ;

- l'augmentation de la part des énergies renouvelables, les améliorations de l'efficacité énergétique et la mise en place d'infrastructures énergétiques de meilleure qualité et plus intelligentes constituent des options valables en tout état de cause pour la transformation du système énergétique de l'Union européenne ;

- les prix de l'énergie devraient augmenter jusqu'en 2030 avec ou sans décarbonation importante du système énergétique, en grande partie à cause des investissements dans ce système qui, dans tous les cas, se révéleront nécessaires.



#### **IV. LUTTER CONTRE LE CLIMATOSCEPTICISME**

Les États ne pourront être conduits à rehausser leurs objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique que si leur opinion publique est convaincue de l'origine humaine (ou anthropique) du phénomène et de la nécessité d'agir rapidement.

Or, l'évolution de la perception du grand public est inquiétante : la part de la population française reconnaissant que le changement climatique nécessite des actions immédiates est passée de 79 % en 2007 à 62 % en 2010. L'amenuisement du sentiment d'urgence va de pair avec une réduction de la couverture médiatique accordée au dérèglement climatique à l'issue du sommet de Copenhague.

Le défi consiste à convaincre les opinions publiques des pays « clés » des négociations pour que leurs gouvernements respectifs s'investissent plus efficacement dans la lutte contre le changement climatique. Les enquêtes réalisées témoignent d'une diminution du sentiment d'urgence des populations vis-à-vis des risques climatiques ainsi que du développement du « climatoscepticisme », consécutifs à l'échec des négociations onusiennes qui s'est particulièrement manifesté lors de la Conférence de Copenhague, en 2009, et à la médiatisation de controverses scientifiques.

##### **A. FAIRE VALOIR LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION**

Il est important de souligner que la climatologie est une science jeune, qui naît véritablement après la Seconde guerre mondiale, et, comme toutes les sciences, elle comporte sa part d'incertitudes <sup>(1)</sup>. Celles-ci existent mais ne remettent pas en cause le consensus de la très grande majorité des chercheurs sur l'existence d'un changement climatique d'origine humaine.

Or, les climatosceptiques insistent sur ces incertitudes pour remettre en cause auprès de l'opinion publique ce même consensus. Les controverses qu'ils alimentent dans les médias brouillent ainsi le message de la communauté scientifique. De plus, la confusion s'accroît pour le grand public du fait de la médiatisation : les journalistes sont en effet tenus de présenter les arguments des chercheurs qui défendent le consensus scientifique sur le changement climatique comme ceux de leurs critiques. Dès lors, les arguments sceptiques peuvent apparaître comme ayant autant de valeurs que les conclusions du GIEC, partagée par la communauté des climatologues.

Il importe donc d'expliquer, de transmettre ce qui fait la nature et la spécificité de la science, c'est-à-dire du caractère intrinsèque de ses incertitudes,

---

(1) Colloque « Où vont les négociations climatiques internationales ? » ; mercredi 14 novembre 2012 ; Introduction de Vincent Chriqui, Directeur général du Centre d'analyse stratégique.

mais aussi de rappeler que la réponse climatosceptique est loin de représenter la majorité de la communauté scientifique et ne remet pas en cause la conviction que le changement climatique existe et est d'origine humaine !

D'autre part, le principe de précaution impose aux responsables politiques de mettre en œuvre des mesures de réponse à l'élévation de la température moyenne mondiale, susceptible d'accroître les épisodes de sécheresse dans certaines parties du monde ou encore de provoquer l'engloutissement d'autres parties par les océans.

La diffusion, notamment sur les médias publics, de campagnes d'informations sur le phénomène climatique et le travail des climatologues, ou encore l'organisation d'expositions interactives qui placent le visiteur dans la peau du chercheur paraissent tout indiqués pour sensibiliser, expliquer, sans culpabiliser ni apparaître dogmatique. Ces campagnes doivent de plus insister non seulement sur les points de consensus scientifique et sur les effets déjà tangibles du phénomène, mais aussi, et de manière transparente, sur les incertitudes et les sujets de désaccord.

La perception internationale du discours scientifique sur la menace climatique par le grand public <sup>(1)</sup> donne les outils permettant de lutter contre le climatoscepticisme.

## **B. LA PERCEPTION INTERNATIONALE DU DISCOURS SCIENTIFIQUE SUR LA MENACE CLIMATIQUE PAR LE GRAND PUBLIC**

### **1. La prise en compte du discours scientifique par les citoyens**

#### ***a. Le GIEC en recherche de crédibilité et de confiance auprès du grand public***

Le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) a été créé conjointement par l'Organisation météorologique mondiale et par le programme des Nations Unies pour l'environnement en 1988. Il a pour fonction d'évaluer les données scientifiques disponibles sur l'évolution du climat, les incidences écologiques et socioéconomiques de cette évolution, de formuler des stratégies de parade dites d'atténuation et d'adaptation, fondant ses analyses sur les publications scientifiques et techniques les plus actuelles.

En 2007 le GIEC publiait son 4<sup>e</sup> rapport, critiqué pour une donnée contestée sur la possible disparition des glaciers himalayens en 2035. Cette erreur est venue alimenter le débat sur la fiabilité des conclusions du GIEC, renforçant l'influence des climato-sceptiques sur le grand public et ravivant la suspicion

---

(1) Rapport d'étude : « La perception internationale du discours scientifique sur la menace climatique par le grand public dans six pays : Afrique du Sud, Brésil, Chine, États-unis, France, Inde » ; étude réalisée par Nomadéis, en partenariat avec K-Minos et SemioCast, pour le compte du Centre d'analyse stratégique ; version finale révisée au 29 octobre 2012.

quant à l'honnêteté intellectuelle et la méthodologie utilisée par le GIEC. Le Directeur <sup>(1)</sup> du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) affirma cependant le soutien de l'ONU au GIEC et déclara lors de la 32<sup>e</sup> session du GIEC en octobre 2010 à Busan (Corée) que le groupe devait « *restaurer la confiance du public* ».

Pour tenter de retrouver la crédibilité nécessaire à la bonne réalisation de sa mission, le GIEC s'est alors tourné vers le Conseil Inter-académique (IAC), qui regroupe des experts issus de quinze académies nationales des sciences, pour une évaluation de ses méthodes et de ses résultats. Publiée en août 2010, ladite évaluation propose une série de recommandations visant à améliorer la crédibilité, l'indépendance et la gouvernance du GIEC. Une réforme basée sur ce rapport est actuellement en cours.

### ***b. Des faisceaux de préoccupations variées selon les contextes nationaux***

En 2009, 78 % des Français, 79 % des japonais et 69 % des américains se déclaraient influencés par des critères environnementaux lors de scrutins électoraux, selon l'enquête intitulée « *L'opinion publique internationale et le sommet de Copenhague* » réalisée par IFOP pour le journal Le Monde.

Ces données montrent l'intérêt du public international pour les problématiques environnementales et en particulier celles relatives à la menace climatique. Cependant, si une majorité de citoyens semble se sentir concernés dans les pays mentionnés ci-dessus, toutes les populations n'ont pas le même rapport aux enjeux relatifs à la menace climatique. Ainsi les Français identifient un risque élevé dans le renforcement des inégalités et le développement des migrations internationales (21 %), tandis que les américains semblent concentrer leur inquiétude sur le renforcement des phénomènes météorologiques extrêmes (24 %).

L'enquête IFOP démontre que tous les répondants ne sont pas disposés à modifier de manière significative leurs modes de vie et de consommation, et qu'une majorité semblait s'accorder à penser que le Sommet de Copenhague n'aboutirait pas à des accords réellement impactant, de nature à réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale.

Il apparaît donc que l'opinion publique, au moment de la réalisation de l'enquête, demeurerait sceptique quant à la capacité des institutions internationales à traiter correctement les défis de la menace climatique. D'autre part, il ressort des différences de perception et de sensibilité de la part des différentes populations.

La prise en compte, par les décideurs publics, des recommandations formulées par la communauté scientifique internationale doit donc vraisemblablement s'adapter aux contextes socio-économiques et culturels des différentes régions géographiques, d'où l'importance de mieux comprendre le

---

(1) Achim Steiner

positionnement des opinions publiques en rapport au discours scientifique sur la menace climatique.

## **2. Des jeux d'acteurs complexes, en évolution constante**

Dans la coopération mondiale contre le changement climatique, les positions prises par les opinions publiques constituent autant de facteurs déterminants, notamment sur les choix des gouvernements et leur disposition à respecter leurs engagements. Ce phénomène est d'autant plus important dans le contexte d'une coopération basée sur des objectifs non contraignants (par exemple, les accords de Cancun en décembre 2010).

Au-delà de leur vécu quotidien et de l'actualité électorale, les opinions publiques sont influencées par les rendez-vous clés de l'agenda international (la COP15 de Copenhague en 2009 par exemple), mais aussi par le discours scientifique sur la menace climatique. Dans un jeu d'acteurs qui se complexifie, les experts scientifiques ont un rôle décisif : rôle d'aide à la décision auprès des décideurs, rôle d'éducation, sensibilisation auprès du grand public.

Dès lors, il est essentiel pour les gouvernements de comprendre quelle est la perception, par le grand public, du discours scientifique sur la menace climatique. Une comparaison internationale semble d'autant plus pertinente que la cartographie des intérêts et des alliances entre pays industrialisés, pays émergents et pays en développement apparaît en constante évolution.

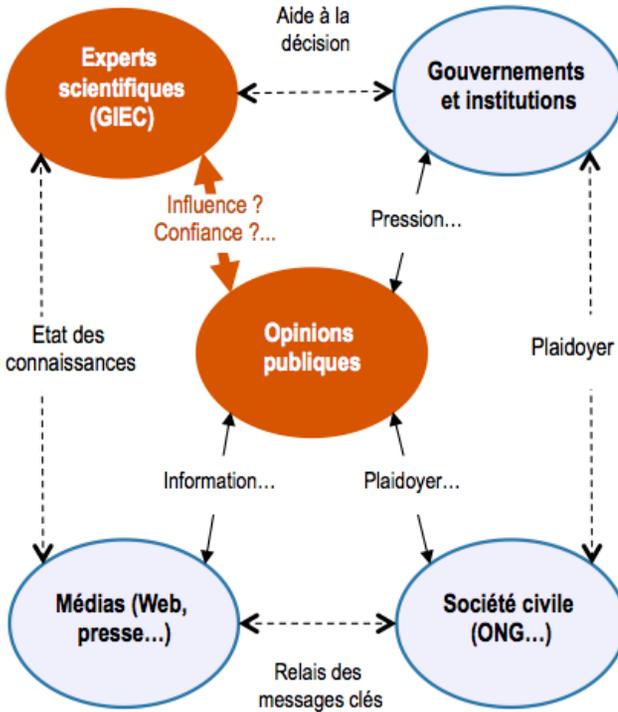
## **3. Les réseaux sociaux : une influence croissante**

Certains travaux tendent à démontrer que les perceptions et les attitudes du public relatives à la menace climatique peuvent être influencées de diverses manières par les médias de masse : télévision, radios et Web.

La hiérarchisation de l'information forme l'opinion publique, parfois plus que les contenus eux-mêmes (principe d'*agenda setting*). Cette focalisation sur l'information la plus présente se retrouve particulièrement sur la blogosphère ou sur les réseaux sociaux, lieux de naissance de nombreuses polémiques, parfois en avance sur les grands médias, parfois dans leur sillage. Avec 200 millions de membres à travers le monde en 2010 pour Twitter uniquement, les réseaux sociaux constituent aujourd'hui un vecteur de communication et d'influence incontournable pour comprendre les évolutions de l'opinion publique.

L'intensité de l'activité conversationnelle sur les réseaux sociaux peut à ce titre être considérée comme un indicateur dynamique de l'état d'esprit dans lequel se situe le grand public vis-à-vis du discours scientifique sur la menace climatique. Le 10 mars 2010, la revue *Nature* publiait un éditorial intitulé « *Climat de peur* », selon lequel dans le combat contre les climato-sceptiques : « *la plupart des chercheurs n'ont aucun repère dans ce type de bataille car il ne s'agit que superficiellement de science. L'objectif réel est d'attiser le feu de la radio, du*

*câble, de la blogosphère et assimilés, lesquels se nourrissent de scoops et prennent rarement le temps de vérifier les faits et de peser l'évidence. La politesse, l'honnêteté, les faits et la relativisation ne sont pas de mise. »*



#### 4. Grand public et discours scientifique sur le changement climatique

Pour étudier la perception du discours scientifique sur la menace climatique par le grand public, plusieurs dimensions ont été prises en compte. Que recouvre la notion de menace climatique et quelles sont ses principales composantes ? Quelles sont les sources de discours scientifique s’y rapportant ? Quelles sont les différentes « postures » observables au sein des opinions publiques relativement à ces enjeux ? Quels facteurs peut-on identifier, susceptibles d’influencer les opinions (contextes nationaux et locaux, variables socioéconomiques, « temps forts » de l’agenda international, etc.) ? Au total, quelles pistes de solutions est-il possible d’ébaucher, pour favoriser une meilleure prise en compte du discours scientifique par les citoyens ?

## **5. La diversité des attitudes individuelles et collectives vis-à-vis d'un discours scientifique sur le changement climatique, relayé par des canaux médiatiques multiples**

### ***a. Multiplicité des sources et dilution du message***

Le débat scientifique sur le changement climatique est structuré par l'existence d'une institution centrale, le GIEC, censée rendre compte (à échéances données) de l'état mondial des recherches scientifiques sur l'évolution du changement climatique. Or, cette forme de « centralisme » scientifique, supposé créer une autorité indiscutable permettant de trancher les débats, apparaît en opposition avec la multiplication des acteurs impliqués aujourd'hui dans le débat scientifique sur le changement climatique.

Cette multiplication des sources d'information tend à affaiblir la portée des discours scientifiques sur la menace climatique émis par les nombreuses institutions scientifiques travaillant sur ce sujet et dont les travaux sont synthétisés par le GIEC. Si les études d'opinion montrent que la parole des scientifiques est généralement respectée dans les pays de l'étude, celle-ci est aujourd'hui concurrencée de manière croissante par un grand nombre d'acteurs (politiques, associatifs...) qui s'approprient la science du climat et, sans être des scientifiques, deviennent des sources de discours scientifique.

Dans les pays développés, mais aussi de manière croissante dans les pays émergents, les résultats scientifiques font l'objet de commentaires immédiats, essentiellement sur Internet, témoignant d'une certaine prise en main par l'individu de la dimension scientifique du changement climatique. Cette appropriation directe par les citoyens fait ainsi perdre aux médias le monopole de la transmission de l'information, le citoyen devenant lui-même ce transmetteur.

Les discours scientifiques qu'émettent ces nombreuses sources sont reçus et interprétés par les différents groupes qui constituent l'opinion publique au travers de prismes culturels et idéologiques. Cette situation met fin au mythe de la Science perçue comme objective et sereine, jugée par ses pairs et détachée de toutes contingences sociétales.

### ***b. Monopole et consensus***

Outre l'écart qui existe entre la centralisation inhérente au GIEC et la multiplication des relais du discours scientifique, la dimension monopolistique du GIEC le rend paradoxalement vulnérable. Pour asseoir sa légitimité, celui-ci, créé dans le cadre des Nations Unies, s'est doté de mécanismes (inédits à l'époque) pour exercer une véritable démocratie scientifique et favoriser l'émergence d'un consensus scientifique sur la notion de changement climatique.

L'idée de consensus fut efficace durant toute une période, jusqu'à ce que certaines autorités publiques internationales et nationales décident d'actions

contraignantes à mener au plus haut niveau sur leurs recommandations, avec ses conséquences inévitables sur les modèles économiques en place.

Or, sous l'impulsion notamment de groupes d'intérêts industriels, en particulier aux États-unis, on a vu apparaître à la fin des années 1990 un discours remettant en cause ce consensus au nom des grands principes scientifiques que sont le doute et l'incertitude. Ces critiques ont cherché à décrire le GIEC comme une institution fermée à la critique et aux avis divergents défendus par quelques scientifiques climato-sceptiques souvent financés par des groupes industriels. Vouloir donc établir un consensus concernant des résultats scientifiques « indiscutables » se retourne progressivement contre le GIEC.

Ce doute sur le consensus scientifique a contribué à instaurer une incertitude dans les opinions française et américaine sur la réalité du changement climatique. Le niveau de croyance dans ce phénomène est donc fragile, et susceptible d'être négativement influencé par des éléments extérieurs, tels la crise économique qu'ont connue les pays développés à la fin des années 2010, et qui fut, avec l'échec mondialement médiatisé de la conférence de Copenhague en 2009, un des facteurs expliquant la récente démobilisation des opinions publiques des pays développés sur le changement climatique. Cette démobilisation n'a pas été observée dans les pays émergents.

Des travaux récents <sup>(1)</sup> permettent de décrypter et vérifier ces constats. La mise au point de critères identifiant dans un premier temps les publics est inédite. Les indicateurs pondérés autorisent une cartographie plus fine des comportements allant dans le sens de la demande de cette étude. Quoique limitée aux États-unis, elle montre un lien évident entre les comportements des opinions publiques et ceux des élites politiques, cantonnant les média dans leur rôle de relais, et non d'acteur de premier plan en termes d'influence sur l'opinion.

### *c. Des différences nationales par rapport au discours scientifique*

Les différentes études d'opinion menées dans les pays concernés par l'étude montrent qu'il existe un lien direct entre le niveau de développement du pays (mesuré par le PIB/habitant) et le niveau de connaissance de la population sur le changement climatique. Ce faisant, les populations de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud semblent disposer d'un niveau de connaissance réduit de ces enjeux. Ce résultat pourrait mener à penser qu'une meilleure prise en compte politique des enjeux climatiques dans ces pays passe par un développement économique accru.

Le mouvement de climato-scepticisme a généralement peu d'emprise dans les pays émergents (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud), pays dans lesquels la réalité du changement climatique ne semble pas faire débat, pour des raisons économiques, politiques ou sociales spécifiques à chaque contexte national.

---

(1) Brulle

Aux États-unis, une campagne délibérée et systématique a été mise en œuvre par des lobbys industriels afin d'installer de manière durable le doute dans la population américaine concernant la réalité du changement climatique et son origine anthropique. Par conséquent, la population américaine apparaît divisée sur le sujet du changement climatique, et cette division est entretenue par une très forte polarisation politique à ce sujet. La France se distingue en ce sens que le mouvement sceptique est un phénomène récent, apparu à grande échelle lors du premier semestre 2010, et qui a pris rapidement de l'ampleur ces deux dernières années en particulier grâce aux prises de position de Claude Allègre.

#### *d. Les médias face à la question climatique*

La multiplicité croissante des sources du discours scientifique sur le changement climatique renforce les nombreuses contraintes auxquelles les médias doivent faire face dans leur traitement du changement climatique. Ces « tyrannies » du temps, de l'espace et de l'actualité sont un obstacle majeur à la compréhension des arguments du discours scientifique sur la menace climatique. Etayer les faits, établir la pertinence des modèles, les valider ensuite puis les publier nécessite de s'inscrire dans une temporalité plus longue que celle des médias.

Les média dominants sont soumis à la « loi de la dévaluation » et aux traitements de plus en plus courts des sujets, tous supports confondus, qui résultent d'évolutions structurelles des organes de presse. Des évolutions pourtant majeures questionnant en profondeur la circulation des idées en général et leur mise en débat, celles portant surtout sur la compréhension des sujets scientifiques complexes comme le climat en particulier, mais sans être le seul (OGM, bioéthique, etc.). Cela est d'autant plus vrai que la qualité des informations traitant la question est inversement proportionnelle à la sphère d'influence du média concerné. Autrement dit plus le média capte de l'audience, plus la qualité et la précision du traitement du changement climatique semblent diminuer.

Ces facteurs limitant la transmission fidèle d'informations scientifiques sur le changement climatique par les médias s'inscrivent paradoxalement dans une prise de conscience généralisée, planétaire et progressive du sentiment de détérioration de l'environnement, de sa gravité et de l'inquiétude sur la viabilité à terme de notre système économique, des phénomènes d'inquiétude agissant en toile de fond.

En effet, paradoxalement, alors que l'adhésion à la cause anthropique du réchauffement climatique perd du terrain dans les pays développés depuis 2010, l'inquiétude environnementale dans ces mêmes pays grandit. Cependant, on observe que malgré cette inquiétude croissante, dans les pays développés et dans les pays émergents, la problématique environnementale en général, et celle du changement climatique en particulier, ne figurent pas parmi les principales priorités des citoyens.

### ***e. Une presse en évolution dans les pays émergents***

Sous l'effet de la prospérité économique des pays émergents et de leur niveau croissant de développement, on assiste à une prise de conscience progressive des opinions publiques concernant la menace climatique.

C'est le cas de la Chine, l'Inde, du Brésil et dans une moindre mesure de l'Afrique du Sud. Cette prise de conscience est également favorisée par l'observation locale de changements dans le climat ou de phénomènes météorologiques extrêmes (sécheresses, inondations, etc.). Ce faisant, les journalistes spécialisés dans les questions climatiques sont soucieux de faire un lien entre les phénomènes météorologiques, les phénomènes extrêmes et la menace climatique.

La presse des pays émergents démontre un intérêt important pour le changement climatique lors des conférences internationales de négociations sur le climat, ce qui démontre que ce thème est principalement abordé dans ces pays sous l'angle politique, et non sous celui de la controverse scientifique.

### ***f. L'effet loupe d'Internet et les sceptiques***

Tout comme les médias, mais avec encore plus de puissance, Internet donne une large visibilité aux minorités les plus actives. Ce trait inhérent à la pratique de la technologie de l'information bouleverse les jeux d'influence. Les « sceptiques » (*deniers*) savent user de cet état de fait pour se faire entendre, sans que l'on connaisse réellement la portée véritable de leur action auprès des opinions.

L'influence réelle des sceptiques sur Internet est à relativiser. Si certains blogs (notamment américains) remettant en cause les conclusions du GIEC disposent d'un lectorat très important et d'un contenu fourni, les sites climato-sceptiques ne trouvent que peu d'écho dans les pays émergents.

L'étude des attitudes des internautes vis-à-vis de la question du changement climatique montre que cohabitent plusieurs communautés d'individus dont les sujets de conversation et les postures sont difficilement conciliables. Les principaux sites tenus par des scientifiques sont majoritairement en faveur de la thèse d'un réchauffement d'origine anthropique et abritent des discussions concernant les aspects scientifiques de la question (modèles, prévisions etc.) qui sont principalement menées sous l'angle du questionnement et du débat. D'autre part, les blogs tenus par des individus n'étant pas des scientifiques du climat sont, dans le cas des pays développés, principalement alignés sur des thèses climato-sceptiques et portent un discours en profonde contradiction avec celui du consensus scientifique international. Les commentaires sur ces sites visent en grande partie à discréditer les travaux des scientifiques qui n'adhèrent pas à leurs thèses.

Il apparaît donc que sur Internet comme dans la sphère plus large de l'opinion publique, il est nécessaire de créer des passerelles entre ces communautés. Un exemple pourrait être le blog *Climate Etc*, d'orientation sceptique modérée, animé par une scientifique <sup>(1)</sup> spécialiste des sciences du climat, et pour lequel on observe que chaque article entraîne de très nombreux commentaires, preuve qu'une attitude modérée et rationnelle permet un débat plus large. Sans être idéologiquement trop orienté, ce site occupe sans doute un positionnement intéressant qu'il faudrait étudier plus en détail. Par son attitude modérée, elle met en doute ce qui peut apparaître comme acquis, une attitude légitime et recommandée dans les sciences, en favorisant le débat et la participation citoyenne, comme l'indique l'importance des commentaires publiés.

#### ***g. Le nouveau rôle des réseaux sociaux***

L'analyse des contenus des messages publiés sur Twitter apporte un éclairage inédit sur la façon de communiquer sur ce média social. Sur notre période d'analyse, centrée autour de la conférence de Durban, des différences sont apparues entre des individus dont l'expression porte principalement sur la dimension politique du changement climatique (Inde, Afrique du Sud) et d'autres pour lesquels les questions scientifiques et d'observation ont une importance particulière (France, Brésil, USA).

Les pics de tweets américains, largement supérieurs en volume à ceux de tous les autres pays, se situent lors d'épisodes de températures supérieures aux normes de saison. Ces tweets rendent compte au plus près de l'état instantané d'une certaine partie de l'opinion concernant à la fois des phénomènes locaux (météo) et la perception qu'ils ont d'un phénomène plus diffus et abstrait (le climat).

#### ***h. Champ d'investigation : étude des comportements et opinions publiques***

La question de l'identification des publics est centrale pour concevoir les leviers d'action. En effet, la diversité des réactions individuelles par rapport au changement climatique, et les nombreux facteurs socioculturels qui façonnent ces réactions, imposent de chercher à cartographier de manière extensive les opinions publiques. Ce travail, à l'heure actuelle, ne semble être effectué à grande échelle qu'aux États-Unis, et ne semble à ce jour pas du tout mené dans les pays émergents.

Des études américaines se sont attachées à cerner ces comportements, reflétant la diversité des opinions publiques. Certaines cherchent à agréger les nombreux facteurs qui influencent la perception publique du changement climatique afin de dépasser la simple logique de sommes des réactions individuelles. Quelles que soient les méthodes employées, la multiplication des

---

(1) Judith Curry

études sur les opinions publiques ne pourra que favoriser l'éclosion d'une communication efficace sur le changement climatique auprès des populations.

### *i. Des temporalités à accorder*

Les éléments du discours scientifique sur la menace climatique sont de portée universelle car ils traitent de phénomènes pouvant avoir un impact sur l'ensemble des dimensions de la vie en société. Le changement climatique apparaît comme un phénomène qui se situe à la croisée de temporalités profondément divergentes.

Déjà, dans la définition du développement durable (1987, G. Brundtland), il s'était avéré nécessaire de faire prendre conscience d'une gestion anticipatrice des temps, en cherchant à rendre tangible immédiatement des conséquences à venir pour les générations futures, d'actes commis dans le présent.

Il reste à inventer des mécanismes politiques et sociaux permettant de concilier le temps graduel des sciences, le temps court des réalités socio-économiques, le temps des opinions publiques et des événements extrêmes. En effet, les arguments scientifiques sont interprétés ou perçus différemment selon que l'on se trouve dans l'une ou l'autre de ces temporalités.

### *j. Faits, valeurs et contextes locaux*

Étudier la perception du discours scientifique sur les opinions publiques implique de distinguer le fait scientifique de la manière dont il est perçu par un individu ou un groupe d'individus, au travers de prismes socioculturels propres.

La perception des discours scientifiques dépend ainsi des contextes nationaux, de l'idéologie politique qui prévaut chez un individu, du niveau de richesse et des connaissances scientifiques de l'individu, de sa religion etc.

Ainsi, en France, une certaine culture scientifique et un respect pour le progrès technique, encore très forts chez une certaine portion de la population, créent les conditions d'un doute quant à la gravité du phénomène de changement climatique en particulier chez certaines élites scientifiques. Aux États-unis, l'existence d'une importante idéologie conservatrice chrétienne tendant à refuser les conclusions scientifiques sur un nombre croissant de sujets (climat, évolution, etc.) explique en grande partie la polarisation de la population au sujet du changement climatique.

En Chine, les institutions étatiques influencent fortement le message que reçoit la population en termes de changement climatique. Pour cette raison, le discours scientifique sur le changement climatique ne crée pas de véritables débats scientifiques dans les médias chinois, ni au sein de la population.

Au Brésil, la particularité de l'Amazonie, grand poumon planétaire, oriente les opinions publiques nationales sur la question de la menace climatique.

Elle explique pourquoi, parmi les pays émergents, le Brésil dispose de la population la mieux informée et la plus mobilisée sur la question du climat, preuve que le discours scientifique développé par le GIEC ne cause pas de forts débats dans ce pays, malgré l'existence de sites climato-sceptiques à influence limitée.

En Inde, malgré un niveau de connaissance plus faible des enjeux, le changement climatique apparaît principalement perçu sous l'angle de la vulnérabilité du territoire nationale face à la responsabilité américaine et européenne. Les négociations climatiques internationales y sont souvent perçues, comme en Chine, comme une tentative des pays occidentaux d'empêcher le pays de se développer et d'atteindre un niveau de prospérité que son passé colonial lui aurait empêché d'atteindre jusque ici.

En Afrique du Sud, la perception de la menace climatique reste abstraite pour la majorité des habitants. Cependant, les évolutions climatiques locales, ainsi que la conférence sur le climat de Durban en décembre 2011 ont eu pour effet de stimuler les discussions nationales sur ce sujet.

Dans les pays émergents, la perception de la menace climatique est tangible chez ceux qui subissent de plein fouet les catastrophes naturelles, des populations qui ne disposent que de peu de pouvoir politique, et qui restent donc difficilement repérables dans les statistiques mais qu'il est néanmoins nécessaire de prendre en compte. Comme au Brésil, en Chine ou en Inde, c'est d'abord par les évolutions météorologiques que la menace climatique se fait sentir, avec le sentiment dans les pays émergents que les pouvoirs publics et les pays occidentaux sont responsables de ces bouleversements.

## **6. Un guide pour les actions futures**

Il apparaît tout d'abord que le niveau des connaissances scientifiques propre à chaque individu accentue la polarisation culturelle. Autrement dit, plus le niveau d'instruction d'un individu sur la question climatique est élevé, plus cet individu sera amené à placer ses valeurs au centre de son argumentation.

Ensuite, il est fondamental d'anticiper l'importance accrue des réseaux sociaux, et de leur influence sur la façon dont les opinions publiques s'investissent dans le processus d'appropriation du discours scientifique sur le climat. La dimension émotionnelle, inhérente à l'usage de ces outils, doit être prise en compte.

L'apparition d'un consensus générationnel parmi les 16-29 ans sur les questions environnementales, y compris sur les schémas de perception de la menace climatique, bouleversera à terme les axes de clivage traditionnels au sein des opinions publiques, au-delà des frontières nationales et des résultats des négociations multilatérales stricto sensu.

L'existence de temporalités différentes entre les acteurs (presse, politiques, société civile, etc.) est l'un des facteurs expliquant les différences de perception du discours scientifique sur le climat au sein des opinions publiques. Ce facteur de complexité doit être maîtrisé pour améliorer le dialogue.

Enfin, il est fondamental d'anticiper la formation de nouvelles opinions publiques, sous l'effet de facteurs humains tels que les migrations (nouvelles distributions géographiques), mais aussi l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance (coopération entre les mégapoles mondiales) et l'égalité d'accès aux nouvelles technologies (fracture numérique).



## CONCLUSION

« *Que feriez-vous si votre docteur était à 95 % sûr que vous avez une maladie grave ?* », a demandé la Commissaire européenne au Climat <sup>(1)</sup>, en soulignant qu'il ne s'agissait plus de croire ou non au réchauffement, mais d'en tenir compte.

L'Union européenne doit rester à la pointe de ce combat. Celle-ci s'était engagée, d'ici 2020, à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de 20 % par rapport à 1990, à porter la part des énergies renouvelables à 20 % de sa consommation et à réaliser 20 % d'économies d'énergie. Tout indique que le premier objectif sera dépassé, le second atteint, mais pas le troisième, à quelque 4 % près.

Globalement, la feuille de route est respectée et l'Europe est le seul continent à afficher une baisse de ses émissions.

Les objectifs mis sur la table par les uns et les autres sont, à l'heure actuelle, insuffisants pour espérer limiter la hausse de la température moyenne mondiale en-deçà de 2 °C, et ainsi éloigner l'éventualité de dérèglements aux conséquences graves.

L'enjeu des négociations actuelles consiste donc à trouver, le plus vite possible, un compromis permettant d'engager les principaux émetteurs de gaz à effet de serre dans un accord, où ils s'engageraient d'eux-mêmes à réaliser d'importants efforts de réduction de leurs émissions.

Seule la conviction de chaque gouvernement et de son opinion publique que le réchauffement climatique fait peser un grave danger sur notre planète et nécessite des actions immédiates pourra conduire les différents États à relever leurs objectifs. Pour lutter contre le changement climatique, il faut ainsi convaincre, non seulement les Chefs d'États, mais aussi les populations.

La concrétisation de la signature d'un accord mondial suffisamment efficace pour lutter contre le changement climatique à Paris en 2015 se heurte à différents obstacles : les pays en développement (PED) érigent la lutte contre la pauvreté en préalable à toute action en faveur du développement durable, les pays émergents mettent en avant leur droit au développement et les pays développés font face à une sérieuse crise économique.

Il est néanmoins indispensable de relever le défi : les efforts actuels de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) réalisés par les États ne sont pas suffisants pour prévenir des conséquences graves. L'Union européenne, qui a

---

(1) *Connie Hedegaard*

fait de la politique climatique un instrument de la construction communautaire, n'a pas réussi à élargir l'adoption du protocole de Kyoto au reste du monde et peine à influencer sur les négociations.

L'Union européenne doit donc mettre en place une diplomatie ambitieuse : il faut trouver un compromis avec les États-unis et la Chine, principaux émetteurs mondiaux de GES, avec les autres pays émergents dont les émissions progressent rapidement et enfin avec les pays en développement, premières victimes des effets du changement climatique.

Pour y parvenir, il est nécessaire de favoriser une mise en œuvre rapide des mécanismes de transferts financiers et technologiques, de considérer la transition vers une société sobre en carbone comme un nouveau « grand projet » européen et de montrer que sa réalisation peut aller de pair avec le développement économique et la lutte contre la pauvreté.

Les deux années qui nous séparent de la conférence du Bourget (2015) seront fondamentales pour obtenir l'adhésion de la communauté internationale à un compromis intégrant des engagements substantiels de la part des principaux pays émetteurs. En effet, si le sommet de Doha n'a certes pas permis d'avancer sur ce point précis, il a mis en place les conditions d'évolution vers un nouveau régime post-2020. L'Union européenne, qui n'a jusqu'ici réussi qu'à assurer un leadership ponctuel des négociations, pourrait jouer un rôle majeur si elle parvient à dépasser ses dissensions internes pour construire une solide position communautaire.

D'ici à 2015, il faut, d'une part, préparer la signature d'un nouvel accord international englobant l'ensemble des pays et de déterminer la forme juridique de ce cadre prévu pour entrer en vigueur en 2020. D'autre part, il faut combler l'écart entre les promesses de réduction d'émissions de GES des États et les efforts à réaliser pour empêcher une élévation de la température moyenne mondiale de plus de 2 °C, conformément aux accords de Cancún.

La transparence sera un élément déterminant du futur accord qui devra fournir un cadre permettant de comprendre les objectifs de chacun, d'évaluer leur adéquation avec l'objectif global des 2 °C et de suivre les actions entreprises pour leur atteinte ainsi que les progrès accomplis.

La question du financement sera également centrale. L'établissement d'un système international transparent et harmonisé de mesure, de suivi et de vérification (MRV) des financements, publics mais aussi privés, est indispensable. En parallèle, le Fonds Vert devra être opérationnalisé et abondé rapidement de façon à démontrer son rôle transformationnel d'ici 2015.

Si le contenu et la forme de l'accord en 2015 restent à définir, en tout état de cause, il devra :

- garantir la participation de tous les États, et avoir la même force juridique pour tous, en s'assurant que chacun soit responsable de l'atteinte de ses objectifs ;

- être équitable, sur la base d'engagements transparents qui reflètent les responsabilités et les capacités et niveaux de développement de chacun ;

- s'inscrire dans une logique de développement durable, faciliter la transition pour tous vers un monde sobre en carbone, et résilient face aux impacts des changements climatiques ;

- prendre en compte aussi bien les besoins d'atténuation que d'adaptation ;

- être durable et capable d'évoluer pour tenir compte d'un monde qui change.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 13 novembre 2013, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des co-rapporteurs a été suivi d'un débat.

**M. Jacques Myard.** Je crois qu'une question s'impose : n'avez-vous pas l'impression que, pour emprunter une expression triviale, on « pédale dans la choucroute » sur ce sujet ? Si on dispose d'un nouvel instrument, mais que les États-unis et la Chine n'y participent pas, nous n'atteindrons pas nos objectifs. Nous sommes aujourd'hui dans un monde transnational, au travers des opinions publiques. La responsabilité est collective dans ce dossier : les Américains, les Chinois et les Indiens ne peuvent s'en extraire. Dès lors, quelles actions diplomatiques la France envisage-t-elle pour mobiliser ces trois pays ? Par ailleurs, quelles sont, parmi les activités humaines, celles qui génèrent le plus d'émissions de gaz à effet de serre ? Je tiens d'ailleurs à souligner, Madame la Présidente, que certaines sources d'énergie, comme le nucléaire, montrent ici toutes leurs fonctionnalités positives, dans la mesure où elles n'émettent pas de gaz à effet de serre.

**M. Pierre Lequiller.** Je crains que, sur ce dossier, plutôt que de faire sur place, on ne recule. Ainsi, vous étiez à Varsovie, où 80 % de l'énergie proviennent du charbon, et l'Allemagne se tourne de plus en plus vers cette source d'énergie. N'a-t-on pas l'impression d'un recul par rapport aux objectifs fixés en Europe d'une part et dans le monde d'autre part ? Vous disiez que cela n'avance pas, mais la situation n'est-elle pas pire, c'est-à-dire celle d'un retour en arrière ?

**M<sup>me</sup> Annick Girardin.** Le recul s'explique également par la crise. Vous le savez, je suis très sensible aux sujets corollaires que sont les conséquences sur l'environnement, la fonte des glaces, l'augmentation du niveau des océans ou encore la salinité des eaux. J'aimerais que vous nous indiquiez comment, au-delà de vos travaux, vulgariser les rapports et études faits sur ces sujets, afin de mieux sensibiliser les opinions publiques à ces enjeux pour qu'elles fassent pression sur les gouvernants ?

**La Présidente Danielle Auroi.** Je commencerai par deux observations. Tout d'abord, je veux rappeler que lorsque le processus de Kyoto a été mis en place, c'est Dominique Voynet qui était la ministre chargée de l'environnement. Une bonne partie de la classe politique nous brocardait alors, mais nous sommes aujourd'hui désolés de voir que nous avions raison. Le constat que nous dressons actuellement montre combien il convenait de mener une politique préventive.

Ensuite, l'Europe, qui a toujours été volontariste, est le moins mauvais élève de la classe mondiale. Elle a ainsi des résultats bien meilleurs que les États-unis, la Chine, l'Inde et le Brésil.

La question que nous devons nous poser est celle de la répartition entre le volontarisme et la contrainte dans les instruments à mettre en place. Après l'échec de Stockholm, arrivera-t-on à introduire une dimension contraignante au sommet de Paris ?

S'agissant de l'énergie nucléaire, je souhaiterais simplement vous soumettre deux questions. Pourquoi les États-unis interdisent-ils désormais la consommation de poissons sur la côte pacifique ? Que fait-on des déchets nucléaires qu'on ne sait toujours pas traiter ?

En tout état de cause, il nous revient de tout mettre en œuvre pour consommer le moins d'énergie possible.

**M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur.** Allons-nous réussir à porter cet accord international en 2015 ? Je n'en sais rien, je ne suis pas devin. Mais ce dont je suis certain, c'est que le format de négociation, qui est celui des Nations-Unies, est certes complexe, mais c'est le meilleur. On n'arrivera pas à traiter ces questions sans y associer au moins 80 % des émetteurs de gaz à effet de serre. Pour mémoire, la Chine en représente 29 %, les États-unis 17 % et l'Europe 11 %. Rapportés au nombre d'habitant, les chiffres sont encore plus éloquentes. Ainsi, les États-unis produisent 17 à 18 tonnes par habitant, l'Europe moins de 10 tonnes et la France 5 tonnes, même si, dans ce dernier cas, ce résultat est obtenu grâce à un recours massif, à 87 %, à l'énergie nucléaire et à l'hydraulique. Et les évolutions sont inquiétantes. Ainsi, alors que la Chine produisait une tonne par habitant il y a quelques années, elle émet aujourd'hui 6 à 8 tonnes par habitant. Il en ira de même pour l'Inde, qui produit aujourd'hui moins de 2 tonnes par habitant. Il nous faut donc impérativement mobiliser les États-unis, la Chine, l'Inde et le Brésil. C'est l'objectif des Nations-Unies.

Il nous faut également déterminer le bon véhicule juridique. Il faut qu'il y ait une dimension contraignante.

S'agissant des positions des autres principaux États, je voudrais rappeler que Barack Obama, bien qu'il ait indiqué vouloir avancer sur ce dossier avant son élection puis avant sa réélection, a à chaque fois rapidement reculé, car il ne voulait pas être désavoué par le Congrès, comme l'avait été Bill Clinton. Il a toutefois encore affirmé, dans un discours au début de ce mois, vouloir aboutir dans ce dossier avant la fin de son mandat.

La Chine est très allante sur ce sujet, car elle sait qu'elle ne peut continuer à se développer si elle ne fait pas d'efforts.

Chaque pays a en réalité élaboré un « plan climat », mais quand on additionne ces plans, on n'atteint pas l'objectif de contenir le réchauffement

climatique dans la limite de deux degrés. On est plutôt sur une augmentation de l'ordre de 4 à 5 degrés.

Au total, il faut un accord associant les principaux émetteurs de gaz à effet de serre – ou encore mieux tous les États –, contraignant et soumis à un contrôle avec la possibilité de sanctions.

Enfin, la répartition des émissions de gaz à effet de serre par secteur en France est la suivante : les transports sont à l'origine de 26 % des émissions de gaz à effet de serre, l'agriculture près de 21 %, le secteur résidentiel-tertiaire 19 % et les industries manufacturières un peu plus de 17 %.

**M. Jérôme Lambert, co-rapporteur.** Au niveau européen, je vous rappelle que nous devons atteindre les objectifs « 20-20-20 » d'ici à 2020, c'est-à-dire 20 % d'émissions de gaz à effet de serre en moins, 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie de l'Union européenne et 20 % d'efficacité énergétique en plus. À ce stade, nous atteindrons voire dépasserons le premier objectif, nous remplirons le deuxième, mais nous n'atteindrons pas le dernier. Toutefois, comme l'Europe ne représente que 11 % des émissions de gaz à effet de serre, tous nos efforts ne réduiront pas la facture globale. Par ailleurs, il faut souligner qu'en Europe, il existe des différences entre les États en matière de politique énergétique : il en a d'ailleurs été tenu compte dans la détermination de l'atteinte des objectifs « 20-20-20 ».

Le prochain accord devrait concerner au moins 50 % des émetteurs de gaz à effet de serre.

**La Présidente Danielle Auroi.** On voit bien qu'au sein de notre commission nous sommes tous d'accord avec votre présentation et votre rapport d'information. Comment entendez-vous poursuivre vos travaux ?

**M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur.** Si la conférence de Paris n'aboutissait pas à un accord, ce serait un échec à double titre : d'une part pour notre pays, d'autre part pour la lutte contre le réchauffement climatique dont la prochaine avancée serait ainsi remise aux calendes grecques. Nous nous devons donc de tout faire pour que ce sommet réussisse. À cet effet, nous avons proposé au ministre, que nous avons rencontré hier, de mettre l'accent sur la diplomatie parlementaire tout au long de 2014, qui est une année de préparation et, par conséquent, une année charnière. Nous vous en ferons des points d'étape.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous propose par ailleurs d'organiser si possible, en janvier prochain, une table ronde avec la Commission du développement durable, et d'auditionner la commissaire européen chargé de l'environnement Janez Potočnik.

La Commission a ensuite approuvé, à l'unanimité, le rapport d'information présenté.



## **ANNEXES**



## **ANNEXE N° 1**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

*Les rapporteurs tiennent à témoigner leur gratitude à l'ensemble des personnalités avec lesquelles ils se sont entretenus dans le cadre de la préparation de ce rapport d'information.*

#### **À PARIS :**

- M. Arnaud BUISSÉ, Sous-directeur « Affaires financières multilatérales et développement », Service des affaires multilatérales et de développement, Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances ;

- M. Joffrey CÉLESTIN-URBAIN, Chef du bureau « Environnement et Agriculture », Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances ;

- M. Frédéric GLANOIS, Chef du bureau « Aide au développement et institutions multilatérales de développement », Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances ;

- M<sup>me</sup> Laurence GRAFF, direction générale de l'Action climatique (Bruxelles) ;

- M. Jean JOUZEL, Vice-président du groupe scientifique du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ;

- M. Jacques LAPOUGE, ambassadeur chargé des négociations internationales sur le changement climatique ;

- M. Philippe MARTIN, Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ;

- S. Exc. Tomasz ORŁOWSKI, Ambassadeur de Pologne en France ;

- M. Paul WATKINSON, chargé de la coordination des négociations internationales au Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

**AUX ÉTATS-UNIS :**

- M. Dan BIRN, en charge de la zone Europe au sein du Bureau efficacité énergétique et énergies renouvelables, Département de l'énergie, Washington ;
- M. Eric BRET, Président et Directeur général, EDF Inc., Washington ;
- M<sup>me</sup> Robyn CAMP, Executive Vice President, The Climate Registry, Los Angeles ;
- M. Chris CANNON, Director of Environmental Management, Port of Los Angeles ;
- M. Edie CHANG, Chief Planning and Management Branch, Office of Climate Change, Air Resources Board, Sacramento ;
- M. Richard COREY, Deputy Executive Officer, Air Resources Board, Sacramento ;
- M. Tim DEMOSS, Clean Truck Program Manager/Environmental Specialist, Port of Los Angeles ;
- M. Elliot DIRINGER, Vice-président exécutif du think tank C2ES, Washington ;
- M. Richard DUKE, Directeur associé pour l'énergie et le changement climatique, Center for Environmental Quality de la Maison Blanche, Washington ;
- M. Stephen EULE, Vice-président pour le climat et la technologie à l'Institut pour le 21<sup>e</sup> siècle de la chambre de commerce américaine, Washington ;
- M. Gary GERO, President, Climate Action Reserve, Los Angeles ;
- M. Christopher GUTH, Vice-président pour les politiques à l'Institut pour le 21<sup>e</sup> siècle de la chambre de commerce américaine Washington ;
- M. Gary GUZY, Directeur adjoint et Conseiller principal, Center for Environmental Quality de la Maison Blanche, Washington ;
- M<sup>lle</sup> Diana HENDERSON, Government Affairs Analyst, Port of Los Angeles ;
- M. le Sénateur Jerry HILL, Chair of the Committee on Environmental Quality, Washington ;
- M<sup>me</sup> Kate LARSEN, Directeur adjoint associé pour l'énergie et le changement climatique, Center for Environmental Quality de la Maison Blanche, Washington ;
- M. le Représentant Robert LATTA, membre républicain du comité Énergie et commerce de la Chambre des représentants et co-président du French Caucus, Washington ;
- M<sup>me</sup> Rebecca LEFTON, Analyste senior au sein de l'équipe environnement – énergie du think tank Center for American Progress, Washington ;

- M. Andrew McALLISTER, Commissioner, California Energy Commission, Sacramento ;

- M. Drew McCONVILLE, Conseiller senior auprès de la présidence, Center for Environmental Quality de la Maison Blanche, Washington ;

- M. le Représentant Gerald McNERNEY, membre démocrate du comité Energie et commerce de la Chambre des représentants, Washington ;

- M<sup>lle</sup> Cynthia MARVIN, Division Chief, Air Resources Board, Sacramento ;

- M<sup>me</sup> la Représentante Doris MATSUI, membre démocrate du comité Energie et commerce de la Chambre des représentants, Washington ;

- M. Pete MONTGOMERY, Executive Director de California CCS Coalition, Sacramento ;

- M. Jonathan PARFREY, Executive Director, Climate Resolve, et membre du Los Angeles Board of Water and Power Commissioners ;

- M<sup>me</sup> la Sénatrice Fran PAVLEY, Member of the Committee on Environmental Quality, California State Senate, Sacramento ;

- M. Graham PUGH, Directeur du bureau pour le changement climatique et la technologie, Washington ;

- M. Kareem N. SALEH, directeur de cabinet de M. Todd STERN, Envoyé spécial pour le changement climatique, Washington ;

- M. Jacob SCHERR, Directeur de la stratégie et du plaidoyer à l'international de l'ONG NRDC, Washington ;

- M. Jean-Baptiste SIPROUDHIS, Vice-Président Gouvernance, Sociétés et Communication, EDF Inc., Washington ;

- M. Michael SWORDS, Executive Director, Strategic Research Initiatives UCLA, Board President for CleanTech Los Angeles et visite du Los Angeles Cleantech incubator, Los Angeles ;

- M. Floyd VERGARA, Chief, Alternative Fuels Branch, Air Resources Board, Sacramento ;

- M. Robert B. WEISENMILLER, Chairman of the California Energy Commission, Sacramento ;

- M<sup>lle</sup> Lisa WUNDER, Assistant Supervisor, Air Quality, Port of Los Angeles ;

**À VILNIUS :**

- M. Linas BALSYS, Vice-Président de la Commission des Affaires Européennes du Parlement ;

- M<sup>me</sup> Renata CYTACKA, Vice-Ministre de l'Énergie ;

- M. Vidmantas JANKAUSKAS, Directeur général -adjoint du Patronat ;

- M<sup>me</sup> JASILIONYTE, Chef du Service des politiques stratégiques du Ministère des Affaires Étrangères ;

- M. Gediminas ONAITIS, Chef du service des Énergies renouvelables du Ministère de l'énergie ;

- M. Almantas PETKUS, Vice-ministre de l'Environnement ;

- M. Algimantas SALAMAKINAS, Président de la Commission sur l'environnement du Parlement ;

- M<sup>me</sup> Stasilé ZNUTIENE, chef service politique du changement climatique, Ministère de l'Environnement.

## **ANNEXE N° 2**

### **RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU SUR LE DIALOGUE DE POLITIQUE GÉNÉRALE SUR LE MDP**

Le Groupe d'experts recommande les 51 actions suivantes, qui se répartissent sur 12 domaines, pour s'attaquer à la crise des marchés internationaux du carbone et préparer le MDP pour l'avenir (les acteurs responsables de chaque recommandation figurent entre parenthèses à la fin de chaque paragraphe) :

#### 1. Répondre d'urgence à la crise immédiate de la demande

1.1 Revoir d'urgence à la hausse les ambitions en matière d'atténuation en renforçant les engagements pris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi qu'en adoptant des politiques et mesures internes correspondantes. Il est de prime importance pour l'avenir des marchés internationaux du carbone que les cibles en matière d'atténuation soient redéfinies à la hausse et prises au sérieux. (*Gouvernements nationaux*)

1.2 Assurer l'accès au MDP en tant qu'outil destiné à aider les gouvernements nationaux (et les émetteurs qu'elles régulent) à atteindre leurs objectifs d'atténuation avec un bon rapport coût-efficacité. L'utilisation du MDP ne devrait pas détourner l'attention des actions d'atténuation efficaces au niveau national. Pour libérer le plein potentiel du MDP, tous les pays doivent être en mesure d'utiliser des unités de réduction certifiée des émissions (URCE), pas uniquement ceux dotés d'objectifs d'atténuation en vertu du Protocole de Kyoto. (*Gouvernements nationaux, Conseil exécutif du MDP*)

1.3 Étudier la mise en place d'un nouveau fonds et/ou permettre à des fonds existants ou émergents d'acheter et d'annuler une partie de leur excédant actuel d'URCE. Les gouvernements nationaux pourraient être invités à répondre à une partie de leurs engagements dans le domaine du financement international du carbone par des contributions à ce fonds. Le Conseil exécutif du MDP pourrait être autorisé à utiliser une partie des réserves financières du MDP pour mettre ce fonds en place et lancer les opérations. (*Gouvernements nationaux, Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CMP), Conseil exécutif du MDP*)

1.4 Étudier la création d'une institution faisant, de facto, office de banque de réserve pour les URCE, chargée de stabiliser le marché. (*CMP, Conseil exécutif du MDP*)

1.5 Dans l'attente du retour à une détermination réaliste des prix sur les marchés des URCE, il faudrait faire attention en augmentant l'offre en URCE de ne pas décourager les développeurs de projet ou les investisseurs. (*Conseil exécutif du MDP*)

#### 2. Élaborer de nouvelles approches pour améliorer l'impact de l'atténuation

2.1 Développer et tester des approches sectorielles dans le cadre du MDP, tout en préservant la disponibilité de l'approche projet actuelle. (*Conseil exécutif du MDP*)

2.2 Développer et tester des programmes basés sur l'approche projet et/ou des programmes REDD+ au niveau national/sub-national, tout en mettant en œuvre des contrôles adaptés pour atténuer les risques. *(CMP, Conseil exécutif du MDP)*

2.3 Élaborer et tester des approches destinées à atteindre un impact net d'atténuation, pour l'acheteur comme pour le vendeur, tout en évitant de décourager les développeurs de projet et les investisseurs. *(CMP, Conseil exécutif du MDP)*

2.4 Cesser d'enregistrer de nouveaux projets relatifs à des gaz dont le coût marginal de réduction est comparativement faible (par exemple, des projets réduisant le HFC-23 et des projets réduisant le N<sub>2</sub>O des usines produisant de l'acide adipique), qui ont évolué au point d'être prêts à sortir du champ d'action du MDP. Des dispositions réglementaires pourront être nécessaires pour assurer l'élimination progressive de ces gaz industriels. *(CMP, Conseil exécutif du MDP)*

3. Définir des normes solides permettant d'établir des liens et une harmonisation

3.1 Identifier et élaborer des normes anticipant les besoins des mécanismes émergents basés sur le marché, en particulier en matière de mesure, de notification, et de vérification des réductions d'émissions, ainsi que de suivi des résultats d'atténuation. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

3.2 Rechercher activement des opportunités de collaboration avec d'autres mécanismes basés sur le marché, y compris ceux conçus et mis en œuvre au niveau national, autour de fonctions communes telles que la définition de normes, l'accréditation, l'enregistrement et la délivrance, le renforcement des capacités et la communication. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

3.3 Assurer la comparabilité entre les normes utilisées dans les différents mécanismes basés sur le marché, à la fois dans et hors du cadre de la Convention, afin de minimiser les incohérences réglementaires, de préserver l'intégrité environnementale et de promouvoir la fongibilité. *(Autorités nationales)*

3.4 Créer un registre commun permettant de suivre efficacement les résultats en matière d'atténuation, afin d'éviter les doubles comptages entre les différents types de mécanismes basés sur le marché. *(Gouvernements nationaux, Secrétariat de la CCNUCC)*

3.5 Améliorer l'engagement en matière de régulation et les efforts relationnels avec les régulateurs des systèmes d'échange d'unités d'émission, y compris par la diffusion des enseignements tirés du MDP. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

4. Soutenir la mise en œuvre rapide du Fonds vert pour le climat

4.1 Promouvoir l'utilisation des normes et méthodes du MDP dans la comptabilisation des paiements pour les résultats vérifiés, afin de tirer parti des succès, connaissances et ressources du MDP. *(Conseil du Fonds vert pour le climat, Conseil exécutif du MDP)*

4.2 Appliquer les normes et méthodes élaborées dans le cadre du MDP pour faciliter la mise en œuvre des activités d'atténuation soutenues par le Fonds vert pour le climat. *(Conseil du Fonds vert pour le climat, Conseil exécutif du MDP)*

5. Mettre en œuvre des méthodes normalisées d'évaluation de l'additionnalité

5.1 Accroître l'emploi d'approches normalisées, telles que les standards de performance (*performance benchmarks*), pour l'évaluation de l'additionnalité. Ceux-ci devraient être établis avec prudence afin de garantir l'additionnalité pour un ensemble de projets similaires, et tenir compte de facteurs technologiques et contextuels spécifiques, en rompant avec des tests d'additionnalité financière plus subjectifs et invérifiables. Ces changements ne devraient en aucun cas conduire à un affaiblissement des tests d'additionnalité tels que pratiqués actuellement, et pourrait en fait conduire à mettre en cause le maintien de certaines technologies dans des lieux spécifiques où elles sont probablement la norme. Un calendrier devrait être établi pour la mise en place de ces changements. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

5.2 Identifier des listes positives dans le but de simplifier les évaluations de l'additionnalité pour des types de projet et des contextes dans lesquels le risque de non-additionnalité est limité. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

5.3 S'assurer que l'attention des dispositifs incitatifs s'oriente constamment vers les nouvelles générations de technologies, afin d'encourager l'évolution technologique. Pour cela, des niveaux de référence et paramètres normalisés doivent être constamment revus, en suivant le rythme du progrès technologique. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

6. Veiller à ce que les projets du MDP contribuent au développement durable

6.1 Lors du processus d'approbation des projets, évaluer de manière transparente, participative et objective la contribution des projets du MDP au développement durable. Lorsque des pays hôtes ne sont pas en mesure de le faire, et à leur demande, le Conseil exécutif du MDP pourrait désigner pour ce faire une autorité indépendante appropriée et acceptable pour tous, et devrait également aider les gouvernements nationaux à développer une telle capacité. (*Pays hôte, Conseil exécutif du MDP*)

6.2 Notifier l'impact en termes de développement durable, le surveiller et le vérifier de manière plus systématique et rigoureuse tout au long de la durée de vie d'un projet du MDP. Les participants à un projet devraient être tenus d'exposer, dans leur demande d'enregistrement et de délivrance, la manière dont un projet aide le pays hôte à réaliser le développement durable d'une manière permettant la comparaison entre projets. (*Pays hôte, Conseil exécutif du MDP, participants au projet*)

6.3 Renforcer les garde-fous contre les impacts négatifs sur le développement durable. Lorsqu'il est allégué de manière crédible qu'un projet a des incidences négatives, le pays hôte devrait mener une enquête et, si elles sont confirmées, prendre des mesures correctives. Un certain nombre d'effets négatifs (par exemple, le recours au travail des enfants) constituent un motif non négociable de rejet d'un projet. (*Pays hôte*)

6.4 Permettre à un pays hôte de retirer son approbation d'un projet MPD lorsqu'à l'issue d'une procédure d'évaluation objective et transparente, il s'avère que le projet a un impact préjudiciable sur le développement durable. (*Pays hôte, Conseil exécutif du MDP*)

6.5 Apporter un soutien accru, y compris par le développement des capacités et des exemples de bonnes pratiques, à des pays hôte qui en font la demande, afin de mettre en pratique les fonctions ci-dessus. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

7. Renforcer les retombées positives et étendre le champ d'application des technologies énergétiques

7.1 Encourager le développement accru de projets générateurs de retombées positives importantes (par exemple, des projets de services au niveau des ménages), y compris en simplifiant les exigences, en normalisant les procédures d'enregistrement et de délivrance, et en utilisant des listes positives. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

7.2 Explorer des opportunités de coopération avec d'autres institutions internationales et mécanismes financiers pour soutenir les retombées positives générés par les projets du MDP. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

7.3 Promouvoir, dans le cadre du MDP, une meilleure prise en compte des nouvelles technologies énergétiques, telles que l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, ainsi que le captage et stockage du dioxyde de carbone dans les formations géologiques. *(Pays hôte, Conseil exécutif du MDP)*

7.4 Encourager le développement de technologies en collaboration, ainsi que l'innovation technologique au niveau local. *(Conseil exécutif du MDP)*

8. Encourager un meilleur accès au MDP des régions sous-représentées

8.1 Donner la priorité au développement de projets du MDP dans les pays en voie de développement autres qu'à revenu élevé, pour lesquels très peu de projets se sont vus attribuer des URCE. *(CMP, Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

8.2 Améliorer la comptabilisation de la demande contenue (suppressed demand) en services énergétiques, de manière à accroître le potentiel de participation au MDP des pays à faible revenu dont les niveaux d'émission actuels sont faibles. *(Conseil exécutif du MDP)*

8.3 Accélérer le développement de paramètres normalisés, y compris des niveaux de référence et des procédures simplifiées pour les services au niveau des ménages (par exemple, l'électrification, la purification de l'eau, l'assainissement, la cuisson des aliments) et les services publics (programmes de transports collectifs, d'éclairage public et d'énergies renouvelables municipaux). *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

8.4 Mettre en place un nouveau dispositif de subventions et étendre le système existant de prêts afin de réduire encore les obstacles de nature financière à la mise en œuvre de projets du MDP. *(Conseil exécutif du MDP)*

8.5 Mobiliser des financements pour le renforcement des capacités pour l'accueil de projets MDP dans les pays sous-représentés. *(Banques de développement internationales, régionales et nationales)*

8.6 Partager les expériences et les bonnes pratiques, surtout à l'intérieur même des régions. *(Autorités nationales désignées)*

9. Repenser les dispositifs de gouvernance existants

9.1 Réorienter le Conseil exécutif du MDP vers des questions de politique et de stratégie, tout en déléguant au Secrétariat de la CCNUCC la prise de décision spécifique aux projets et technique (y compris les décisions relatives aux demandes d'enregistrement et de délivrance). *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

9.2 Adopter un cadre de redevabilité pour clarifier et renforcer la relation entre le Conseil exécutif du MDP et le Secrétariat de la CCNUCC. Ce cadre devrait inclure un accord de niveaux de service, avec des indicateurs de performance destinés au Secrétariat de la CCNUCC, dans le cadre du Plan de gestion annuel, et le Conseil exécutif du MDP devrait

être responsable de la gestion de la performance du Secrétariat de la CCNUCC en relation avec l'exécution de ces obligations. Ce cadre devrait également préciser ce que devrait faire le Conseil exécutif du MDP pour faciliter les tâches du Secrétariat de la CCNUCC et pour lui permettre de remplir son mandat. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

9.3 Élaborer et mettre en œuvre des codes de conduite solides applicables à tous les membres de la structure de gouvernance du MDP, y compris le Conseil exécutif du MDP et le Secrétariat de la CCNUCC. Ces codes de conduite doivent comporter les moyens pour évaluer et résoudre de façon objective les conflits d'intérêts. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

9.4 Réviser les critères de composition du Conseil exécutif du MDP afin de refléter non seulement la répartition régionale, mais aussi les connaissances et l'expérience professionnelles (par exemple, des marchés du carbone, de l'économie, de la communication, de la législation, de la gouvernance et d'expérience de travail au sein d'autres conseils). Sur la base de tels critères révisés, un processus transparent de sélection des candidats, après un appel public à candidature, devrait être conduit par un comité de sélection. Le comité proposerait des candidats qui seraient nommés par des gouvernements nationaux. *(Gouvernements nationaux)*

9.5 Imposer des limites de renouvellement du mandat des membres du Conseil exécutif du MDP, en prenant en compte à la fois les mandats assurés en qualité de membre et de membre suppléant. La limite de durée suggérée est de deux mandats de trois ans. Après six années combinées de service, que ce soit en qualité de membre ou de membre suppléant, une personne ne devrait plus pouvoir être nommée à nouveau en tant que membre du Conseil exécutif du MDP. Il serait bon de veiller à ce que les dates d'expiration des mandats soient décalées pour que le Conseil exécutif du MDP soit constitué d'un mélange de membres expérimentés et de nouveaux membres, et conserve une mémoire institutionnelle. *(Gouvernements nationaux)*

9.6 À long terme, le MDP devrait évoluer vers un système de fonctionnement plus décentralisé dans lequel la délivrance des URCE pourrait être effectuée par des gouvernements nationaux et régionaux certifiés, conformément aux lignes directrices du Conseil exécutif du MDP. *(Gouvernements nationaux, CMP)*

## 10. Améliorer les interactions avec les parties prenantes et l'implication du public

10.1 Améliorer l'accessibilité et répondre aux parties prenantes de manière adéquate et professionnelle, en apportant une prompt réponse aux plaintes et demandes d'information. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

10.2 Désigner au sein du Secrétariat de la CCNUCC un correspondant ou « gestionnaire de compte » à l'intention des parties prenantes, en relation avec des dossiers individuels, en mesure d'apporter des éclaircissements et des recommandations techniques. *(Secrétariat de la CCNUCC)*

10.3 Adopter une politique de communication stratégique comprenant des procédures pour répondre aux critiques et pour permettre la diffusion d'informations exactes et accessibles à l'intention d'un public large, afin de veiller à une couverture objective des questions liées au MDP. *(Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC)*

10.4 Mettre en place des lignes directrices concernant des procédures locales de consultation adéquates pour faire en sorte que les parties prenantes locales soient dûment informées et

consultées en relation avec des activités de projet proposées. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

## 11. Mettre en place des mécanismes indépendants pour les recours et les réclamations

11.1 Mettre en œuvre le mécanisme de recours, actuellement en cours de négociation, pour les décisions d'enregistrement et de délivrance. Un recours devrait être disponible tant contre les décisions positives (approbations) que les décisions négatives (rejets). Les motifs de recours devraient être limités à des questions de procédure et de fond afférentes aux modalités et procédures du MDP. Les dispositions devraient interdire les recours frivoles ou vexatoires, exiger que les recours soient exercés dans des délais raisonnables et définis, et exiger que les requérants répondent à des conditions de recevabilité. Les décisions en réponse à un recours devraient inclure la confirmation, le renvoi, l'annulation et/ou la modification de la décision. L'organe d'appel devrait être indépendant du Conseil exécutif du MDP et fonctionner conformément à un code de déontologie et de conduite rigoureux. Les membres de l'organe d'appel devraient être nommés par la CMP. (*CMP*)

11.2 Mettre en place un mécanisme de réclamation pour les parties prenantes locales pour régler les préoccupations environnementales et sociales, et pour faciliter la résolution de problèmes survenant après l'enregistrement d'un projet, dans le respect scrupuleux de la souveraineté nationale et sans empiéter sur les opérations des projets en cours. Le mécanisme devrait être mis en place au niveau national, mais peut être soutenu par des institutions existantes du MDP, à la demande du pays hôte. (*Pays hôte*)

## 12. Promouvoir la stabilité et la rationalisation réglementaires

12.1 Désigner, au sein des membres du Conseil exécutif du MDP, un « champion » chargé d'identifier et de proposer des mesures de rationalisation, avec le soutien du Secrétariat de la CCNUCC. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

12.2 Poursuivre la numérisation du contenu et l'automatisation des procédés de travail, afin de favoriser la transparence et la cohérence. (*Secrétariat de la CCNUCC*)

12.3 Accroître l'utilisation d'approches et d'éléments normalisées dans les procédures de validation et de vérification. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

12.4 Renforcer la formation des entités opérationnelles désignées et la communication avec ces dernières afin d'assurer une compréhension commune des règles et des attentes en matière de résultats des validations et des vérifications. Des formations parallèles devraient également être mises à la disposition des développeurs de projets. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

12.5 Réviser des règles et procédures uniquement sur des points prédéfinis, afin de garantir un certain degré de stabilité et de cohérence dans l'application et l'interprétation des règles en vigueur, tout en évitant une application rétroactive. (*Conseil exécutif du MDP, Secrétariat de la CCNUCC*)

### ANNEXE N<sup>o</sup> 3

## RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN DU 16 JUILLET 2013 SUR LA CONFÉRENCE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE À VARSOVIE, POLOGNE (COP19)

*Le Parlement européen,*

- vu la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le protocole de Kyoto à la CCNUCC,
- vu les résultats de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Bali en 2007 et le plan d'action de Bali (décision 1/COP13),
- vu la quinzième conférence des parties (COP15) à la CCNUCC et la cinquième conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 5), qui se sont tenues à Copenhague (Danemark) du 7 au 18 décembre 2009, et l'accord de Copenhague,
- vu la seizième conférence des parties (COP16) à la CCNUCC et la sixième conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 6), qui se sont tenues à Cancún (Mexique) du 29 novembre au 10 décembre 2010, et les accords de Cancún,
- vu la dix-septième conférence des parties (COP17) à la CCNUCC et la septième conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 7), qui se sont tenues à Durban (Afrique du Sud) du 28 novembre au 9 décembre 2011, et en particulier les décisions concernant la plateforme de Durban pour une action renforcée,
- vu la dix-huitième conférence des parties (COP18) à la CCNUCC et la huitième conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 8), qui se sont tenues à Doha (Qatar) du 26 novembre au 8 décembre 2012, et l'adoption de l'accord de Doha sur le changement climatique,
- vu la dix-neuvième conférence des parties (COP19) de la CCNUCC et la neuvième conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 9), qui se tiendront à Varsovie (Pologne) du 11 au 23 novembre 2013,
- vu le paquet législatif de l'Union européenne sur le climat et l'énergie de décembre 2008,
- vu la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre,
- vu sa résolution du 4 février 2009 sur "2050 : l'avenir commence aujourd'hui – recommandations pour une future politique intégrée de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique »,
- vu ses résolutions du 25 novembre 2009 sur la stratégie de l'Union européenne dans la perspective de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, du 10 février 2010 sur le résultat de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique (COP15), du 25 novembre 2010 sur la Conférence sur le changement climatique à Cancún (COP16), du 16 novembre 2011 sur la Conférence sur le changement climatique à Durban (COP17), et du 22 novembre 2012 sur la Conférence sur le changement climatique à Doha, Qatar (COP18),
- vu sa résolution du 15 mars 2012 sur une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050,
- vu la communication consultative de la Commission du 26 mars 2013 sur l'accord international de 2015 sur le changement climatique : définition de la politique internationale en matière de climat après 2020 (SWD(2013)97 final),
- vu les conclusions du Conseil du 9 mars 2012 sur le suivi de la dix-septième conférence des parties (COP17) à la CCNUCC et de la septième conférence des parties agissant comme

réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 7), qui se sont tenues à Durban (Afrique du Sud) du 28 novembre au 9 décembre 2011,

– vu les conclusions du Conseil du 15 mai 2012 sur le financement à mise en œuvre rapide des mesures de lutte contre le changement climatique,

– vu les conclusions du Conseil du 18 juillet 2011 et du 24 juin 2013 sur la diplomatie en matière de climat menée par l'Union,

– vu le rapport de synthèse du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) de novembre 2012 intitulé « Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions 2012 »,

– vu les questions orales [...] déposées par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire conformément à l'article 115 de son règlement, et vu les déclarations du Conseil et de la Commission,

– vu l'article 115, paragraphe 5, et l'article 110, paragraphe 2, de son règlement,

A. considérant que les changements climatiques représentent une menace imminente et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète, et qu'ils doivent donc faire l'objet d'un plan d'action international impliquant toutes les parties ;

B. considérant que l'accord de Doha sur le changement climatique exprime une vive inquiétude au sujet du décalage important qui existe entre, d'une part, l'effet combiné des engagements actuels pris par les parties afin de réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale d'ici 2020, et, d'autre part, les recommandations globales à suivre en matière d'émissions pour avoir une chance de respecter l'objectif de 2 °C d'augmentation annuelle moyenne de la température à la surface de la Terre (ci-après « l'objectif de 2 °C »),

C. considérant que, selon les données scientifiques présentées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'objectif de 2 °C ne peut être atteint que si les émissions mondiales atteignent leur niveau le plus élevé d'ici 2015, connaissent une réduction d'au moins 50 % par rapport au niveau de 1990 d'ici 2050 et continuent de diminuer par la suite ; considérant que l'Union européenne devrait par conséquent plaider pour que des mesures concrètes soient prises et mises en œuvre de façon effective avant 2020 ;

D. considérant que la conférence de Varsovie (COP19) sera déterminante pour réaliser les progrès nécessaires à l'avancement de la plateforme de Durban, et ouvrir ainsi la voie à la préparation des engagements et à la conclusion d'un accord mondial juridiquement contraignant d'ici 2015 ;

E. considérant qu'un accord mondial juridiquement contraignant doit respecter le principe « des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives » (RCMDCR), tout en reconnaissant cependant la nécessité, pour tous les principaux émetteurs de gaz à effet de serre, de se fixer des objectifs ambitieux autant que suffisants et de prendre les mesures politiques correspondantes pour la réduction des émissions de ces gaz en fonction de l'évolution des capacités ;

F. considérant que, lors de la COP16 à Cancún (2010), les pays développés se sont engagés à mobiliser chaque année, d'ici 2020, 100 milliards d'USD de fonds « nouveaux et additionnels » pour faire face aux besoins liés au changement climatique dans les pays en développement, mais qu'il n'existe pas, à ce jour, de définition reconnue au niveau international quant à la signification réelle des termes « nouveaux et additionnels » ;

### ***Avancement de la plateforme de Durban***

1. met en avant le travail important devant être effectué par le groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée afin de définir les principes et le cadre applicables au nouvel accord international sur les changements climatiques, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif d'ici 2015 ; précise en outre que les travaux dudit groupe doivent s'appuyer sur le cinquième rapport d'évaluation du GIEC, qui doit être présenté d'ici 2014 ;

2. se félicite de la proposition de Ban-Ki Moon d'organiser un sommet sur le changement climatique réunissant les leaders mondiaux en septembre 2014 ; souligne qu'il est important que l'événement soit bien préparé et aboutisse à des résultats et à un engagement concrets au plus haut niveau politique de manière à garantir et à conserver l'élan politique nécessaire dans l'optique des conférences de 2014 et 2015 ;

3. estime que les engagements proposés par les parties en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre doivent respecter les principes des RCMDRC, qu'ils doivent être mesurables, notifiables et vérifiables et qu'ils doivent être suffisants pour atteindre l'objectif des 2 °C ; rappelle qu'en conséquence, les engagements existants devraient être réexaminés et revus à la hausse de manière à atteindre l'objectif des 2 °C ;

### ***Protocole de Kyoto***

4. salue la décision de l'Union européenne et de plusieurs autres parties de s'associer à la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, période de transition vers un nouveau régime international qui impliquera toutes les parties et devra être en place d'ici 2020 ; appelle en outre à la ratification rapide de ce nouveau régime comme convenu à Doha ;

### ***Écart entre la réalité et les besoins en matière d'atténuation***

5. rappelle que, selon les conclusions du quatrième rapport d'évaluation du GIEC, les pays industrialisés doivent réduire leurs émissions de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020, tandis que les pays en développement devraient parvenir collectivement, d'ici 2020, à une inflexion substantielle de leurs émissions par rapport au taux de croissance des émissions prévu actuellement, de l'ordre de 15 à 30 % ;

6. répète par conséquent qu'il est urgent d'élever le niveau d'ambition d'ici 2020 afin d'atteindre l'objectif de 2 °C ; insiste plus particulièrement sur la nécessité d'obtenir de toute urgence des résultats en ce qui concerne le resserrement de l'écart considérable qui existe entre les découvertes scientifiques et les engagements actuels des parties ; met en avant le rôle important des autres mesures prises, au nombre desquelles l'efficacité énergétique et la réduction progressive des HFC, pour contribuer à combler ce fossé colossal ;

### ***Financement de la lutte contre le changement climatique***

7. souligne qu'il est essentiel de prendre des engagements et de fournir des efforts concrets afin de faire passer à 100 milliards d'USD le montant alloué au financement de la lutte contre le changement climatique d'ici 2020, cette condition étant indispensable pour accomplir des progrès à Varsovie et remplir les engagements nécessaires en termes de réduction des émissions dans leur ensemble ; prend note du programme pour le développement au-delà de 2015 et appelle à la création de synergies réelles entre les deux

processus de manière à obtenir des résultats positifs tant sur le plan du développement que sur le plan climatique ; rappelle que la majorité des États membres n'ont pas encore pris d'engagements pour le financement des actions en matière de climat après 2013 ;

### ***Adaptation ; pertes et dommages***

8. salue l'accent mis à Doha sur la nécessité d'aborder la problématique des pertes et dommages accusés par les pays en développement, particulièrement vulnérables aux conséquences néfastes des changements climatiques ; prend acte de la décision de mettre en place, lors de la conférence de Varsovie, les arrangements institutionnels nécessaires pour faire face à ce problème ;

### ***Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF), et réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD+)***

9. note le rôle crucial joué par l'UTCATF et la REDD + en matière de réduction des émissions, en particulier en ce qui concerne le resserrement de l'écart entre la réalité et les besoins en matière d'atténuation d'ici 2020 ; constate qu'il est nécessaire d'approfondir le travail sur la comptabilité complète afin de garantir l'intégrité environnementale des contributions de ce secteur à la réduction des émissions ;

### ***Transport aérien et maritime international***

10. fait remarquer que, bien que l'Union européenne ait récemment décidé de « marquer une Pause » en ce qui concerne l'inclusion du transport aérien international dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union, cette dérogation est limitée à un an et soumise à la condition que les négociations internationales aboutissent à des décisions concrètes instaurant une mesure mondiale basée sur le marché pour quantifier les émissions produites par l'aviation internationale ;

11. appelle de nouveau à la mise en place d'un instrument international incluant des objectifs de réduction des émissions mondiales afin de contenir l'impact du transport maritime sur le climat ;

### ***Diplomatie en matière de climat***

12. souligne dans ce contexte qu'il importe que l'Union européenne, en tant qu'acteur mondial, (en particulier cette année puisque la COP19 est présidée et organisée par un État membre), parle d'une seule voix lors de la conférence afin de progresser vers un accord international et de maintenir l'unité dans ce domaine ;

### ***Délégation du Parlement européen***

13. estime que la délégation de l'Union européenne joue un rôle fondamental dans les négociations sur le changement climatique et juge donc inacceptable que les députés au Parlement européen n'aient pas pu assister aux réunions de coordination de l'Union européenne lors des précédentes conférences des parties ; espère qu'au moins le président de la délégation du Parlement européen sera autorisé à assister aux réunions de coordination de l'Union européenne à Varsovie ;

14. note que, conformément à l'accord-cadre conclu en novembre 2010 entre la Commission et le Parlement européen, la Commission doit faciliter l'inclusion de députés européens en

tant qu'observateurs dans les délégations de l'Union participant à la négociation d'accords multilatéraux ; rappelle qu'en vertu du traité de Lisbonne (article 218 du traité FUE), le Parlement européen doit donner son approbation à la conclusion d'accords entre l'Union et des pays tiers ou des organisations internationales ;

15. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux gouvernements et parlements des États membres, ainsi qu'au Secrétariat de la CCNUCC, en lui demandant de la diffuser auprès de toutes les parties contractantes non membres de l'Union européenne.



**ANNEXE N<sup>o</sup> 4**  
**CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN « ENVIRONNEMENT » DU**  
**14 OCTOBRE 2013 SUR LA COP19**

**Préparation de la 19<sup>e</sup> session de la conférence des parties (CDP 19) à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de la 9<sup>e</sup> session de la réunion des parties (CMP 9) au protocole de Kyoto (Varsovie, du 11 au 22 novembre 2013)**

*Le Conseil de l'Union européenne,*

*Urgence*

1. NOTE avec préoccupation les derniers constats du groupe de travail I du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ; **INSISTE** sur le fait que le réchauffement climatique ne souffre aucun doute, que, depuis les années 1950, une grande partie des changements observés sont d'une ampleur sans précédent sur une période dont la durée va de plusieurs décennies à plusieurs millénaires, qu'il est extrêmement probable que l'influence humaine soit la cause principale du réchauffement climatique observé depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, que la poursuite des émissions de gaz à effet de va causer un réchauffement supplémentaire et des changements accrus de tous les constituants du système climatique, et que la limitation du changement climatique nécessitera des réductions importantes et soutenues des émissions de gaz à effet de serre ; dans des rapports récents, des institutions faisant autorité comme le GIEC et d'autres démontrent que, si les tendances actuelles en matière d'émissions ne sont pas maîtrisées, les conséquences seront catastrophiques.

2. À cet égard, **RÉAFFIRME** que les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront avoir atteint leur niveau maximum d'ici à 2020 au plus tard et avoir été réduites d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, et continuer à diminuer par la suite ; **SOULIGNE** que toutes les parties doivent apporter leur contribution afin que ces objectifs restent accessibles.

*L'action de l'UE et des États membres*

3. **INSISTE** sur le fait que les émissions de l'UE et de ses États membres ont été, en 2011, inférieures de 18,3 % par rapport aux niveaux de 1990, alors que le PIB a augmenté de plus de 40 % au cours de la même période.

4. **SOULIGNE** la détermination de l'UE et de ses États membres à achever le plus rapidement possible le processus de ratification de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto ; **ATTEND AVEC INTÉRÊT** la proposition que la Commission doit présenter prochainement en vue de la ratification de cet amendement ; **PRÉCISE** que les engagements pour 2020 pris par l'UE et ses États membres dans le cadre de la deuxième période d'engagement sont déjà mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

5. **AFFIRME** que l'UE et ses États membres se sont engagés à renforcer la mobilisation du financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de mesures d'atténuation efficaces et d'une mise en œuvre transparente, afin d'apporter leur contribution

à l'objectif des pays développés consistant à mobiliser ensemble chaque année, d'ici 2020, 100 milliards de dollars provenant d'une grande variété de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris de nouvelles sources de financement ; à cet égard, RENVOIE au document sur la question présenté le 2 septembre 2013 à la CNUCC par l'UE et ses États membres, ainsi qu'aux conclusions relatives au financement de la lutte contre le changement climatique qu'il adoptera prochainement.

#### *Résultats attendus à Varsovie*

6. EST DÉTERMINÉ à œuvrer en faveur de l'adoption d'un ensemble équilibré de décisions à Varsovie, en vue notamment d'améliorer la mise en œuvre des décisions précédentes et de faire progresser les travaux qui se déroulent dans le cadre de la plateforme de Durban pour une action renforcée, en comblant aussi rapidement que possible l'écart constaté dans le niveau d'ambition des efforts d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020 et en préparant le terrain en vue de l'adoption, d'ici 2015 au plus tard, d'un accord mondial juridiquement contraignant unique applicable à tous.

#### *Mise en œuvre*

7. SE FÉLICITE que plus de 90 parties, à l'origine d'environ 80 % des émissions mondiales, aient pris des engagements pour 2020 en matière d'atténuation ; afin d'améliorer la transparence, la comparabilité des efforts et la mise en œuvre effective, SOULIGNE qu'il est essentiel de disposer d'un cadre solide de suivi, de notification et de vérification, commun et arrêté au niveau multilatéral, ainsi que de règles de comptabilisation permettant de garantir l'intégrité environnementale et d'éviter les doubles comptabilisations ; RÉAFFIRME qu'il est important d'améliorer les mécanismes de marché existants et d'arrêter, pour le nouveau mécanisme de marché, des modalités et des procédures qui permettent un niveau d'ambition plus élevé en matière d'atténuation ; COMPTE sur la mise en place rapide et en temps utile du cadre permettant différentes approches, afin de contribuer à la préparation de la période postérieure à 2020 ; par ailleurs, RÉAFFIRME qu'il est important d'arrêter les modalités et les procédures nécessaires pour REDD+ afin de soutenir le renforcement de l'action dans ce secteur.

8. APPELLE À NOUVEAU toutes les parties à mettre en œuvre intégralement les décisions adoptées à ce jour dans le cadre de la CNUCC et du protocole de Kyoto, ainsi que les mesures d'atténuation proposées, en prenant au niveau national des mesures d'adaptation et d'atténuation, y compris par la mise en place de stratégies ou de plans de développement axés sur de faibles émissions de carbone.

9. SOULIGNE que l'adaptation et l'atténuation sont étroitement liées et sont toutes deux essentielles pour que les effets inévitables du changement climatique demeurent gérables.

#### *Adaptation et pertes et préjudices*

10. SOULIGNE le rôle fondamental que peuvent jouer toutes les parties en matière d'adaptation en s'attaquant aux effets néfastes du changement climatique ; SALUE les travaux considérables qui ont été entrepris et les progrès qui ont été réalisés dans la planification de l'adaptation au niveau national pour définir, suivre et mettre en œuvre des mesures d'adaptation ; EST DÉTERMINÉ à renforcer encore l'action internationale en matière d'adaptation et à collaborer avec d'autres parties en vue de définir des domaines d'action concrète pour l'accord de 2015.

11. SE FÉLICITE des travaux réalisés par le Comité de l'adaptation et ATTEND AVEC INTÉRÊT la première session du Forum sur l'adaptation ; RÉAFFIRME sa volonté de poursuivre, lors de la conférence de Varsovie, les discussions constructives sur les méthodes permettant de faire face aux pertes et aux préjudices.

*Niveau d'ambition des efforts d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020*

12. SOULIGNE qu'un écart important reste à combler entre le niveau collectif d'ambition en matière d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020 et les projections mondiales d'émissions, eu égard à l'objectif consistant à maintenir la hausse des températures en dessous de 2 °C ; à ce propos, PRÉCISE que le rehaussement du niveau des ambitions en matière d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020 ouvrira la voie à un accord international ambitieux en 2015 et aura des effets bénéfiques importants en termes de développement durable, de croissance économique, de sécurité énergétique et de santé.

13. ENCOURAGE vivement les parties qui ne l'ont pas encore fait à présenter leurs engagements en matière d'atténuation avant la conférence de Varsovie ; ENGAGE l'ensemble des parties à mettre en œuvre intégralement et sans délai les engagements pris et les actions proposées jusqu'ici en matière d'atténuation ; DEMANDE à toutes les parties d'envisager de rehausser le niveau d'ambition de leurs engagements existants en 2014 en vue de combler le plus rapidement possible l'écart en ce qui concerne le niveau d'ambition ; à cet égard, SOULIGNE qu'il est important de clarifier les engagements pris tant par les pays développés que par les pays en développement et SOUTIENT la poursuite du processus visant à clarifier davantage les engagements en matière d'atténuation au sein des organes subsidiaires.

14. RAPPELLE que, conformément aux constats faits par le GIEC dans son quatrième rapport d'évaluation, ainsi que dans des études plus récentes, les pays développés devraient réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, tandis que les pays en développement devraient parvenir collectivement à infléchir substantiellement leurs émissions de 15 à 30 % d'ici à 2020 par rapport au taux de croissance des émissions prévu actuellement ; RAPPELLE son offre conditionnelle de porter à 30 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990, dans le cadre d'un accord mondial global pour l'après-2012 et à condition que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions comparables et que les pays en développement plus avancés apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

15. PRÉCONISE une coopération internationale accrue en vue d'améliorer le niveau d'ambition des efforts d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020 ; NOTE les possibilités considérables d'atténuation qu'offre, entre autres, une action renforcée portant sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les gaz à effet de serre fluorés, les agents de forçage du climat de courte durée de vie, l'affectation des sols, y compris REDD+, la réforme des subventions pour les combustibles fossiles et les émissions des transports aériens et maritimes ; EST CONSCIENT DU FAIT qu'une série d'options, complétant les actions mises en œuvre dans le cadre de la CNUCC, peuvent contribuer à combler l'écart en ce qui concerne le niveau d'ambition, y compris en associant directement des acteurs essentiels tels que les autorités locales, le secteur privé et la société civile ; INVITE toutes les parties à utiliser la CNUCC comme enceinte pour promouvoir la visibilité et la transparence, ainsi qu'à présenter volontairement des rapports sur la contribution d'initiatives internationales de coopération à la mise en œuvre effective de la convention.

16. ENGAGE les parties à la CNUCC à demander aux parties au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone de prendre des mesures pour réduire la production et la consommation des HFC, et NOTE que la CNUCC devrait continuer à jouer le rôle qui est le sien dans l'analyse des effets bénéfiques pour le climat d'une réduction des HFC et qu'elle devrait tenir compte des HFC lors de la définition des futurs objectifs mondiaux de réduction des émissions.

17. RAPPELLE ses conclusions d'octobre 2009 concernant la nécessité de se mettre d'accord sur des objectifs mondiaux de réduction des émissions pour les transports aériens et maritimes internationaux, qui soient compatibles avec l'objectif consistant à maintenir la hausse des températures en dessous de 2 °C ; ENGAGE les parties à continuer de s'employer, dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation maritime internationale (OMI), à élaborer sans tarder un cadre stratégique global d'une manière qui garantisse des conditions équitables pour tous et qui n'entraîne pas de distorsions de la concurrence ni de fuites de carbone, conformément aux principes et pratiques habituelles de l'OACI et de l'OMI ; INSISTE SUR la nécessité de tenir compte des règles budgétaires nationales et des principes et des dispositions de la CCNUCC s'agissant de l'utilisation des recettes que ces mesures pourraient engendrer ; SE FÉLICITE de l'accord intervenu lors de la 38<sup>e</sup> session de l'assemblée générale de l'OACI concernant la mise au point d'un mécanisme mondial fondé sur le marché d'ici 2016, aux fins de sa mise en œuvre d'ici 2020 et INSISTE sur l'importance des mesures fondées sur le marché qui existent déjà pour la période allant jusqu'en 2020.

#### *Accord de 2015*

18. INSISTE sur le fait qu'il est urgent de réaliser des progrès en ce qui concerne la conception, la portée et la structure de l'accord de 2015 ; SOULIGNE que les principes de la convention devraient servir d'assise à un régime ouvert à tous, fondé sur des règles et équitable dans le domaine du climat ; SOULIGNE que toutes les parties à la convention devraient participer à l'accord de 2015, qui devrait comporter des engagements de toutes les parties ; SOULIGNE que les responsabilités et les capacités sont certes différenciées, mais qu'elles évoluent dans le temps et que l'accord devrait refléter les nouvelles réalités en prévoyant une échelle d'engagements dynamique ; DEMANDE à la conférence de Varsovie de tenir compte des progrès réalisés jusqu'ici et de planifier les travaux à réaliser en 2014 afin que les éléments d'un projet de texte de négociation puissent être examinés à la conférence de Lima fin 2014, de façon à ce que le texte soit disponible un certain temps avant mai 2015.

19. INVITE la conférence de Varsovie à arrêter une procédure pour l'inscription des engagements en matière d'atténuation de toutes les parties dans l'accord de 2015, y compris un calendrier pour la formulation par les parties de leurs engagements proposés en 2014, la fourniture des informations préalables nécessaires afin que les engagements proposés soient transparents, quantifiables, vérifiables, comparables et ambitieux, ainsi qu'une procédure pour évaluer les engagements proposés avant la conclusion de l'accord de 2015, afin que le niveau collectif d'ambition repose sur des données scientifiques et soit compatible avec l'objectif d'une élévation de la température inférieure à 2 °C.

20. PRÉCISE que l'ambition et l'objectivité des engagements proposés par les parties devraient être appréciées à l'aune de leur contribution à l'objectif d'une élévation de la température inférieure à 2 °C ; cette appréciation devrait s'appuyer sur les informations utilisées par les parties pour formuler leurs engagements, y compris des indicateurs équilibrés et objectifs, faciliter les choses et être transparente, ainsi que tenir compte de la

nécessité pour les pays de maximiser les bénéfices en termes de développement durable et d'être guidés par des considérations de capacité et de responsabilité évolutives.

21. CONSTATE que de nombreuses parties présenteront pour la première fois un engagement international juridiquement contraignant et EST CONSCIENT de la nécessité d'un renforcement des moyens à cet égard.

22. SOULIGNE qu'il est nécessaire que l'accord de 2015 contienne des dispositions permettant un réexamen régulier, y compris un rehaussement du niveau d'ambition des engagements des parties, et prévoit des règles de comptabilisation communes rigoureuses, ainsi que des prescriptions en matière de notification et de vérification, notamment pour garantir l'intégrité environnementale, permettre le suivi des progrès réalisés sur la voie de l'objectif d'une élévation de la température inférieure à 2 °C et assurer la transparence des actions et le bon fonctionnement des mécanismes de marché, y compris en évitant les doubles comptabilisations.

23. ENCOURAGE toutes les parties à entamer immédiatement les processus nationaux en vue de proposer des engagements en 2014 ; à cet égard, RÉAFFIRME l'objectif fixé par l'UE, dans le contexte des réductions qui, selon le GIEC, doivent être opérées collectivement par les pays développés, consistant à réduire les émissions de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990 ; ACCUEILLE AVEC SATISFACTION le livre vert intitulé "Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030" présenté par la Commission et NOTE que le Conseil européen reprendra l'examen de cette question en mars 2014, une fois que la Commission aura présenté des propositions plus concrètes, afin d'étudier les actions qui peuvent être menées dans ce domaine, en tenant compte des objectifs fixés en vue de la conférence de Paris qui se tiendra en 2015.

24. SALUE la déclaration du Secrétaire général des Nations Unies annonçant qu'il accueillera un sommet des dirigeants en septembre 2014, qui permettra de faire le point sur les progrès réalisés et d'imprimer à un niveau élevé une nouvelle dynamique en faveur d'un résultat global ambitieux en 2015 et d'un rehaussement du niveau d'ambition des efforts d'atténuation de toutes les parties pour la période allant jusqu'en 2020.

#### *Programme pour l'après-2015*

25. Dans le contexte du suivi de Rio + 20 et de l'examen de l'état d'avancement des objectifs du Millénaire pour le développement, EST CONSCIENT du fait que la gestion du changement climatique représente un défi capital pour le développement durable ; SOULIGNE que le programme général pour l'après-2015 devrait renforcer l'engagement pris par la communauté internationale concernant l'éradication de la pauvreté et le développement durable et qu'il devrait également être compatible avec les engagements, les buts et les objectifs fixés au niveau international et favoriser leur réalisation.

#### *Diplomatie dans le domaine du climat*

26. RAPPELLE les conclusions du Conseil des affaires étrangères du 24 juin 2013 selon lesquelles les défis précités exigent une stratégie diplomatique en matière de climat plus proactive et mieux ciblée ; EST CONSCIENT de la nécessité de mieux faire connaître l'enjeu climatique lors des dialogues politiques, en intensifiant les actions de sensibilisation et de coopération auprès d'un grand nombre de pays et d'intervenants, au niveau des pouvoirs publics - y compris les villes -, des entreprises et de la société civile.



## **ANNEXE N<sup>o</sup> 5**

### **CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DU 8 OCTOBRE 2013**

**Préparation de la 19<sup>e</sup> session de la conférence des parties (CdP 19) à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), Varsovie, du 11 au 22 novembre 2013**

Le Conseil :

1. PREND NOTE de l'objectif qui a été convenu, consistant à limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2 °C maximum par rapport aux niveaux de l'époque Préindustrielle ; SOULIGNE que le financement de la lutte contre le changement climatique est un élément important en vue d'atteindre cet objectif ;

2. SOULIGNE que l'UE et ses États membres ont été au-delà de leur engagement en matière de financement à mise en œuvre rapide, qui prévoyait de fournir 7,2 milliards d'euros entre 2010 et 2012 ; RAPPELLE que l'UE et un certain nombre d'États membres ont annoncé à Doha des contributions volontaires en faveur du financement de la lutte contre le changement climatique pour un montant total de 5,5 milliards d'euros sur leurs ressources respectives ;

3. AFFIRME que l'UE et ses États membres se sont engagés à renforcer la mobilisation du financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de mesures d'atténuation efficaces et d'une mise en œuvre transparente, afin d'apporter leur contribution à l'objectif des pays développés consistant à mobiliser ensemble chaque année, d'ici 2020, 100 milliards de dollars provenant d'une grande variété de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris de nouvelles sources de financement ; SOULIGNE que l'effort doit être équitablement réparti entre les pays développés et RÉPÈTE l'appel qu'il a lancé aux économies émergentes pour qu'elles contribuent au financement de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ce phénomène conformément à leurs responsabilités et capacités respectives ;

4. RECONNAÎT que le renforcement du financement de la lutte contre le changement climatique d'ici 2020 sera un processus itératif, qui ira de pair avec d'importants travaux préparatoires en vue d'un renforcement des mesures efficaces et des conditions propices. Des stratégies et politiques nationales ambitieuses en matière de changement climatique dans les pays en développement, tant en ce qui concerne l'adaptation que l'atténuation, ainsi que des cadres réglementaires propices, permettront de stimuler l'action dans ce domaine ainsi que le financement des projets viables ;

5. CONFIRME les efforts consentis par l'UE et ses États membres pour mobiliser le financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre d'une approche globale et intégrée du financement au titre de différents objectifs stratégiques, et plaide pour qu'il soit veillé à la cohérence et à la coordination des divers travaux menés en la matière au plan international ; NOTE que la prise en compte des objectifs en matière de changement climatique dans la planification du développement et de l'investissement public et privé est essentielle pour accroître les investissements à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilients face au changement climatique, en insistant sur la nécessité de supprimer progressivement les investissements à fortes émissions de carbone ; NOTE également que

les mesures dans le domaine du développement et du changement climatique sont intrinsèquement liées quand il s'agit d'atténuation, d'adaptation et de renforcement des capacités. Le financement de la lutte contre le changement climatique devrait venir à l'appui du passage à un mode de développement à faibles émissions et résilients face au changement climatique ;

6. NOTE que les incidences du changement climatique tendent à exacerber ou amplifier les défis auxquels sont confrontés les pays en développement en matière de lutte contre la pauvreté et de croissance économique ; ENCOURAGE par conséquent les institutions financières internationales (IFI) à veiller à ce que le changement climatique soit pris en compte dans leurs stratégies et leurs objectifs, d'une manière qui soit adaptée et complémentaire à leurs objectifs principaux. L'UE et ses États membres encouragent les IFI à prendre systématiquement en considération, dans la conception et l'évaluation des projets, du coût lié aux émissions de dioxyde de carbone et des incidences et risques prévisibles en termes de changement climatique ; PLAIDE pour un renforcement de la coordination entre les bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds et les gouvernements bénéficiaires, en vue d'une mobilisation et d'un déploiement effectifs des ressources destinées aux mesures en matière de changement climatique dans les pays en développement ;

7. SE FÉLICITE du dialogue ministériel à haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique qui aura lieu à Varsovie, lors de la 19<sup>e</sup> session de la conférence des parties (CdP 19) et qui sera consacré aux initiatives prises par les pays développés parties à la CCNUCC pour renforcer la mobilisation du financement après 2012 ; RAPPELLE que l'UE et ses États membres ont présenté une série de stratégies et d'approches destinées à libérer le potentiel de différentes sources de financement en faveur de la lutte contre le changement climatique et que celles-ci offrent certains des moyens d'augmenter ce financement ;

8. EST CONSCIENT que le financement public a joué et continuera de jouer un rôle important dans le financement de la lutte contre le changement climatique ; RAPPELLE qu'en dépit de la situation économique difficile et de contraintes budgétaires très strictes, l'UE et ses États membres continuent de fournir un financement public en faveur de la lutte contre le changement climatique ;

9. SOULIGNE que l'UE et ses États membres estiment que le financement privé est essentiel si l'on veut relever le niveau du financement de la lutte contre le changement climatique et crucial pour parvenir à transformer les investissements qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif des 2 °C, mais qu'il ne se substitue pas au financement public lorsque celui-ci est nécessaire. Le financement et l'investissement privés sont indispensables pour parvenir, à long terme, à ce que les pays en développement deviennent des économies à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et résilientes face au changement climatique. L'UE et ses États membres ont mis en place et continueront de développer un vaste ensemble d'instruments destinés à mobiliser le financement du secteur privé en faveur de mesures liées au changement climatique. Il convient de continuer à échanger des expériences et des bonnes pratiques à propos des initiatives prises pour mobiliser le financement privé ;

10. SOULIGNE qu'un cadre harmonisé et solide de suivi, de notification et de vérification et une vision commune sont essentiels pour garantir la transparence et la confiance nécessaires ; ESTIME que le suivi et la transparence des flux de financement de la lutte contre le changement climatique sont essentiels pour accroître l'efficacité des ressources qui sont fournies ; SOULIGNE qu'il convient d'accélérer les travaux en vue de mettre au point

des normes communes convenues au niveau international pour le suivi, la notification et la vérification des flux de financement de la lutte contre le changement climatique. Ces travaux devraient s'appuyer sur les systèmes de notification existants, compte tenu du rapport coût-efficacité et de la faisabilité ; SOULIGNE que l'UE et ses États membres entendent jouer un rôle de premier plan à cet égard ; SOUTIENT les recherches en cours, notamment celles menées par le groupe coordonné par l'OCDE (« Research collaborative on tracking private climate finance ») concernant le suivi du financement privé en faveur de la lutte contre le changement climatique ; NOTE que les principes sur l'efficacité de l'aide convenus à Busan devraient s'appliquer au financement de la lutte contre le changement climatique, s'il y a lieu, pour encourager la cohérence, la transparence et la prévisibilité et permettre un renforcement de l'échange d'informations et de la coordination entre l'UE et ses États membres et d'autres pays développés parties à la CCNUCC en ce qui concerne le financement de la lutte contre le changement climatique ;

11. ADMET qu'il convient de clarifier la notion de mobilisation du financement privé en faveur de la lutte contre le changement climatique ; ENCOURAGE la poursuite du dialogue, y compris lors de la CdP 19, en vue de clarifier la notion de financement privé mobilisé par les pouvoirs publics et de préciser la contribution de ce financement à l'objectif des 100 milliards de dollars ;

12. RÉPÈTE que la tarification du carbone est un outil efficace, y compris sur le plan des coûts, qui pourrait être mis en œuvre pour atteindre l'objectif primordial d'une limitation des émissions de gaz à effet de serre dans l'optique d'une limitation du réchauffement de la planète car il est à même de favoriser une (ré)orientation de l'investissement vers des mesures à l'appui de cette ambition ; c'est aussi un élément important de la mise en place de conditions propices destinées à encourager le secteur privé à entreprendre des activités d'atténuation. L'UE et ses États membres accueillent favorablement et soutiennent la mise en œuvre de la tarification du carbone à l'échelle planétaire ; NOTE en outre que, dans certains cas, la tarification du carbone peut également constituer une source de financement susceptible de contribuer à l'objectif global en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, et qu'elle pourrait inciter les collectivités dans les pays en développement à adopter des technologies innovantes en matière d'adaptation et d'atténuation APPUIE dans ce contexte les progrès accomplis au sein de l'OACI et de l'OMI en vue de définir des systèmes efficaces de tarification du carbone à l'échelle mondiale ; SE FÉLICITE de l'accord intervenu lors de la 38<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'OACI en vue de mettre en place d'ici 2016 un système mondial fondé sur le marché, qui entrerait en vigueur en 2020 ; CONSTATE que les fonds disponibles, y compris ceux provenant des mises aux enchères de quotas du secteur de l'aviation dans le SEQUE-UE, pourraient contribuer à soutenir les mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, tout en INSISTANT sur le fait qu'il appartiendra à chaque État membre de déterminer l'utilisation qui sera faite des recettes publiques conformément aux règles budgétaires nationales et dans le respect du cadre stratégique relatif à des finances publiques saines et viables au sein des États membres de l'UE, sans préjuger des discussions en cours dans le cadre de l'OMI et de l'OACI ;

13. SOULIGNE qu'il convient d'accélérer le démarrage du Fonds vert pour le climat, en particulier de définir le cadre pour son modèle économique, afin de permettre la mobilisation de ressources pour le Fonds, en tant qu'outil important pour soutenir le passage à des économies à faibles émissions de carbone et résilientes face au changement climatique ; SOULIGNE que plusieurs États membres sont prêts à contribuer au Fonds vert pour le climat dès que les décisions nécessaires auront été prises et que le Fonds sera opérationnel ;

14. NOTE qu'il est essentiel de planifier l'adaptation en vue d'améliorer la résilience face au changement climatique grâce à des stratégies de développement ; S'ENGAGE à soutenir les mesures d'adaptation en recourant à divers instruments bilatéraux et multilatéraux, au moyen de fonds public et - le cas échéant - privés ; et CONFIRME que l'UE et ses États membres, lorsqu'ils financent l'adaptation, continueront à tenir compte des besoins des pays en développement particulièrement vulnérables, notamment les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et l'Afrique ;

15. SOULIGNE qu'il importe d'afficher le soutien que l'UE et ses États membres apportent à la mise en œuvre des politiques, en particulier dans le cadre des stratégies de développement à faible intensité de carbone et des mesures d'atténuation appropriées au niveau national ;

16. EST CONSCIENT du rôle de REDD+ en tant que modèle potentiel pour une aide internationale concernant les questions climatiques qui soit fondée sur les résultats, ainsi que de la nécessité de mobiliser des fonds entre 2015 et 2020 par toute une série de mécanismes et de renforcer les actions et le financement, y compris les paiements fondés sur la performance en fonction des résultats dans le cadre de REDD+ ; SOULIGNE qu'il faut redoubler d'efforts pour ralentir, stopper et inverser la réduction de la couverture forestière et la perte de carbone dans l'atmosphère, conformément à l'objectif des 2°C, pour engendrer de multiples bénéfices connexes sur le plan social et environnemental et pour relever le niveau d'ambition global à propos de REDD+ pour la période après 2020 ;

17. RAPPELLE la volonté de l'UE et de ses États membres de continuer à œuvrer avec d'autres pays et parties prenantes en vue de mobiliser un financement à long terme ; ATTEND AVEC INTERÊT le rapport des coprésidents du programme de travail de la CCNUCC relatif au financement à long terme et PREND ACTE de l'accueil favorable que les dirigeants du G20 ont réservé, en septembre, au rapport du groupe d'étude du G20 sur le changement climatique ; SE FÉLICITE de l'occasion qu'offre le processus de rapport bisannuel de la CCNUCC pour faire la preuve de notre détermination à assurer en toute transparence le financement de la lutte contre le changement climatique.

## **ANNEXE N<sup>o</sup> 6**

### **LIVRE VERT « UN CADRE POUR LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE CLIMAT ET D'ÉNERGIE À L'HORIZON 2030 »**

#### **INTRODUCTION**

L'UE dispose d'un cadre clair pour la mise en œuvre de ses politiques énergétique et climatique à l'horizon 2020. Ce cadre englobe différents objectifs, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la sécurité de l'approvisionnement énergétique et le soutien à la croissance, la compétitivité et l'emploi dans le cadre d'une approche alliant haute technologie, efficacité économique et efficacité dans l'utilisation des ressources. À ces objectifs sont associées trois cibles principales pour les réductions d'émissions de GES, les énergies renouvelables et les économies d'énergie. Des cibles supplémentaires concernent l'énergie utilisée dans les transports. Parallèlement, l'UE a mis en place un cadre réglementaire destiné à susciter la création d'un marché unique de l'énergie ouvert, intégré et compétitif, promouvant la sécurité des approvisionnements énergétiques. L'UE a bien avancé dans la réalisation des objectifs fixés pour 2020, créant un marché intérieur de l'énergie et concrétisant d'autres objectifs de la politique énergétique, mais il convient à présent de réfléchir à un nouveau cadre pour les politiques énergétique et climatique à l'horizon 2030. Un accord précoce sur le cadre à l'horizon 2030 est important pour trois raisons :

En premier lieu, la longueur des cycles d'investissement implique que les infrastructures financées à court terme seront encore en place en 2030 et au-delà : les investisseurs ont donc besoin de sécurité et d'un risque réglementaire réduit.

En deuxième lieu, la formulation d'objectifs précis pour 2030 aiguillonnera les progrès sur la voie d'une économie compétitive et d'un système énergétique sûr car elle renforcera la demande de technologies efficaces et à faible intensité de carbone et suscitera des travaux de recherche, de développement et d'innovation qui peuvent créer de nouvelles possibilités d'emploi et de croissance. Le coût économique s'en trouve directement et indirectement réduit.

En troisième lieu, malgré les difficultés des négociations en vue d'un accord international juridiquement contraignant sur l'atténuation du changement climatique, un tel accord est toujours attendu pour fin 2015. D'ici là, l'UE va devoir trancher sur diverses questions, notamment sur son propre niveau d'ambition, en vue de s'engager activement avec d'autres pays.

Ce cadre à l'horizon 2030 doit être suffisamment ambitieux afin de garantir que l'UE soit sur la bonne voie pour atteindre les objectifs à long terme en matière de climat. Mais il doit également refléter plusieurs changements importants survenus depuis l'adoption du cadre initial en 2008/2009 :

- les conséquences de la crise économique en cours,
- les difficultés budgétaires des États membres et des entreprises, qui peinent à mobiliser des fonds en vue d'investissements à long terme ;
- l'évolution des marchés énergétiques de l'UE et mondiaux, notamment en relation avec les sources renouvelables, le gaz et le pétrole non conventionnels et le nucléaire ;
- les préoccupations des ménages concernant le niveau des prix de l'énergie et celles des entreprises en matière de compétitivité ;

- les niveaux variables d'engagement et d'ambition des partenaires internationaux dans la réduction des émissions de GES.

Le cadre à l'horizon 2030 doit tirer les leçons du cadre actuel : ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et ce qui peut être amélioré. Il doit également tenir compte des développements internationaux et dynamiser l'action internationale concernant le climat. Il doit également définir la meilleure façon de maximiser les synergies et de gérer les compromis entre les objectifs de compétitivité, de sécurité d'approvisionnement et de durabilité.

Ce cadre devrait également tenir compte de la perspective à long terme que la Commission a définie en 2011 dans la feuille de route pour une économie à faible intensité de carbone en 2050, dans la feuille de route sur l'énergie à l'horizon 2050 et dans le livre blanc sur les transports. Le Parlement européen a adopté des résolutions sur chacune des feuilles de route<sup>1</sup>. Ces feuilles de route vont dans le sens d'une réduction des émissions de GES de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, dans le cadre des efforts nécessaires de la part du groupe des pays développés. Les scénarios associés à ces feuilles de route appellent les constatations essentielles suivantes :

D'ici à 2030, les émissions de GES devraient être réduites de 40 % dans l'UE pour qu'une réduction de 80 à 95 % d'ici à 2050 soit possible, compte tenu de l'objectif internationalement approuvé d'un réchauffement atmosphérique de moins de 2 °C.

L'augmentation de la part des énergies renouvelables, les améliorations de l'efficacité énergétique et la mise en place d'infrastructures de meilleure qualité et plus intelligentes constituent des options « sans regret » pour la transformation du système énergétique de l'UE.

En ce qui concerne les énergies renouvelables, les scénarios figurant dans la feuille de route sur l'énergie à l'horizon 2050 tablent sur une part d'environ 30 % en 2030.

Des investissements importants sont nécessaires pour moderniser le système énergétique, avec ou sans décarbonation, ce qui aura des conséquences sur les prix de l'énergie jusqu'en 2030.

L'objectif du présent livre vert est de consulter les parties prenantes afin d'obtenir des éléments et des avis à l'appui de l'élaboration du cadre à l'horizon 2030. Le livre vert donne d'abord une vue d'ensemble du cadre actuel et des réalisations que ce dernier a permises, avant d'indiquer les questions sur lesquelles l'avis des parties prenantes est sollicité. Parallèlement, la Commission procède à des consultations en relation avec les négociations internationales sur un nouvel accord juridiquement contraignant relatif à l'action en matière de climat et avec sa politique visant à permettre la démonstration de la technologie du captage et du stockage de carbone.

## **LE CADRE ACTUEL DE LA POLITIQUE DE L'UE ET LES RÉALISATIONS**

Le cadre actuel de la politique de l'UE s'articule autour des trois objectifs principaux fixés pour 2020 : 1) l'objectif pour l'UE d'une réduction des émissions de GES de 20 % par rapport aux émissions de 1990 ; 2) une part de 20 % des énergies renouvelables dans l'énergie consommée dans l'UE, avec des objectifs spécifiques pour les différents États membres ; 3) une réduction de 20 % de la consommation énergétique de l'UE par rapport aux projections. En outre, des objectifs spécifiques sont prévus pour 2020 en ce qui concerne les énergies renouvelables dans les transports (10 %) et la décarbonation des carburants pour

---

<sup>1</sup> Des liens vers les résolutions du Parlement et vers les feuilles de route figurent dans l'annexe, sous la rubrique « documents de référence ».

les transports (6 %). Le cadre tient également compte des différences entre les bouquets énergétiques, la richesse économique et la capacité d'action des États membres, en intégrant pour ce faire des mécanismes visant à garantir une répartition équitable de l'effort entre eux. Il comprend des mesures concernant le risque de fuite de carbone et ses conséquences sur les secteurs industriels à forte intensité énergétique. Il s'appuie sur un large éventail d'instruments financiers de l'Union et sur un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (le plan SET). En outre, la Commission a proposé une révision de la législation de l'UE sur la fiscalité des produits énergétiques et de l'électricité<sup>1</sup>, afin d'éliminer les chevauchements entre les instruments fiscaux existants. Le cadre pour 2020 est complété par la stratégie énergétique à l'horizon 2020<sup>2</sup>, qui analyse les défis à relever et définit les mesures requises pour mettre en place un système énergétique compétitif, durable et sûr.

### **L'objectif de 20 % de réduction des émissions de GES et les mesures pour y parvenir**

La poursuite de l'objectif d'une réduction de 20 % des émissions de GES d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990 s'inscrit dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE et de la décision sur la répartition de l'effort, qui définit les objectifs de réduction dans les secteurs ne relevant pas du SEQUE. Les mesures prises par l'UE et les États membres en vue de réduire les émissions contribuent par ailleurs à la réalisation de cet objectif. En 2011, les émissions de GES prises en considération dans le paquet « climat et énergie » étaient, d'après les estimations, inférieures de 16 % à leurs niveaux de 1990.

Le SEQUE détermine un prix uniforme du carbone pour les grandes installations industrielles, le secteur de l'électricité et le secteur de l'aviation. Il s'applique à plus de 10 000 installations et à près de 50 % des émissions totales de GES de l'UE. Ce prix uniforme garantit que les objectifs climatiques sont réalisés selon un bon rapport coût-efficacité et que les mêmes règles du jeu s'appliquent aux entreprises dans toute l'UE. Le prix du carbone fait dorénavant partie des éléments pris en considération dans les décisions opérationnelles et d'investissement des entreprises européennes et a contribué à des réductions substantielles des émissions. Il n'a cependant considérablement influé sur les investissements à long terme en faveur de la décarbonation. En dépit du fait que le plafond d'émissions du SEQUE va diminuer jusqu'à se trouver réduit d'environ 21 % par rapport à 2005 en 2020, et qu'il continuera de baisser après 2020, ce qui constitue en principe une garantie juridique que des investissements majeurs en faveur de la décarbonation seront nécessaires, les importants excédents de quotas que l'on observe actuellement et qui sont en partie dus à la crise économique, font obstacle à la répercussion de cette diminution sur le prix du carbone. Le faible prix du carbone n'incite pas suffisamment les investisseurs dans la bonne direction et accroît le risque « d'asservissement au carbone ». Certains États membres sont préoccupés par cette évolution et ont pris, ou envisagent de prendre, des mesures nationales telles que des taxes sur les combustibles à forte intensité de carbone dans les secteurs relevant du SEQUE. Le risque de morcellement de l'action s'accroît, ce qui menace le marché unique, car les politiques nationales et sectorielles sapent le rôle du SEQUE et les conditions équitables qu'il est censé créer. Le rapport sur le marché du carbone analyse plus en détail le fonctionnement du SEQUE<sup>3</sup>.

La décision relative à la répartition de l'effort fixe des objectifs nationaux pour les émissions de GES dans les secteurs ne relevant pas du SEQUE. L'objectif agrégé est une réduction de 10 % des émissions à l'échelle de l'UE d'ici à 2020 par rapport à 2005. De nombreuses

---

<sup>1</sup> COM(2011) 169 final.

<sup>2</sup> COM(2010) 639 final.

<sup>3</sup> Rapport sur l'état du marché européen du carbone en 2012 (COM (2012) 652). Ce rapport examine les solutions possibles pour remédier au problème l'excédent de quotas dans le SEQUE, y compris l'élargissement des secteurs auxquels il s'applique.

mesures prises par l'UE, y compris des actes législatifs et des initiatives sectoriels, ont contribué à réduire les émissions dans ces secteurs. Il s'agit notamment de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures, du secteur résidentiel et des équipements consommateurs d'énergie, mais aussi de mesures qui concernent également certains types de déchets, l'environnement, l'agriculture et l'occupation des sols (voir annexe). La mise en œuvre de mesures destinées à atteindre l'objectif en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique contribue également à la réduction des émissions. Des objectifs nationaux sont attribués aux États membres en fonction de leur capacité économique. Certains doivent réduire leurs émissions par rapport à 2005, tandis que d'autres peuvent se permettre une légère augmentation des leurs. Globalement, l'UE est en passe d'atteindre l'objectif de réduction de 10 %, mais des différences importantes existent entre les États membres. La moitié d'entre eux doivent encore prendre des mesures supplémentaires. Par ailleurs, la directive sur la répartition de l'effort prévoit une certaine souplesse pour les États membres dans la réalisation de leurs objectifs, que ce soit par l'acquisition de crédits internationaux ou par la voie d'échanges avec des États membres qui ont dépassé leurs objectifs.

### **L'objectif pour les énergies renouvelables et les mesures pour y parvenir**

L'UE avance dans la réalisation de l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation brute d'énergie finale d'ici 2020. En 2010, la part des énergies renouvelables dans l'UE était de 12,7 %, contre 8,5 % en 2005. Au cours de la période 1995-2000, alors qu'il n'existait pas de cadre réglementaire, la part des énergies renouvelables progressait de 1,9 % par an. Après l'instauration de cibles indicatives (2001-2010), cette croissance est passée à 4,5 % par an. Une fois fixés des objectifs nationaux juridiquement contraignants, cette croissance a augmenté mais doit atteindre 6,3 % par an en moyenne pour que l'objectif global prévu pour 2020 puisse être atteint. La part des énergies renouvelables dans les transports a atteint 4,7 % en 2010, contre seulement 1,2 % en 2005. Dans le secteur du chauffage et du refroidissement, les énergies renouvelables continuent de se développer et leur part devrait quasiment doubler d'ici 2020. Cependant, dans la plupart des États membres, de nouvelles mesures seront nécessaires pour réaliser les objectifs de 2020, étant donné la diminution des mécanismes de soutien et les plus grandes difficultés de financement dans le contexte de la crise économique.

La Commission a dressé l'état des lieux dans le domaine des énergies renouvelables dans l'UE en 2012<sup>1</sup>. Un rapport d'avancement mis à jour est publié parallèlement au présent livre vert. Les investissements dans la recherche et le développement, l'innovation et le déploiement à grande échelle dans le secteur ont contribué à des réductions importantes du coût des technologies liées aux énergies renouvelables. Des défis essentiels sont associés au déploiement à grande échelle, tels que l'intégration complète des énergies renouvelables dans le système électrique de l'UE, d'une façon permettant de faire face au caractère intermittent de ces sources d'énergie, et l'amélioration de la coopération entre les États membres en vue de réaliser leurs objectifs. Le couplage des marchés de gros de l'électricité de l'UE favorisera l'intégration des énergies renouvelables dans le système électrique ainsi que le déploiement de réseaux intelligents qui offrent des possibilités d'adapter la production, la conduite du réseau, le stockage et la consommation à l'évolution sur les marchés. Des investissements massifs dans les réseaux de transport et de distribution, y compris des infrastructures transfrontalières, seront cependant nécessaires pour achever le marché intérieur de l'énergie et intégrer les énergies renouvelables. Un autre défi important sera de veiller à l'amélioration progressive de la rentabilité des ressources énergétiques renouvelables, afin de limiter le recours aux mécanismes de soutien en faveur des seules technologies et domaines qui en ont encore besoin. Ces mécanismes devraient être conçus de

---

<sup>1</sup> *Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie COM (2012) 271.*

façon à éviter les surcompensations, à améliorer le rapport coût-efficacité, à encourager une forte réduction des émissions de GES, à garantir une utilisation durable des matières premières, à pouvoir s'adapter à l'évolution des coûts afin d'éviter la dépendance envers les subventions, à être cohérents sur l'ensemble des États membres et, en particulier concernant les biocarburants, à garantir la compatibilité avec l'OMC.

### **L'objectif d'économies d'énergie et les mesures pour y parvenir**

L'objectif pour 2020 d'une réduction de 20 % de la consommation d'énergie primaire de l'UE (par rapport aux projections faites en 2007) n'est pas juridiquement contraignant pour les États membres, mais des progrès importants ont néanmoins été accomplis dans cette voie. Après des années de hausse, la consommation d'énergie primaire a atteint un pic en 2005-2006 (environ 1825 Mtep) ; elle baisse légèrement depuis 2007 (1730 Mtep en 2011). Cette tendance est due en partie à la crise économique et en partie à l'efficacité des politiques mises en œuvre. Elle s'explique également par la réduction de l'intensité énergétique de l'industrie de l'UE qui, de 174 tep par million d'euros en 2000, est passée à 167 en 2005 et à 149 en 2010.

Depuis l'adoption de la directive sur l'efficacité énergétique (DEE) en 2012, l'UE dispose d'un cadre législatif complet, qui doit être pleinement mis en œuvre par les États membres. La DEE aiguillonnera les progrès dans ce domaine, mais l'analyse préliminaire effectuée par la Commission indique qu'avec les politiques actuelles, l'objectif de 2020 ne sera pas atteint<sup>1</sup>. Le manque d'outils appropriés pour le suivi des progrès et l'évaluation des impacts à l'échelon des États membres est un élément du problème. Un autre défi majeur tient à la mobilisation des fonds nécessaires pour continuer à progresser dans la réalisation des objectifs.

Depuis 2009-2010, des mesures d'exécution ont été adoptées sur la base des directives sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique des produits liés à l'énergie. Ces mesures réduisent la demande d'énergie des produits industriels et ménagers, ce qui entraîne des économies pour les utilisateurs finaux. Des mesures ont été adoptées concernant divers appareils électriques et électroniques ménagers, notamment les lave-vaisselle, les réfrigérateurs, les lave-linge, les téléviseurs, ainsi que les pneumatiques, et aussi des produits industriels tels que les moteurs, les ventilateurs et les pompes. L'impact estimé de ces mesures en matière d'écoconception et d'étiquetage, en termes d'économies d'énergie, se situe autour de 90 Mtep en 2020.

En ce qui concerne l'énergie consommée dans le parc immobilier aux fins du chauffage et du refroidissement, l'UE a adopté une révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD) en 2010. Outre l'obligation, pour les États membres, d'appliquer des exigences minimales de performance énergétique aux bâtiments neufs et existants, la directive leur impose de veiller à ce que tous les bâtiments neufs soient d'ici à 2021 des « bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle ». Toutefois, les retards et le caractère incomplet de certaines mesures nationales de transposition de cette directive d'affaiblir la nécessaire contribution du secteur des bâtiments à la réduction des émissions de GES et à la réduction de la consommation d'énergie. Le potentiel d'économies rentables dans le secteur du bâtiment est estimé à 65 Mtep d'ici à 2020. L'UE a soutenu le développement de technologies efficaces, notamment dans le cadre de partenariats publics sur les bâtiments à faible consommation d'énergie, les voitures vertes et les industries manufacturières durables.

Dans le secteur des transports, les règlements établissant des normes de performance pour les véhicules légers ont suscité des réductions substantielles des émissions de GES, comme le

---

<sup>1</sup> La mise en œuvre des mesures prévues par le livre blanc sur les transports, de nouvelles mesures en matière d'écoconception, ainsi que le déploiement de compteurs et de réseaux intelligents et l'adaptation de la demande qui en résulte, devraient contribuer à y remédier.

montre l'évolution des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> du parc de véhicules neufs, passées de 172 g par kilomètre en 2000 à 135,7 g par kilomètre en 2011.

### **Sécurité d'approvisionnement et caractère abordable de l'énergie sur le marché intérieur**

Le paquet « énergie et climat » de 2009 n'est pas le seul axe de travail dans ce domaine. En 2009 et 2010, l'UE a adopté une législation complète concernant le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel ainsi, à la suite de deux crises d'approvisionnement en gaz, qu'un règlement sur la sécurité des approvisionnements en gaz. La réalisation des objectifs de politique énergétique passant impérativement par la mise en place de connexions adéquates entre les réseaux, la Commission a également proposé un règlement sur des orientations en matière d'infrastructures énergétiques transeuropéennes, qui a fait l'objet d'un accord politique au sein du Parlement européen et du Conseil. Ce règlement permet de relever les défis liés aux infrastructures afin de garantir une véritable interconnexion sur le marché intérieur, l'intégration de l'énergie provenant de sources renouvelables d'intensité variable et le renforcement de la sécurité d'approvisionnement<sup>1</sup>.

D'autres mesures de l'UE, telles que le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques, sont en place afin d'encourager un changement technologique par des projets de développement et de démonstration de technologies nouvelles et innovantes : biocarburants de deuxième génération, réseaux électriques intelligents, villes et réseaux intelligents, stockage de l'électricité et électro-mobilité, technologies de captage et de stockage du carbone, nucléaire de prochaine génération, chauffage et refroidissement à partir de sources renouvelables. Début 2013, la Commission a également proposé une directive sur le déploiement d'infrastructures liées aux carburants de substitution, à rapprocher de la révision proposée des orientations pour le RTE-T.

Divers défis n'avaient pas été abordés à l'époque du paquet « énergie et climat » de 2009. C'est notamment le cas des infrastructures de transport et de distribution nécessaires. Les défis en matière de gestion liés à la prise en charge des sources renouvelables, notamment la question de la variabilité de la fourniture d'énergie provenant de certaines sources renouvelables (notamment le solaire et l'éolien) ne sont pas pleinement pris en considération, et l'impact d'un grand nombre de mécanismes de soutien nationaux différents pour les énergies renouvelables sur l'intégration du marché a été sous-estimé.

Le troisième paquet « énergie » aborde la question de la stimulation de la concurrence sur le marché, mais laisse de côté celle de savoir si le marché offre les incitations nécessaires pour investir dans la production, le transport et la distribution, et enfin le problème de la capacité de stockage dans un système où les énergies renouvelables représentent une part accrue. Tant que les coûts des énergies renouvelables ne sont pas compétitifs, l'objectif d'un système énergétique plus durable doit être concilié avec la nécessité d'un marché pleinement libéralisé et intégré permettant une mobilisation et une répartition efficiente des investissements.

Les évolutions et tendances importantes du moment tant à l'intérieur qu'en dehors de l'UE sont notamment la dépendance croissante de l'UE envers les importations d'énergie et les progrès technologiques accomplis par nos principaux concurrents, les nouvelles voies d'approvisionnement ainsi que l'émergence de nouveaux producteurs énergétiques en

---

<sup>1</sup> Dans le cas des projets recensés en tant que projets d'intérêt commun (PIC), le règlement instaure des mesures visant à accélérer les procédures d'autorisation, y compris par la fixation d'un délai maximal et l'harmonisation des procédures d'évaluation environnementale. Le règlement prévoit également de meilleures incitations pour les investisseurs, dans le cadre de dispositions renforcées, et il fixe les conditions de l'aide financière de l'UE dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe proposé.

Afrique et en Amérique latine. Ces nouvelles données auront des incidences sur le coût de l'énergie dans l'UE et sa sécurité d'approvisionnement.

### **ÉLÉMENTS ESSENTIELS POUR CETTE CONSULTATION**

Le cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 s'appuiera sur les progrès notables accomplis dans ces domaines. Il faut tirer les leçons du cadre actuellement en place et déterminer les améliorations qui s'imposent. L'expérience et les avis des parties prenantes, si possible étayés d'éléments probants, sont essentiels sur quatre points : les objectifs, les autres instruments, la compétitivité et la capacité variable des États membres à agir.

#### **Objectifs**

Les questions fondamentales liées au nouveau cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 concernent les types, la nature et le niveau des objectifs fixés et leur interaction. Les objectifs doivent-ils se situer à l'échelon de l'UE, national ou sectoriel et être juridiquement contraignants ? Les avis divergent sur les types d'objectifs nécessaires. Le cadre actuel démontre que les objectifs donnent une impulsion générale, tracent une vision à long terme pour l'investissement et constituent une référence pour l'évaluation des progrès accomplis, mais certaines parties prenantes font observer que les objectifs et les politiques actuels pour les atteindre ne sont pas nécessairement cohérents et économiquement efficaces, ou qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte de la compétitivité ainsi que de la viabilité économique et de la maturité des technologies. Le cadre pour 2030 devrait tenir compte de l'évolution de la technologie dans le temps et promouvoir la recherche et l'innovation. Il convient donc de déterminer les objectifs les plus appropriés pour fonder, le plus simplement et le plus efficacement, les politiques énergétique et climatique à l'horizon 2030, et d'étudier les possibilités de simplifier l'approche actuelle, en particulier en ce qui concerne la nécessité de divers sous-objectifs tels que ceux fixés pour les transports. Cette analyse devrait également aborder la question de savoir s'il serait approprié de ne fixer qu'un seul objectif de réduction des émissions de GES pour 2030, en tenant compte d'autres objectifs tels que la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité.

Les objectifs actuels des politiques énergétique et climatique en matière de réduction des émissions de GES, de l'augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables et des économies d'énergie ont été conçus pour être complémentaires les uns des autres, et l'on observe en effet des interactions entre eux. Une part accrue des énergies renouvelables peut ainsi entraîner des réductions des émissions de GES, pour autant que les sources renouvelables ne se substituent pas à d'autres sources d'énergie à faible intensité de carbone, et l'amélioration de l'efficacité énergétique peut contribuer à réduire les émissions de GES et faciliter la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables. On observe donc des synergies manifestes, mais également des contrebalancements potentiels. Ainsi, des économies d'énergie supérieures aux prévisions et une production énergétique d'origine renouvelable plus importante que prévue peut entraîner une réduction du prix du carbone du fait de l'affaiblissement de la demande de quotas d'émissions dans le SEQUE, ce qui peut ensuite atténuer le signal de prix du SEQUE en faveur de l'innovation et des investissements dans l'efficacité et dans le déploiement de technologies à faible intensité de carbone, sans affecter la réalisation de l'objectif global de réduction des émissions de GES.

Un cadre pour 2030 comportant de multiples objectifs devra traiter expressément ces interactions. Il devrait également prendre en considération que des parts accrues des sources d'énergie renouvelables et des économies d'énergie plus importantes ne suffiront pas à elles seules à renforcer la compétitivité ou la sécurité d'approvisionnement. Des politiques

spécifiques resteront nécessaires et des indicateurs supplémentaires pourraient également être utiles en relation avec les objectifs qui s'y rattachent.

Il existe un large consensus sur la nécessité de fixer des objectifs intermédiaires pour la réduction des émissions de GES, afin de réaliser l'ambition d'une réduction de 80-95 % à l'horizon 2050. La question clé est de décider du niveau le plus approprié pour cet objectif intermédiaire. La feuille de route pour 2050 vers une économie à faible intensité de carbone suggère qu'une réduction de 40 % des émissions en 2030 par rapport à 1990 représente un bon rapport coût-efficacité. Une réduction inférieure à 40 % augmenterait les coûts de la décarbonation de l'économie sur le long terme. Si les feuilles de route indiquent que des réductions des émissions de GES de 40 % en 2030 peuvent être atteintes sans hausse induite des coûts pour notre système énergétique, la mobilisation des fonds nécessaires afin de couvrir les coûts en capital nécessaires pour les importants investissements initiaux constituera néanmoins un défi.

La feuille de route énergétique à l'horizon 2050 a montré que la part des énergies renouvelables dans le système énergétique doit continuer à croître après 2020. Un objectif en la matière pour 2030 devrait faire l'objet de réflexions approfondies, car de nombreuses sources d'énergie renouvelables n'en seront plus à leurs débuts à cet horizon et seront en concurrence croissante avec d'autres technologies à faible intensité de carbone. Il convient également de prendre en considération l'éventualité qu'une part accrue des énergies renouvelables à l'échelon de l'UE puisse être atteinte sans objectif spécifique, mais dans le cadre du SEQE et sous l'effet de mesures de réglementation visant à créer les conditions appropriées sur le marché. Un éventuel objectif pour les énergies renouvelables sera fonction i) de l'opportunité d'un tel objectif pour accroître la part des énergies renouvelables après 2020 et ainsi contribuer à l'augmentation des ressources énergétiques locales, à la réduction de la dépendance envers les importations d'énergie, à la création d'emplois et à la croissance, et ii) de la faisabilité sans incidences intempestives des mécanismes de soutien sur les marchés et les prix de l'énergie, ainsi que sur les budgets publics. Il faut déterminer si le meilleur moyen de réaliser les objectifs en matière d'énergie renouvelable consiste à fixer un nouvel objectif général assorti ou non d'objectifs secondaires concernant des secteurs tels que les transports, l'industrie et l'agriculture, et/ou d'autres mesures spécifiques. Tout objectif ou politique concernant les énergies renouvelables devra tenir compte des éléments de preuve toujours plus nombreux pour la durabilité, les coûts, le degré de maturité des technologies et le potentiel d'innovation.

Le cadre de l'UE pour la politique en matière d'efficacité énergétique vient d'être mis à jour par l'adoption de la DEE ; un réexamen sera effectué en 2014 eu égard à l'objectif pour 2020. Les discussions concernant les économies d'énergie à l'horizon 2030 doivent être appréhendées dans ce contexte. Plusieurs questions sont à prendre en considération. En premier lieu, l'efficacité énergétique, et les économies d'énergie qui en résulte, figurent dans la feuille de route énergétique pour 2050 en tant qu'option « sans regret » concernant le système énergétique. Il faudra attendre 2014, voire plus tard, pour disposer de tous les éléments factuels sur la performance actuelle du système, mais il sera essentiel d'assurer la cohérence entre un éventuel objectif d'économies d'énergie et tout autre objectif. Il faudra également prendre en considération la question de savoir qui, des objectifs à l'échelon des États membres ou des objectifs sectoriels, constituent le meilleur moyen de progresser en matière d'efficacité énergétique.

Il sera en outre nécessaire de se demander si la base de mesure pour un tel objectif doit demeurer les niveaux absolus de consommation d'énergie, ou si un objectif relatif lié à l'intensité énergétique ne serait pas davantage approprié (par exemple la consommation d'énergie par rapport au PIB ou à la valeur ajoutée brute). Un objectif absolu pourrait être un meilleur garant de la réalisation de la valeur globale d'économies visée, mais un objectif

relatif pourrait permettre de mieux tenir compte de la dynamique de l'économie de l'UE et de la réalité du développement économique.

Contrairement aux réductions des émissions de GES et aux énergies renouvelables, l'approche actuelle de l'efficacité énergétique est fondée sur une combinaison de valeurs-cibles ambitieuses et de mesures contraignantes. Le besoin de législation de l'UE (cadre pour l'écoconception, directives DEE et EPBD) dans le cadre pour 2020 est lié, au moins en partie, à l'absence d'objectifs juridiquement contraignants pour les États membres en matière d'économie d'énergie. Tout objectif juridiquement contraignant en matière d'économies d'énergie et/ou d'intensité énergétique devrait laisser une marge de manœuvre aux États membres afin qu'ils puissent atteindre leur objectif avec, éventuellement, moins de mesures contraignantes à l'échelon de l'UE. Toutefois, une telle approche devrait tenir compte du fait qu'une large part de la législation de l'UE qui contribue à réduire la consommation d'énergie joue également un rôle essentiel dans la création du marché intérieur pour les produits concernés (par exemple, le cadre pour l'écoconception). Si les objectifs fixés n'ont encore qu'une valeur de guide, il faudra se demander si les mesures concrètes en vigueur sont suffisantes ou si de nouvelles mesures s'imposent. Un point essentiel sera de savoir dans quelle mesure les marchés énergétiques, par le signal de prix et l'adaptation de la demande, inciteront eux-mêmes suffisamment à améliorer l'efficacité énergétique, notamment par le changement de comportement des consommateurs, et si le SEQE et son impact sur les prix de l'électricité inciteront à des économies d'énergie même en l'absence d'objectifs ou de mesures spécifiques. L'élasticité-prix relativement faible de la demande d'énergie dans de nombreux secteurs importants de l'économie et les niveaux futurs projetés, ainsi que la variabilité du prix SEQE, devront être pris en compte.

### **Cohérence des instruments**

Les objectifs pour 2020 sont réalisés dans le cadre d'instruments à l'échelon de l'UE qui sont étroitement liés au marché intérieur. Les États membres ont davantage de marge de manœuvre lorsqu'ils mettent en œuvre la législation de l'UE dans le domaine des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et des émissions de GES ne relevant pas du SEQE, tels que celles du transport routier. Il en résulte diverses approches nationales pour les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, la fiscalité énergétique et liée au CO<sub>2</sub>, les normes de performance énergétique des bâtiments et d'autres politiques relatives à l'efficacité énergétique.

Une combinaison d'instruments sera sans doute nécessaire pour atteindre les différents objectifs visés et surmonter les obstacles sur le marché. Ces instruments interagiront mutuellement, comme décrit précédemment. Certaines parties prenantes ont critiqué le manque de cohérence globale entre les politiques, du fait de telles interactions, et ont souligné la nécessité d'améliorer l'efficacité économique des diverses mesures en matière de climat et d'énergie, eu égard à la faisabilité technologique. En outre, les mesures nationales ne devraient pas aboutir à la fragmentation du marché intérieur. Il faut donner la priorité aux investissements dans les infrastructures, en particulier dans les réseaux, ce qui renforcera l'intégration du marché de l'UE et garantira la durabilité, la compétitivité et la sécurité d'approvisionnement.

Le cadre à l'horizon 2030 devrait donc trouver un équilibre entre les mesures d'exécution concrètes à l'échelon de l'UE et la marge de manœuvre des États membres dans la réalisation des objectifs afin de s'adapter au mieux aux particularités nationales tout en assurant la cohérence du marché intérieur. L'équilibre actuel de l'approche entre les instruments à l'échelon de l'UE et les objectifs/instruments nationaux dans les États membres devra être évalué plus en détail, notamment en ce qui concerne les incidences des subventions en faveur des combustibles fossiles. Comme par le passé, la répartition des efforts devra également être prise en considération.

Au-delà des instruments de réglementation, l'UE apporte également un soutien financier notable lié au changement climatique et à l'énergie durable, en particulier dans le cadre de la politique de cohésion, des programmes de recherche de l'UE et du futur mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Les objectifs de l'action concernant le climat représenteront au moins 20 % des dépenses de l'UE au cours de la période 2014-2020 ; ils seront donc pris en compte dans les instruments appropriés afin de garantir que leur réalisation contribue à renforcer la sécurité énergétique, à mettre en place une économie à faible intensité de carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et résiliente face au changement climatique, qui renforcera la compétitivité de l'Europe et suscitera la création d'emplois plus nombreux et plus verts<sup>1</sup>.

L'accès aux crédits internationaux après 2020 devra être examiné. L'utilisation des crédits internationaux peut limiter les coûts mais ces crédits contribuent aussi à l'incertitude sur ce qui est requis au niveau national, et sont en partie à l'origine des surplus de quotas dans le SEQE. En outre, les entreprises et les pouvoirs publics de l'UE ont subventionné, dans le cadre du mécanisme de développement propre, des secteurs en concurrence, en particulier dans des économies émergentes telles que la Chine, l'Inde et le Brésil. Abandonner les compensations fondées sur des projets en faveur de l'échange de quotas d'émissions et d'autres mécanismes de marché pourrait permettre de mieux rassembler les différentes capacités des pays à agir sur le changement climatique et de soutenir les progrès sur la voie d'un marché du carbone davantage mondialisé, avec une large participation internationale.

Dans ces secteurs tels que le transport maritime et l'aviation, les efforts déployés comportent également une impulsion coordonnée en faveur de normes et de politiques convenues à l'échelon international afin de parvenir à des réductions d'émissions à l'échelle mondiale. Dans une première étape, l'indice d'efficacité énergétique convenu au sein de l'Organisation maritime internationale et entré en vigueur en 2013 devrait ralentir l'augmentation des émissions de GES dues au transport maritime dans le monde.

### **Promotion de la compétitivité de l'économie de l'UE**

Un des objectifs fondamentaux de la politique énergétique de l'UE est de veiller à ce que le système énergétique contribue à la compétitivité de l'économie de l'Union, en assurant la mise en place de marchés de l'énergie intérieurs et internationaux compétitifs et des prix de l'énergie qui soient compétitifs sur le plan international et se situent à un niveau abordable pour les consommateurs finaux. Cela est particulièrement important pour les ménages vulnérables et les secteurs industriels qui sont exposés à la concurrence internationale et pour lesquels l'énergie constitue un facteur de production important. Le rôle de l'électricité étant appelé à s'accroître au cours de la période de transition du système énergétique, les coûts de l'électricité revêtent une importance particulière dans la perspective de 2030.

Dans une économie à faible intensité de carbone, les politiques en matière d'énergie et de climat peuvent stimuler la demande et la croissance. L'UE est aux avant-postes en matière de technologies, de produits et de services propres et à efficacité énergétique accrue, ainsi que d'écotechnologies, qui devraient susciter au total la création de quelque 5 millions d'emplois d'ici à 2020<sup>2</sup>. En outre, ces politiques contribuent à de nombreux égards à réduire la pollution de l'air et à améliorer la santé. Parallèlement, les politiques suivies ont été critiquées en raison de leur impact négatif sur les prix de l'énergie, particulièrement dommageable pour les ménages vulnérables et la compétitivité des secteurs à haute intensité énergétique, bien que ces mesures puissent par ailleurs réduire l'exposition de l'industrie aux coûts de l'énergie et améliorer sa résilience aux pics des prix de l'énergie.

---

<sup>1</sup> Comme l'a décidé le Conseil européen lors de sa réunion des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel.

<sup>2</sup> Communication intitulée « Vers une reprise génératrice d'emplois » (COM(2012) 173 final).

Si les prix de gros de l'énergie ont connu une hausse modérée dans l'UE, des signes attestent que, pour de nombreuses entreprises et de nombreux ménages, les prix de l'électricité ont augmenté plus fortement en termes réels au cours de la décennie écoulée. La feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 indique que cette tendance va se poursuivre. L'évolution sur les marchés internationaux et l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels pourraient aggraver les écarts de prix entre l'UE et d'autres grandes économies industrielles comme les États-Unis, où le gaz de schiste représente une source d'énergie croissante. En 2012, les prix du gaz dans l'industrie étaient plus de quatre fois plus faibles aux États-Unis qu'en Europe<sup>1</sup>. Il est clair que cette tendance est régie par de nombreux facteurs autres que les politiques énergétique et climatique de l'UE, et que les prix de gros de l'électricité dans l'Union demeurent dans une large mesure déterminés par le prix des combustibles fossiles. Les décisions des États membres en matière de tarifs, de prélèvements et de taxes ont également une incidence notable sur les prix pour les utilisateurs finaux. Ces facteurs doivent être pris en compte lors de la conception de nouvelles politiques. Les divers facteurs déterminant les coûts nationaux de l'énergie, y compris la fiscalité, doivent être analysés d'une façon différenciée, car leur incidence sur les coûts globaux de production énergétique paraît varier considérablement. Plusieurs questions se posent dans ce contexte.

En premier lieu, la mise en œuvre intégrale de la législation sur le marché intérieur est primordiale pour maîtriser les prix et faciliter la réalisation des objectifs au moindre coût, tant par le renforcement de la concurrence sur le marché que par une utilisation plus efficace des infrastructures énergétiques (au moyen des codes de réseau).

En deuxième lieu, il faut permettre l'exploitation future des ressources pétrolières et gazières locales, tant conventionnelles que non conventionnelles, d'une manière sûre pour l'environnement, car ces ressources pourraient contribuer à la réduction des prix de l'énergie dans l'UE et de la dépendance de l'UE envers les importations.

En troisième lieu, la diversification des voies d'approvisionnement énergétique pourrait améliorer la concurrence sur les marchés de l'énergie et de notables économies à long terme sont possibles grâce à des investissements dans l'efficacité énergétique. La poursuite du déploiement des capacités de production électrique à partir de sources renouvelables doit s'accompagner d'une amélioration de la gestion des réseaux, d'une réduction des coûts, d'une performance améliorée des technologies et du maintien du soutien à l'innovation.

En quatrième lieu, des préoccupations ont été exprimées quant au fait que l'engagement de l'UE dans la lutte contre le changement climatique n'a pas véritablement d'équivalent dans les autres parties du monde, et que cela a des répercussions sur la compétitivité. Parallèlement, l'engagement pris par l'Union de réduire les émissions de GES de 20 % d'ici à 2020 a contribué aux progrès accomplis depuis la conférence de Copenhague sur le climat en 2009. Plus de 90 pays ont formulé des déclarations d'intention affichant un degré variable d'ambition. La communauté internationale a également adopté l'objectif de limiter le réchauffement de la planète à moins de 2 °C. En outre, plusieurs pays mettent en œuvre ou élaborent une législation instituant leur propre système d'échange de droits d'émission (Suisse, Australie, Nouvelle Zélande, Corée du Sud, Chine et plusieurs États des États-Unis). Malgré ces développements, l'objectif conditionnel de 30 % de réduction des émissions de GES que l'UE a proposé de se fixer n'a pas suscité de déclaration d'intention ni d'action qui garantirait que les efforts conjugués de tous d'ici à 2020 permettraient d'atteindre l'objectif d'un réchauffement de moins de 2 °C. De ce fait, il est crucial de s'engager davantage avec les pays tiers et de parvenir d'ici 2015, dans le cadre de la plateforme de Durban, à un accord

---

<sup>1</sup> Selon des données de l'AEI, les prix réels de l'électricité pour l'industrie en Europe (OCDE) ont augmenté en moyenne de 38% entre 2005 et 2012, alors qu'ils ont chuté de 4 % aux États-Unis. Pour les ménages, ces mêmes prix ont augmenté de 21,8 % au cours de la même période en Europe (OCDE), contre 8,4 % aux États-Unis. AEI «Prix et taxes énergétiques, quatrième trimestre 2012».

sur l'après 2020. Cela est d'autant plus important que l'UE représente seulement 11 % des émissions mondiales de GES et que cette part va décroissant : une action internationale efficace est donc requise pour faire face au changement climatique<sup>1</sup>.

En cinquième lieu, dans le transport maritime et l'aviation, les efforts de l'UE visent résolument à faire avancer les choses dans les instances internationales pertinentes, afin d'assurer une participation universelle et des règles du jeu équitables.

En sixième lieu, il est clair que des prix plus élevés au sein du SEQE et des politiques visant à accroître la capacité de production à partir des sources d'énergie renouvelables, par un soutien ou un traitement préférentiel de celles-ci afin de les intégrer au marché, pourraient entraîner une augmentation des prix de l'électricité. Pour autant, le SEQE crée des conditions équitables dans l'UE et permet de réduire les émissions de GES au moindre coût dans les secteurs couverts. Le SEQE prévoit également des mesures visant à limiter les incidences sur la compétitivité des secteurs à haute intensité énergétique qui sont exposés au risque de fuite de carbone. Ces mesures seront maintenues jusqu'en 2020. Étant donné l'accumulation de quotas gratuits dans les secteurs industriels et l'accès à des crédits internationaux à bas prix, l'impact sur ces secteurs demeurera probablement limité au moins jusqu'en 2020. Les règles en matière d'aides d'État liées au SEQE permettent aux États membres de compenser, à partir de 2013, une partie des coûts indirects du SEQE dans les secteurs à l'intensité électrique la plus élevée. En outre, les règles sur les aides d'État en relation avec l'environnement permettent actuellement des exonérations ciblées des taxes sur l'énergie. Le cadre pour 2030 devra examiner s'il convient de maintenir cette approche, et selon quelles modalités.

Enfin, ce cadre devra également prendre en considération l'opportunité d'une utilisation des recettes liées au SEQE aux fins de l'aide à l'innovation dans certains secteurs. Actuellement, cette option est surtout utilisée par les États membres qui emploient le produit des enchères au versement d'aides d'État dans les limites autorisées, bien que le cadre existant prévoit un financement de l'Union en faveur de l'innovation (sous la forme du programme NER300) limité aux projets concernant les énergies renouvelables et le captage et stockage du carbone.

### **Prise en considération des différences de capacité entre les États membres**

Les États membres présentent une grande diversité en termes de richesse relative, de structure industrielle, de bouquet énergétique, de parc immobilier, d'intensité en carbone et en énergie, de ressources renouvelables exploitables, et enfin de structure sociale. Les différentes catégories de consommateurs n'ont pas la même capacité à investir et à s'adapter. Cette diversité doit être prise en compte aux fins de l'élaboration du cadre opérationnel à l'horizon 2030. Les objectifs en matière d'énergie et de climat ayant des conséquences variables sur chaque État membre et leurs populations, il faudra, dans le nouveau cadre, évaluer les options permettant une coopération efficace et une répartition équitable des efforts nécessaires.

Le cadre actuel des politiques énergétique et climatique tient compte des différentes capacités des États membres en répartissant entre ceux-ci l'effort à fournir pour atteindre les objectifs de l'Union en matière de climat et d'énergie et le climat, une moindre contribution incombant aux États membres à revenu plus faibles. Le produit des enchères est aussi partiellement redistribué afin de compenser les différences de coûts. La directive sur les énergies renouvelables prévoit également des mécanismes de coopération qui permettent de comptabiliser, aux fins de la réalisation de l'objectif d'un État membre, l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans un autre État membre. Toutefois, malgré les avantages

---

<sup>1</sup> *Les perspectives d'un nouvel accord mondial sur le climat font l'objet d'une communication séparée intitulée « L'accord international de 2015 sur le changement climatique: définition de la politique internationale en matière de climat après 2020 ».*

économiques potentiels qu'il présente pour les deux parties, ce mécanisme n'a encore jamais été utilisé, sauf par la Suède et la Norvège. Afin de tenir compte des particularités nationales, la directive sur l'efficacité énergétique prévoit une palette d'aménagements que les États membres peuvent appliquer à leur objectif de 1,5 % d'économies annuelles, notamment une application progressive de cet objectif, l'exclusion des secteurs couverts par le SEQE, l'inclusion du secteur de la conversion et de la distribution d'énergie et la prise en compte des actions précoces. Ces aménagements peuvent être cumulés mais ne doivent pas remettre en cause les économies globales d'énergie requises par la directive.

Il y a lieu de se demander si le cadre à l'horizon 2030 devrait comporter des outils de répartition analogues ou si, en fonction du niveau d'ambition et de la nature des objectifs et des mesures futurs, d'autres approches sont nécessaires. S'ils peuvent aller à l'encontre des objectifs du marché intérieur de l'énergie, des objectifs différenciés selon les États membres peuvent améliorer l'équité, mais aussi augmenter le coût global de la réalisation des objectifs s'ils ne s'accompagnent pas d'une souplesse suffisante, assurée par exemple par des mécanismes d'échange. Le cadre pour 2030 devra en tout état de cause examiner si une souplesse suffisante existe entre les États membres pour permettre la réalisation des objectifs différenciés selon un bon rapport coût-efficacité. Dans ce contexte, il convient également d'avoir à l'esprit que les États membres dans lesquels des investissements sont le plus nécessaires et qui ont le plus de possibilités de réductions économiquement avantageuses des émissions de GES, de développement des énergies renouvelables, d'amélioration de l'efficacité énergétique, etc. n'ont souvent pas la capacité économique qui leur permettrait d'en tirer parti. En outre, certains de ces États membres ont des difficultés à obtenir l'aide suffisante pour procéder aux modifications des processus industriels et des choix énergétiques, ce qui pourrait avoir des conséquences sur l'emploi et le recours aux ressources énergétiques locales. L'accès au financement d'investissements, qu'il s'agisse de crédits directs ou de montages financiers innovants, fait déjà partie de la boîte à outils des politiques de l'UE<sup>1</sup>, mais il devra probablement être renforcé dans la perspective de 2030. De telles mesures pourraient contribuer à une répartition équitable et juste des efforts, tout en favorisant l'acceptation par le public et en suscitant l'engagement de toutes les parties prenantes à la transition vers une économie durable, sûre et compétitive.

Dans le nouveau cadre, des informations spécifiques par État membre devront être préparées et présentées afin de permettre d'examiner en connaissance de cause la question de la répartition équitable des efforts et de garantir qu'une charge excessive n'est imposée à aucun État membre.

## QUESTIONS

### Généralités

Quelles leçons tirées du cadre pour 2020 et de l'état actuel du système énergétique de l'UE sont les plus importantes aux fins de l'élaboration des politiques pour 2030 ?

### Objectifs

Quels objectifs à l'horizon 2030 seraient les plus efficaces pour dynamiser la réalisation des objectifs de la politique en matière d'énergie et de climat ? À quel échelon devraient-ils s'appliquer (UE, États membres, secteurs) et dans quelle mesure devraient-ils être juridiquement contraignants ?

---

<sup>1</sup> Par exemple, le Fonds de développement régional européen pour 2014-2020 et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe proposés.

A-t-on relevé des incohérences dans les objectifs fixés pour 2020, et dans l’affirmative, comment mieux garantir la cohérence en la matière à l’horizon 2030 ?

Des objectifs sous-sectoriels applicables par exemple aux transports, à l’agriculture, à l’industrie, sont-ils appropriés, et dans l’affirmative, lesquels ? À titre d’exemple, un objectif lié aux énergies renouvelables est-il nécessaire pour les transports, compte tenu des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> applicables aux voitures particulières et aux véhicules utilitaires légers ?

Comment mieux tenir compte de la viabilité économique et du degré variable de maturité des technologies dans les objectifs du cadre pour 2030 ?

Comment évaluer les progrès accomplis en relation avec d’autres aspects de la politique énergétique de l’UE, tels que la sécurité d’approvisionnement, qui ne sont pas nécessairement intégrés dans les objectifs principaux ?

### **Instruments**

Des changements sont-ils nécessaires dans d’autres instruments et quels sont leurs interactions, y compris entre les échelons de l’UE et des États membres ?

Comment définir au mieux des mesures spécifiques à l’échelon de l’UE et au niveau des États membres afin d’optimiser le rapport coût-efficacité dans la réalisation des objectifs en matière de climat et d’énergie ?

Comment éviter au mieux la fragmentation du marché intérieur de l’énergie, particulièrement en relation avec la nécessité d’encourager et de mobiliser les investissements ?

Quelles mesures peut-on envisager pour réaliser des économies d’énergie supplémentaires au meilleur rapport coût-efficacité ?

Comment les politiques de l’UE en matière de recherche et d’innovation peuvent-elles appuyer au mieux la réalisation du cadre pour 2030 ?

### **Compétitivité et sécurité de l’approvisionnement**

Quels éléments du cadre pour les politiques énergétique et climatique pourraient-ils être renforcés afin de mieux promouvoir la création d’emplois, la croissance et la compétitivité ?

Quels sont les éléments qui, dans le cadre actuel, attestent de fuites de carbone et celles-ci peuvent-elles être quantifiées ? Comment ce problème pourrait-il être traité dans le cadre pour 2030 ?

Quels sont les facteurs spécifiques à l’œuvre dans les tendances observées en matière de coûts de l’énergie et dans quelle mesure l’UE peut-elle agir sur eux ?

Comment tenir compte, dans le cadre des négociations internationales en cours, des incertitudes concernant les efforts que déploieront les autres pays développés et les pays en développement économiquement importants, et le niveau des engagements qu’ils prendront ?

Comment renforcer la sécurité réglementaire pour les entreprises tout en intégrant des marges de manœuvre permettant l’adaptation aux nouvelles circonstances (avancement des négociations internationales sur le climat et évolution des marchés énergétiques, par exemple) ?

Comment l’UE peut-elle augmenter la capacité d’innovation des industries manufacturières ? Quel rôle peut jouer le produit des enchères de quotas ?

Comment l'UE peut-elle exploiter au mieux le développement de sources d'énergie locales conventionnelles et non conventionnelles dans les États membres afin de contribuer à réduire les prix de l'énergie et la dépendance à l'égard des importations ?

Comment l'UE peut-elle renforcer au mieux la sécurité de l'approvisionnement énergétique en interne, en veillant à ce que le marché intérieur de l'énergie fonctionne pleinement et efficacement (par exemple par le développement des interconnexions nécessaires), et à l'extérieur, par la diversification des voies d'approvisionnement ?

### **Aspects liés aux capacités et à la répartition des efforts**

Comment le nouveau cadre doit-il garantir une répartition équitable des efforts entre les États membres ? Quelles mesures concrètes peuvent-elles être prises pour tenir compte des différentes capacités de mise en œuvre de mesures dans le domaine du climat et de l'énergie ?

Quels mécanismes peuvent-ils être envisagés pour promouvoir la coopération et une répartition équitable des efforts entre les États membres tout en recherchant le meilleur rapport coût-efficacité dans la réalisation de nouveaux objectifs en matière de climat et d'énergie ?

De nouveaux instruments ou dispositifs de financement sont-ils nécessaires à l'appui du nouveau cadre à l'horizon 2030 ?

### **MODALITÉS DE RÉPONSE À LA CONSULTATION**

La consultation sera ouverte jusqu'au 2 juillet. Pour plus d'informations sur les modalités de réponse à cette consultation, voir :

[http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702\\_green\\_paper\\_2030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm)

## **ANNEXE : Informations générales sur les questions énergétiques et climatiques**

### **1. INSTRUMENTS LÉGISLATIFS VISANT LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PAQUET « ÉNERGIE ET CLIMAT » ET DES PRINCIPALES POLITIQUES À L'APPUI**

- 1) Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et définissant l'objectif d'une part de 20 % des énergies renouvelables dans chaque État membre.
- 2) Directive 2003/87/CE telle que modifiée par la directive 2009/29/CE révisant le système communautaire d'échange de quotas d'émission en définissant un plafond d'émission et en harmonisant les modalités d'allocation des quotas aux entreprises.
- 3) Décision n° 406/2009/CE (décision sur la répartition de l'effort) définissant des objectifs par État membre pour la réduction des émissions de GES dans les secteurs ne relevant pas du SEQE.
- 4) Règlement (CE) n° 443/2009 (CO<sub>2</sub> & voitures particulières) sur les normes applicables aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières neuves.
- 5) Règlement (UE) n° 510/2011 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de l'Union visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers.
- 6) Directive 2009/30/CE (directive sur la qualité des carburants) visant à réduire les émissions sur le cycle de vie des carburants.

- 7) Directive 2009/31/CE créant un cadre pour le captage et le stockage de carbone.
- 8) Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, définissant les actions requises à l'échelon des États membres.
- 9) Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments.
- 10) Directive 2009/125/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, y compris des normes.
- 11) Règlement (CE) n° 2006/842 sur les gaz fluorés et directive 2006/40/CE concernant les émissions de gaz fluorés provenant des systèmes de climatisation des véhicules à moteur.
- 12) Directive 99/31/CE instaurant l'interdiction progressive des décharges de déchets, en vue de réduire les émissions de CH<sub>4</sub>.
- 13) Directive 91/676/CEE sur les nitrates, contribuant à limiter les émissions de N<sub>2</sub>O.
- 14) Directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.
- 15) Directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité
- 16) Règlement (CE) n° 1222/2009 sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels
- 17) Règlement (UE) n° 228/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1222/2009 du Parlement européen et du Conseil sur la méthode d'essai d'adhérence sur sol mouillé pour les pneumatiques de classe C1.
- 18) Règlement (UE) n° 1235/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1222/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le classement des pneumatiques en fonction de l'adhérence sur sol mouillé, la mesure de la résistance au roulement et la procédure de vérification.
- 19) Règlement (CE) n° 714/2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003.
- 20) Règlement (CE) n° 715/2009 du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n° 1775/2005.
- 21) Décision relative aux règles comptables et aux plans d'action concernant les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie.

## **2. PRINCIPAUX DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE**

### **Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050**

[http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm)

### **Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050**

[http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_fr.htm)

### **Livre blanc - Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources**

[http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011\\_white\\_paper\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm)

**Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources**

[http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm)

**Réforme structurelle du marché européen du carbone : premier rapport sur l'état du marché européen du carbone en 2012**

[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

**Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie**

[http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/index_fr.htm)

**Énergies renouvelables : un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie.**

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication\\_2012\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_fr.htm)

**Résolution du Parlement européen sur une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0086+0+DOC+XML+V0//FR>

**Résolution du Parlement européen sur le livre blanc pour un espace européen unique des transports**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0584+0+DOC+XML+V0//FR>

**Résolution du Parlement européen sur la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0088&language=EN&ring=A7-2013-0035>