



N° 279

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME VII

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET,

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – AU PLAN INTERNATIONAL, LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE CONSTITUE UNE QUESTION POLITIQUE CENTRALE POUR TOUS LES PAYS DU MONDE</b> .....	9
A. UNE PRIORITÉ DE L'ORDRE DU JOUR INTERNATIONAL QUI N'EST PLUS SEULEMENT ENVIRONNEMENTALE MAIS ÉGALEMENT POLITIQUE .....	9
1) Le Sommet du G8 de Heiligendamm .....	9
2) Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC.....	10
3) L'ordre du jour onusien dominé par le climat.....	11
B. LE DIALOGUE AVEC LES GRANDS ÉMETTEURS MONDIAUX DE CO <sub>2</sub> .....	12
1) La position américaine : du rejet vers un nouvel engagement ? .....	12
<i>a) Une administration fédérale traditionnellement en retrait.....</i>	<i>12</i>
<i>b) La multiplication d'initiatives au plan local.....</i>	<i>13</i>
<i>c) Au plan international, des convergences possibles .....</i>	<i>14</i>
2) L'absence de position commune des pays émergents .....	15
3) En Chine, une prise de conscience croissante de la nécessité de concilier croissance et environnement.....	17
<i>a) L'environnement, secteur sacrifié de la croissance chinoise .....</i>	<i>17</i>
<i>b) La prise en compte du défi environnemental .....</i>	<i>18</i>
<i>c) Quelle participation de la Chine au régime du climat après 2012 ? .....</i>	<i>21</i>
C. LES CHANTIERS OUVERTS DE L'APRÈS-KYOTO .....	22
1) Soutenir l'adaptation des pays les plus vulnérables aux changements climatiques.....	22
2) Renforcer la coopération internationale .....	23
3) Consolider les « acquis de Kyoto » tout en élargissant le champ du futur accord.....	24

<b>II – AU PLAN EUROPÉEN, LA QUESTION DU CLIMAT EST INDISSOCIABLE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE</b> .....	25
A. L'APPROCHE EUROPÉENNE CONCILIE MAÎTRISE DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET DÉVELOPPEMENT SOBRE EN CARBONE.....	25
1) L'Union européenne, chef de file de la lutte contre l'effet de serre .....	25
2) Une stratégie nouvelle fondée sur une approche intégrée « Climat – Énergie ».....	27
a) <i>Le « paquet énergie » de janvier 2007</i> .....	27
b) <i>Des objectifs ambitieux</i> .....	28
B. UNE APPROCHE QUI FAIT APPEL AUX MÉCANISMES DE MARCHÉ POUR CONTRIBUER À DES INFLEXIONS DURABLES.....	29
1) En dépit d'améliorations souhaitables, le marché européen du carbone sert de référence à l'échelle mondiale .....	30
a) <i>Les pistes de révision de la directive instituant le système d'échange de quotas d'émission</i> .....	30
b) <i>L'inclusion du trafic aérien dans le marché européen des quotas</i> .....	32
2) Les perspectives du Livre vert de la Commission sur l'utilisation des instruments de marché à des fins de politique environnementale et énergétique.....	33
a) <i>Le Livre vert du 28 mars 2007 ouvre le débat</i> .....	33
b) <i>La position française</i> .....	35
<b>III – LA FRANCE INTÈGRE PLEINEMENT L'ÉQUATION « ÉNERGIE-CLIMAT » DANS SA POLITIQUE DE COOPÉRATION</b> .....	37
A. UNE IMPLICATION CROISSANTE DANS DES ACTIONS DE COOPÉRATION DESTINÉES À PROMOUVOIR L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET À LUTTER CONTRE L'EFFET DE SERRE .....	37
1) La mobilisation des instruments d'aide multilatérale .....	37
a) <i>Les fonds internationaux liés au développement durable</i> .....	37
b) <i>La contribution de la France à l'aide multilatérale</i> .....	39
2) Une coopération bilatérale active.....	40
a) <i>Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)</i> .....	40
b) <i>Les actions de l'Agence française de développement (AFD)</i> .....	43
c) <i>L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i> .....	45
B. L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE EN FAVEUR D'UNE GOUVERNANCE RENFORCÉE DE L'ENVIRONNEMENT .....	47
1) Au plan international, la France soutient la création d'une Organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUEN).....	47
a) <i>Apporter une réponse globale aux défis écologiques actuels</i> .....	47
b) <i>La nécessaire réforme du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)</i> .....	48
c) <i>Des perspectives d'aboutissement encore incertaines</i> .....	49

2) Au niveau national, le MEDAD a une vocation transversale.....	50
<i>a) Les attributions du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).....</i>	<i>50</i>
<i>b) Une forte mobilisation du MEDAD est attendue dans le cadre de la prochaine présidence française de l'Union européenne.....</i>	<i>51</i>
C. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LE PLF 2008 .....	52
1) Une nouvelle nomenclature budgétaire .....	52
2) La Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) .....	54
3) La mise en place d'un document de politique transversale relatif à la politique Climat .....	55
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>57</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>59</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>61</b>



Mesdames, Messieurs,

Le réchauffement planétaire et les changements climatiques ne relèvent désormais plus d'une « *vérité qui dérange* » mais d'une « *urgence planétaire* ». Tel est le constat dressé par l'ancien vice-président américain Al Gore et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) auxquels le prix Nobel de la paix vient d'être décerné. Tel est également le constat de la communauté internationale qui a multiplié les rencontres sur la lutte contre l'effet de serre tout au long de l'année, plaçant les questions de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques en tête de son ordre du jour.

Ces initiatives méritent d'être saluées car elles interviennent dans un contexte tendu, marqué par une envolée des cours des matières premières et des produits énergétiques, ainsi que, plus globalement par des projections inquiétantes de croissance de la demande énergétique mondiale qui pourrait être de l'ordre de 60 % d'ici 2030. Autrement dit, un contexte marqué par « *le retour de la rareté* » qu'a souligné le Président Nicolas Sarkozy, à la tribune des Nations unies <sup>(1)</sup>, lors de son appel à un « *New Deal écologique et économique* ». De fait, **la demande croissante d'énergie, le réchauffement climatique et la détérioration des milieux font de la protection de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie des enjeux stratégiques mondiaux qui nécessitent un renforcement du dialogue et de la coopération entre les États.**

Conscient de ces défis, notre pays s'est engagé dans la voie du dialogue et de la concertation, qu'illustre le « Grenelle de l'environnement ». La restitution des conclusions de la première phase du Grenelle, en présence de M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, ainsi que de Mme Wangari Maathai et de M. Al Gore, tous deux Prix Nobel de la Paix pour leur action en faveur du développement durable, a été l'occasion de faire passer quatre messages essentiels.

---

<sup>(1)</sup> *Allocution du Président de la République devant l'Assemblée générale des Nations unies, le 25 septembre 2007.*

**En premier lieu, l'action de la France s'inscrit résolument dans le cadre européen.** Notre pays, qui participe pleinement au système européen d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>, défendra le principe d'une allocation par secteur et non par Etat ainsi que celui d'une mise aux enchères. Le Président de la République a également souhaité que l'Europe examine la possibilité de taxer les produits importés de pays qui ne sont pas sous « contrainte carbone » ainsi que la création d'une TVA à taux réduit pour les produits écologiques qui respectent le climat et la biodiversité. Ces orientations constitueront, à n'en pas douter, des axes majeurs de la présidence française de l'Union au cours du deuxième semestre 2008.

**En second lieu, aucune politique environnementale ne peut réussir si elle ne s'intègre à une démarche mondiale. Les défis écologiques actuels ignorent, en effet, les frontières et appellent une réponse collective des Etats.**

**En troisième lieu, aucune politique environnementale ne peut être efficace sans une approche transversale, permettant de prendre en compte d'autres politiques publiques dans le domaine des transports ou de l'énergie, par exemple.** A cet égard, la création du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), structure qui n'a pas d'équivalent chez nos principaux partenaires européens ou membres de l'OCDE, constitue une avancée majeure. La publication d'un Document de politique transversale (DPT), consacré à la lutte contre le réchauffement climatique, participe de cette même démarche de mise en cohérence.

**Enfin, une politique environnementale ne s'appuie pas uniquement sur des dispositifs fiscaux de taxation mais, au contraire, sur une gamme étendue d'instruments allant des mécanismes de marché à l'investissement public dans la recherche.** Là encore, la France sera au rendez-vous dans la mesure où la première phase du Grenelle de l'environnement s'achève par l'engagement d'un milliard d'euros pour les énergies et les moteurs du futur, la biodiversité et la santé environnementale.



## **I – AU PLAN INTERNATIONAL, LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE CONSTITUE UNE QUESTION POLITIQUE CENTRALE POUR TOUS LES PAYS DU MONDE**

« À partir d'aujourd'hui, la question des changements climatiques ne sera plus principalement une préoccupation environnementale. Elle est devenue une question stratégique – une question politique centrale pour tous les gouvernements de la planète ». Ainsi s'exprimait M. Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations unies dans une tribune d'un grand quotidien américain <sup>(1)</sup>, le 28 septembre dernier. De fait, la question climatique a largement figuré en tête de l'ordre du jour international, tout au long de l'année 2007 avec, comme point d'orgue, l'attribution du prix Nobel de la paix au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et à l'ancien vice-président américain, Al Gore, le 15 octobre dernier.

### **A. Une priorité de l'ordre du jour international qui n'est plus seulement environnementale mais également politique**

Si la lutte contre le réchauffement climatique a jusqu'à présent été traitée principalement dans le cadre onusien, elle fait désormais l'objet d'une attention croissante dans d'autres enceintes internationales ainsi que d'initiatives d'acteurs traditionnellement en retrait comme les États-Unis. Elle tend ainsi à prendre une dimension politique, en plus de sa dimension environnementale première.

#### *1) Le Sommet du G8 de Heiligendamm*

Au cours du Sommet du G8 de Heiligendamm, du 6 au 8 juin 2007, la lutte contre les changements climatiques a dominé l'ordre du jour des participants, qui ont confirmé le rôle central des Nations unies dans ce domaine. Le G8 a également souligné la nécessité de progresser dans les négociations, lors de la conférence de Bali <sup>(2)</sup> notamment, avec pour objectif de parvenir en 2009 à un accord global pour l'après 2012. Enfin, à l'initiative de l'Union européenne (UE), du Canada et du Japon, qui ont suggéré de réduire au moins de moitié les émissions mondiales d'ici 2050, il a évoqué l'importance d'un objectif mondial de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, impliquant tous les grands pays émetteurs.

---

(1) *International Herald Tribune*, 28 septembre 2007.

(2) *Prochaine conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui se tiendra, du 3 au 14 décembre 2007, en Indonésie (COP 13).*

Quoiqu'aucun objectif chiffré de réduction à long terme n'ait été adopté, les États-Unis ont, pour la première fois, reconnu la nécessité de s'accorder sur un même constat et ont accepté de piloter une réflexion, qui devra s'inscrire dans un cadre onusien, portant notamment sur la proposition de l'UE, du Canada et du Japon. Il faut cependant souligner que la réduction évoquée de 50 % à l'horizon 2050 ne prend en compte aucune année de référence. Or, l'effort n'est pas de même nature selon l'année de départ retenue (1990, année de référence du protocole de Kyoto ou 2006).

## 2) *Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC*

Depuis 1990, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié trois rapports d'évaluation, considérés comme une des sources officielles les plus sérieuses sur lesquelles se fondent les dernières conclusions portant sur le changement climatique. Ces rapports sont utilisés pour encourager un consensus international et orienter les actions politiques mondiales sur le changement climatique.

Les principales conclusions du 4<sup>ème</sup> rapport d'évaluation, publié le 4 mai 2007, se trouvent dans le rapport du groupe de travail III, intitulé « *Atténuation du changement climatique* ». Les rapports des autres groupes de travail abordent les fondements scientifiques utilisés pour évaluer le changement climatique et l'impact probable du changement climatique sur les populations et les écosystèmes. S'agissant de l'atténuation, le rôle de technologies est évoqué à plusieurs reprises pour différents secteurs dont la construction, les déchets et l'agriculture. Le rapport souligne également que les efforts d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre peuvent libérer un « *potentiel économique considérable* », à condition qu'ils s'accompagnent d'investissements appropriés dans les infrastructures et les technologies ainsi que d'une réforme de l'imposition du marché. Les experts insistent, en outre, sur **les progrès effectués au niveau des infrastructures énergétiques qui peuvent constituer un facteur significatif d'atténuation des émissions de carbone**. Ils considèrent, en effet, qu'« *il est souvent plus rentable d'investir dans l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation finale de l'énergie que dans l'accroissement de la production d'énergie pour satisfaire la demande en services consommateurs d'énergie* ».

Les travaux du GIEC ont également souligné que le réchauffement moyen constaté à la surface de la terre, au cours du siècle dernier, s'élevait à 0,74°C et que le rythme d'accroissement actuel des gaz à effet de serre provoquera un réchauffement moyen de 0,2°C par décennie, durant les trente prochaines années. Selon le scénario retenu, les températures pourraient ainsi augmenter de 1,1°C à 6,4°C d'ici 2100.

### 3) *L'ordre du jour onusien dominé par le climat*

- La 12<sup>ème</sup> conférence des parties de Nairobi (novembre 2006)

Conférence de transition, cette rencontre a néanmoins permis quelques avancées dans la mesure où elle a répondu en partie aux attentes des pays en développement (PED), notamment sur la question de l'adaptation et des mécanismes de développement propre (MDP). Elle a également permis de fixer un cadre pour certains travaux encore nécessaires à des prises de décisions définitives sur d'autres thèmes (fonds d'adaptation, capture et stockage de CO<sub>2</sub>, déforestation, transfert des technologies).

- La session extraordinaire de Vienne (fin août 2007)

Décidée à Bonn <sup>(1)</sup> en mai 2007, cette réunion devait concourir à la préparation des décisions de la conférence de Bali, en décembre 2007, sur l'après 2012. Elle a été marquée par la présentation d'un rapport du secrétariat de la Convention climat (CCNUCC) sur **les investissements nécessaires pour maintenir, d'ici 2030, les émissions de CO<sub>2</sub> à leur niveau actuel. Le volume de ces investissements et flux financiers a été estimé entre 200 et 210 milliards de dollars, ce qui suppose le développement des marchés du carbone et milite en faveur d'un accord international à long terme.**

Les pays industrialisés rassemblés à la conférence de Vienne ont, par ailleurs, convenu de la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins un quart d'ici 2020, afin de ralentir le réchauffement de la planète et de stabiliser le climat.

- La réunion à haut niveau sur le climat (24 septembre 2007)

A l'initiative du Secrétaire général des Nations unies, M. Ban Ki-moon, un débat de haut niveau sur le thème « *L'avenir entre nos mains* » sur la lutte contre les changements climatiques, a été organisé, le 24 septembre dernier, pendant la 62<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies. L'objectif de cette rencontre était de mobiliser la volonté politique nécessaire et de faire des progrès vers un accord, lors de la prochaine conférence des parties de la Convention climat, à Bali.

---

(1) 26<sup>ème</sup> réunion des organes subsidiaires de la Convention climat.

## B. Le dialogue avec les grands émetteurs mondiaux de CO<sub>2</sub>

Si la lutte contre le changement climatique est au cœur des rencontres internationales, la question essentielle, dans les mois à venir, porte sur la possibilité de convaincre **deux grands groupes de pays : les pays en voie de développement et les pays développés encore réticents à un futur régime contraignant, au premier rang desquels figurent les États-Unis**. Le succès du dialogue avec les grands émetteurs mondiaux conditionne la mise en place du futur régime multilatéral du climat, après 2012.

### *1) La position américaine : du rejet vers un nouvel engagement ?*

Si les émissions américaines de CO<sub>2</sub> semblent se stabiliser légèrement ces dernières années, elles représentent toujours près de 20 % des émissions mondiales.

#### **a) Une administration fédérale traditionnellement en retrait**

L'administration fédérale n'a, jusqu'à présent, pas mis en œuvre de véritable politique de lutte contre le changement climatique. Pour l'heure, **elle privilégie la recherche dans les technologies sobres en carbone à long terme** (hydrogène, captage et stockage de CO<sub>2</sub>, quatrième génération nucléaire, etc.), sans instruments économiques pour encourager la diffusion des technologies existantes. Les deux principaux programmes mis en place dans ce domaine sont le Programme sur la technologie du changement climatique <sup>(1)</sup> et le Programme sur la science du changement climatique <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, la politique actuelle repose sur les actions volontaires des entreprises.

L'élection, en novembre 2006, d'un Congrès à majorité démocrate tend aujourd'hui à faire du changement climatique un enjeu politique de premier ordre comme l'illustre, par exemple, la création d'une Commission spéciale sur le changement climatique et la sécurité énergétique à la Chambre des représentants. Le nouveau Congrès examine, par ailleurs, une série de projets de lois dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. A titre d'exemple, le 22 juin dernier, le Sénat américain a voté une limitation ambitieuse de la consommation des voitures particulières, vendues aux États-Unis. L'issue du débat sur ce projet de loi, appelé à se poursuivre à la Chambre des représentants, ne sera connue qu'à la fin de l'année. **Ce projet révèle une prise de conscience nouvelle des élus et de l'opinion américaine en matière d'environnement et d'indépendance énergétique.**

---

(1) *Climate Change Technology Program.*

(2) *Climate Change Science Program.*

Toutefois, votre rapporteur relève que le débat en cours porte assez peu sur la nécessité de régler la question du climat et de ses conséquences à l'échelle de la planète, dans un cadre multilatéral. A cet égard, il souligne que, si les prochaines élections, qui auront lieu en novembre 2008, interviennent quelques semaines avant la conférence des parties à la Convention climat, prévue à Poznan, la nouvelle équipe ne se mettra pas en place avant janvier 2009.

### **b) La multiplication d'initiatives au plan local**

Comme votre rapporteur l'a souligné l'année dernière, la situation au niveau local évolue très rapidement, sous l'impulsion des États fédérés, des villes, ou encore des entreprises.

La Californie constitue l'un des États précurseurs sur les questions liées au réchauffement climatique. L'État californien s'est, en effet, lancé dans une politique de réduction globale des émissions de gaz à effet de serre avec, d'une part, l'adoption en 2006 du « *Global Warming Solution Act* »<sup>(1)</sup>; d'autre part, la signature d'un accord régional, le « *Western regional climate action initiative* ». A cette politique ambitieuse s'ajoutent les actions sectorielles menées par l'État, dans le secteur automobile ou encore dans celui de l'énergie (la Californie pâtit d'un appareil de production d'électricité sous dimensionné). Les États du Nord-Est américains font également figure de précurseurs. En 2003, sept États de la côte Est, entraînés par le Gouverneur de l'État de New York, George Pataki, ont, en effet, mis en place un système régional de quotas négociables, sur un modèle semblable à celui instauré par le protocole de Kyoto. Cette « *Initiative régionale des gaz à effet de serre* » (RGGI), centrée sur le secteur de l'énergie, ne fixe pas de réduction globale des émissions de gaz à effet de serre. Elle doit notamment inciter les centrales thermiques à investir dans des projets énergétiques propres, comme des champs d'éoliennes.

Les municipalités sont également très actives, comme l'atteste l'« *accord des maires américains pour la protection du climat* »<sup>(2)</sup> qui illustre l'engagement grandissant des villes américaines dans la lutte contre le changement climatique. Le 16 février 2005, jour de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, le maire de Seattle, M. Gregory Nickels, a invité les maires à se rendre à Seattle pour prendre des mesures locales destinées à réduire le réchauffement global. En août 2007, 648 maires dans cinquante États différents et à Porto Rico, représentant plus de 70 millions d'habitants, avaient signé cet accord.

Enfin, le sujet mobilise de plus en plus les médias, les entreprises, diverses associations et un certain nombre de députés et sénateurs, aussi bien démocrates que républicains. Les entreprises sont, pour leur part conscientes, des

---

(1) Loi imposant à l'Etat de ramener en 2020 ses niveaux d'émissions de gaz à effet de serre à ceux de 1990, soit une réduction de 25 % par rapport aux niveau actuels.

(2) U.S. Mayors Climate Protection Agreement.

enjeux économiques du développement des technologies sobres en carbone. Certaines multinationales, comme *General Electric* ou *JPMorgan Chase* ont ainsi manifesté leur intérêt pour la problématique du réchauffement climatique.

**Si la politique des Etats-Unis reste principalement orientée autour d'objectifs de sécurité énergétique et de croissance économique, les initiatives des États du Nord-Est et de la côte Ouest pourraient néanmoins préfigurer les grandes lignes d'une politique fédérale américaine plus ambitieuse, intégrant une problématique environnementale.**

### **c) Au plan international, des convergences possibles**

Au-delà du « *dialogue AP6* »<sup>(1)</sup>, **le président Bush a pris l'initiative**, lors du dernier Sommet du G8, **d'une « réunion des grandes économies »**<sup>(2)</sup> qui s'est tenue à **Washington, les 27 et 28 septembre derniers**. Cette rencontre **constitue la réponse américaine aux demandes de la communauté internationale** en faveur d'un engagement véritable, en particulier des pays développés, dans la lutte contre le réchauffement climatique. Les Etats-Unis ont ainsi réuni, à Washington, les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre mondiaux, à savoir : les États membres du G8 (Etats-Unis, Japon, Canada, Russie, France, Royaume Uni, Allemagne, Italie), les cinq émergents (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Afrique du Sud) ainsi que la Corée du Sud, l'Indonésie, l'Australie. Indépendante du processus onusien, cette initiative a privilégié une approche très technologique dans la définition des instruments de lutte contre le changement climatique.

Malgré ces signes de « réengagement » sur la question du changement climatique, la position de l'administration américaine reste ambiguë. Les États-Unis constituent, pourtant, un acteur majeur compte tenu du poids politique qu'ils représentent dans les négociations et au regard de leur titre de premier émetteur mondial de CO<sub>2</sub>. Pour l'heure, certains pays développés, comme le Canada ou le Japon, s'abritent derrière le refus américain. Or, un régime global est nécessaire après 2012, qui implique l'ensemble des grands pays émetteurs. A défaut d'une telle participation, la lutte contre le réchauffement planétaire risque, en effet, de se heurter à des problèmes de compétitivité internationale entre pays « sous contrainte carbone » et pays exonérés de tout engagement.

Dans ce contexte, **voire rapporteur considère que le futur régime post-2012 devra réconcilier l'approche américaine, fondée sur le développement technologique, et l'approche européenne, plus réglementaire, reposant sur la mise en place d'objectifs quantifiés contraignants**, du moins pour les pays développés. Il estime qu'en réalité, ces approches sont tout à fait complémentaires : si les progrès technologiques peuvent contribuer à réduire les

---

(1) « *Partenariat de l'Asie Pacifique pour le développement propre et le climat* » (AP6) qui regroupe l'Australie, les Etats-Unis, l'Inde, le Japon et la Corée du sud.

(2) *Major Economies Meeting*.

émissions de CO<sub>2</sub>, des politiques publiques d'incitation (réglementation, normalisation...) et d'arbitrage par le marché, grâce à la fixation d'un prix du carbone, restent indispensables. La recherche et la technologie sont, en effet, essentiels mais ne peuvent, pour autant, se substituer à la mise en place d'un mécanisme obligeant les acteurs du marché à intégrer dans leur décision le coût négatif représenté par les émissions de gaz à effet de serre. En outre, il importe d'avoir une vision à long terme, fondée sur des objectifs quantifiés contraignants de réduction des émissions de carbone. La mise en place d'un système d'échanges de quotas et l'instauration d'un prix de carbone qui en découle participent également de cette démarche. Enfin, la lutte contre le changement climatique appelle, de par sa nature même, une réponse globale prenant notamment en compte la question de l'adaptation des pays les plus pauvres, particulièrement vulnérables aux conséquences de ce phénomène.

**Votre rapporteur considère que ces aspects militent en faveur d'une pérennisation des instruments prévus par le protocole de Kyoto – au premier rang desquels figure le marché du carbone –. Afin de faciliter une convergence entre cette approche et l'approche technologique, privilégiée par les États-Unis, le cadre onusien reste le mieux adapté. Et ce d'autant qu'il faut, dès à présent, instaurer une véritable solidarité internationale à l'égard de pays les plus pauvres afin qu'ils puissent faire face aux impacts du changement climatique.**

Si les deux approches sont réconciliables, les incertitudes pèsent sur la possibilité de véritables avancées avant les prochaines élections présidentielles aux États-Unis. Un réengagement véritable des États-Unis n'en reste pas moins indispensable pour obliger des pays comme le Canada et le Japon, à adopter une position plus ouverte sur le régime post-2012, tout en incitant les grands pays émergents à mettre en œuvre des politiques de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

## *2) L'absence de position commune des pays émergents*

Pour l'heure, les pays émergents, comme l'ensemble des pays en développement, sont exonérés de toute contrainte en matière de réduction des gaz à effet de serre, conformément au principe de « *responsabilités communes mais différenciées* ». Leur attitude sur la question du régime post-2012 reste assez hétérogène : si des pays comme l'Afrique du Sud ou le Brésil affichent aujourd'hui des positions ouvertes, la Chine et l'Inde insistent sur la priorité à accorder à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté.

**La position des pays émergents n'en est pas moins susceptible d'évoluer rapidement, en particulier si des solutions complémentaires au protocole de Kyoto peuvent être proposées. Les pays émergents – et plus généralement les pays en voie de développement – s'avèrent, en effet, très intéressés par les perspectives ouvertes en matière de transfert de technologies, d'adaptation et de lutte contre la déforestation, par exemple.**

- Le Brésil

La croissance économique du Brésil s'accompagne d'une augmentation constante de ses émissions de CO<sub>2</sub> tandis que la surface de ses forêts, qui représentent des puits de carbone à préserver, ne cesse de diminuer. Le pays, qui a ratifié la Convention climat en 1994 et le protocole de Kyoto en 2002, prône une collaboration Sud-Sud sur les technologies sobres en carbone, notamment dans le domaine des biocarburants. Il est, par ailleurs, favorable aux coopérations bilatérales, à l'origine de nombreux projets en matière de développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique.

Sur le plan multilatéral, le Brésil participe activement au « mécanisme de développement propre » (MDP) mais déplore le manque d'investissement industriel des entreprises des pays développés dans le transfert de technologies. Au niveau des négociations internationales sur le climat, le pays, partenaire traditionnellement difficile, fait aujourd'hui preuve d'ouverture et souhaite qu'une véritable négociation sur le régime post-2012 s'engage désormais.

- L'Afrique du sud

Particulièrement vulnérable au changement climatique, l'Afrique du Sud est consciente de la nécessité de politiques à engager pour y faire face. De fait, le pays a pris plusieurs mesures significatives dont la mise en place, en 1994, d'un programme d'électrification de grande envergure pour remplacer l'utilisation du charbon ou du bois comme source d'énergie domestique. Il s'est également doté d'un Comité national sur le changement climatique (« *National Committee on Climate Change* »), chargé notamment de coordonner les études menées sur la question des émissions de gaz à effet de serre.

Quoique l'Afrique du Sud n'ait aucune obligation contraignante de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, elle adopte une position très ouverte sur la question du changement climatique. Elle a ainsi organisé, en juin 2006, une réunion informelle des ministres de l'environnement d'une vingtaine de pays sur l'évolution du régime, et a joué un rôle très positif en tant que président du G77 à Nairobi. Elle défend, en particulier, une approche de « *politiques et mesures pour un développement durable* », permettant aux pays en développement de faire valoir les synergies entre politiques de développement et protection du climat. L'Afrique du Sud est également très active sur la question de l'adaptation. Si elle salue les progrès accomplis (mise en place du fonds pour l'adaptation), elle insiste sur la nécessité d'instituer de nouveaux mécanismes de financement ainsi qu'une véritable coordination au niveau international.

- L'Inde

L'Inde affiche une vulnérabilité forte en matière non seulement de réchauffement climatique mais aussi d'énergie. Le principal secteur émetteur de gaz à effet de serre dans le pays est, en effet, celui de l'énergie, responsable de 60 % des gaz rejetés. Dans le même temps, la demande en électricité devrait être



multipliée par six, d'ici 2030 <sup>(1)</sup>. Face à ces évolutions, l'Inde s'est engagée dans la recherche et le développement de projets sur les nouvelles sources de production d'électricité, en favorisant les énergies renouvelables. Elle est également active dans la mise en œuvre du « mécanisme de développement propre » (MDP) où elle dispose d'un fort potentiel, en raison de la faible efficacité énergétique du pays, liée à une grande dépendance au charbon.

Au plan international, l'Inde souhaite montrer qu'elle est un pays actif en matière de protection de l'environnement, tout en restant libre de gérer son développement économique. Le pays rappelle fréquemment qu'il n'est pas le premier responsable du développement de la pollution, s'opposant ainsi régulièrement aux propositions occidentales, et en particulier aux propositions européennes. L'Inde s'est néanmoins montrée plus ouverte, lors de la conférence de Nairobi en décembre 2006, pour explorer de nouvelles options comme un élargissement du MDP au niveau sectoriel.

Au-delà de la position de ces trois acteurs importants, une attention particulière doit être portée à la position de la Chine dont l'attitude évolue progressivement du fait de la vulnérabilité du pays aux conséquences du réchauffement climatique et à la dégradation de l'environnement.

### *3) En Chine, une prise de conscience croissante de la nécessité de concilier croissance et environnement*

La Chine paie aujourd'hui le choix d'un taux de croissance soutenu au prix d'un important gaspillage des ressources naturelles et d'une accélération de la dégradation de son environnement. Les autorités sont conscientes que cette situation constitue à moyen terme le plus grand problème pour le développement du pays.

#### **a) L'environnement, secteur sacrifié de la croissance chinoise**

La Chine présente un des bilans écologiques les plus sévères de la planète, rançon d'une croissance accélérée et peu soucieuse d'une gestion durable des ressources naturelles. Le pays enregistre ainsi un incident de pollution majeur tous les deux jours (161 en 2006).

---

(1) Rapport d'information n°3468 du 29 novembre 2006, « La guerre de l'énergie n'est pas une fatalité » (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3468.asp>).

## LA CHINE CONFRONTÉE À UN BILAN ÉCOLOGIQUE SÉVÈRE

### *Eau*

Alors que la Chine, qui abrite 21 % de la population mondiale, dispose de seulement 7 % des ressources en eau de la planète, les eaux chinoises sont massivement polluées (90 % des nappes souterraines des grandes villes et 70 % des lacs et rivières en 2006).

### *Air*

La qualité de l'air est dégradée, en particulier en ville, sous l'effet de l'utilisation encore prépondérante du charbon (65 % de la consommation d'énergie), de l'augmentation du trafic automobile et des grands travaux urbains. Chaque année, la pollution engendrerait 50.000 décès et 400.000 maladies respiratoires. Les pluies acides touchent un tiers du territoire. **En matière de gaz à effet de serre, la Chine est le premier émetteur mondial de SO<sub>2</sub> et le 2<sup>ème</sup> émetteur de CO<sub>2</sub> derrière les États-Unis, qu'elle devrait dépasser dès 2009**, soit dix ans plus tôt que prévu. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les émissions en Chine ont, en effet, progressé de 65 % entre 1990 et 2003.

### *Sols*

Les sols sont largement pollués par l'industrie, les décharges non conformes et l'agriculture. Un quart du territoire est en zone désertique, une autre partie subit les atteintes de la déforestation (les forêts couvrent 17 % du territoire contre 34 % en moyenne dans le monde) et de l'érosion.

### *Biodiversité*

En dépit des quelques 2.000 réserves qui couvrent au total 15 % du territoire, 4 à 5000 espèces sont menacées de disparition en Chine.

La pollution coûterait à la Chine 8 à 12 % de son PIB en pertes directes : produits agricoles endommagés par les pluies acides, frais médicaux, aides aux victimes de désastres naturels de plus en plus fréquents et coûts engendrés par la raréfaction des ressources<sup>(1)</sup>. En dehors de ces considérations économiques, le réchauffement climatique pourrait avoir des conséquences désastreuses sur le plan humain.

### **b) La prise en compte du défi environnemental**

Pendant longtemps, la protection de l'environnement est restée une priorité secondaire en Chine, face à l'impératif du développement et de la croissance économique du pays. Cette préoccupation a également pâti de la faiblesse des acteurs gouvernementaux, parmi lesquels l'Agence nationale de protection de l'environnement – la SEPA<sup>(2)</sup> – qui n'a été élevée au rang

---

(1) Michel Meidan, « La Chine dans une architecture post-Kyoto : réconcilier pressions internes et externes », Perspectives chinoises, n°2007/1.

(2) "State Environmental Protection Agency".

ministériel qu'en 1998. Cette agence a néanmoins développé, depuis les années 90, une législation environnementale très complète, tant en matière de gestion des déchets qu'en matière d'eau, de protection de la faune, etc. Elle joue aujourd'hui un rôle croissant dans le contrôle du respect et de l'application de ces normes dans le pays. A cet égard, ses pouvoirs de sanction ont été récemment renforcés et l'agence peut fermer des entreprises non conformes.

Des difficultés n'en subsistent pas moins au niveau central, comme au niveau décentralisé, où l'objectif de croissance forte demeure prioritaire dans les secteurs industriel, énergétique et domestique, et imprègne aussi les mentalités des responsables. En outre, faiblement dotée en ressources humaines, la SEPA exerce une tutelle qui reste théorique sur les fonctionnaires des bureaux de l'environnement locaux dont le budget et l'avancement dépendent de la province ou de la municipalité. Toutefois, il a été précisé à votre rapporteur, lors de son déplacement en Chine, que des critères d'efficacité énergétique avaient été introduits cette année, au niveau de chaque province. Les responsables locaux sont désormais évalués, tous les ans, sur le respect de ces critères ainsi que sur des objectifs environnementaux fixés par le pouvoir central. Par ailleurs, il faut souligner que la SEPA n'est pas la seule structure à intervenir dans ce domaine : des administrations puissantes, comme la Commission nationale de la réforme et du développement – NDRC <sup>(1)</sup> – ou le Ministère de la science et de la technologie – MOST <sup>(2)</sup> – se saisissent de plus en plus des dossiers environnementaux.

Dans ce contexte, marqué par une raréfaction des ressources et l'augmentation de la dépendance extérieure vis-à-vis des approvisionnements en énergie et matières premières, les autorités chinoises s'inquiètent également des tensions sociales qui s'accroissent du fait, notamment, de la détérioration de l'environnement. Conscientes du coût social, économique et sanitaire de la situation, elles se sont fixées des objectifs ambitieux de préservation de l'environnement, en lien avec le concept de « *société harmonieuse* » qui entend promouvoir une croissance plus respectueuse des équilibres sociaux, environnementaux et géographiques.

Depuis 2004, les pertes en termes de ressources naturelles sont estimées, de manière approximative, grâce au calcul du « PIB vert ». **L'environnement est, par ailleurs, l'une des priorités fixées par le XI<sup>ème</sup> plan quinquennal (2006-2010), qui entend promouvoir une croissance plus durable, qualifiée de « développement scientifique ». Le plan prévoit de porter à 1,5 % du PIB la part des investissements consacrés à l'environnement (+ 0,2 point par**

---

(1) "National Development and Reform Commission". Très influente, cette commission détermine les principales orientations économiques (transports, infrastructures, énergie) et dirige certains dossiers internationaux, comme le suivi du climat.

(2) Le MOST est très impliqué dans le suivi de la question climatique, à travers des programmes de recherche notamment avec l'Europe. Il dispose, en outre, du relais des services scientifiques des ambassades chinoises à l'étranger.

rapport au X<sup>ème</sup> plan). Il prévoit également **une réduction de la consommation d'énergie de 20 % par point de PIB d'ici 2010, une baisse de moitié de la consommation énergétique des nouveaux immeubles et le développement des énergies renouvelables, l'objectif étant de les porter à 10 % du bilan énergétique en 2010**. Efficacité énergétique et environnement sont également les thèmes centraux d'un groupe directeur, présidé par le Premier ministre, au sein du Conseil d'État, qui examine de plus en plus fréquemment ces sujets. Les autorités ont, en outre, mis l'accent sur le concept d' « économie circulaire » qui valorise le recyclage des ressources utilisées.

Enfin, **le 4 juin dernier, la Chine a rendu public son premier « Plan d'action sur le changement climatique »**. Ce plan d'action, qui met la Chine en conformité avec l'article 4 de la Convention climat qu'elle a signée en 1992, représente la première reconnaissance officielle de la nécessité d'agir contre le changement climatique dans le pays. Il reprend les objectifs fixés par le XI<sup>ème</sup> plan quinquennal mais ne contient pas d'objectif volontaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il présente, en revanche, des calculs d'économies d'émissions par secteur industriel. Ainsi, est attendue d'ici 2010, une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 950 MT, grâce au développement de l'hydroélectricité (500 MT), du nucléaire (50 MT), de techniques propres de production d'électricité thermique (110 MT), de la récupération de méthane à lit de charbon ou dans les houillères (200 MT), de la biomasse (30 MT) et des énergies renouvelables (60 MT). Le plan d'action confirme, par ailleurs, la poursuite des efforts engagés dans trois domaines principaux : l'amélioration de l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables et la reforestation (objectif d'une augmentation de 20 % de la couverture végétale d'ici 2010). Enfin, il prévoit la mise en place d'un fonds d'encouragement à la recherche et au développement de technologies d'adaptation au changement climatique, créé à partir d'une taxe prélevée sur le produit des ventes des crédits carbone générés par les projets « MDP » en Chine.

**Au-delà de l'implication croissante des autorités, votre rapporteur a pu constater que l'environnement fait l'objet d'une mobilisation importante de la société civile chinoise.** Admises comme forces de proposition <sup>(1)</sup>, les ONG et associations de protection de l'environnement sont présentes dans tous les secteurs (sensibilisation du public, biodiversité, eau, air) et autorisées à agir tant que leurs critiques ne débordent pas l'échelon local. Les représentants de certaines de ces organisations ont insisté, auprès de votre rapporteur, sur la nécessité de changer les comportements individuels, dans le respect de la culture traditionnelle chinoise fondée sur un équilibre avec la nature. Ils ont également regretté que la notion de « PIB vert » ne soit pas davantage utilisée, notamment au niveau d'organisations comme l'OCDE afin de parvenir à un véritable changement des mentalités. Enfin, ils ont déploré l'insuffisance des moyens dont dispose la SEPA

---

(1) En avril 2005, l'Etat a créé un comité national (All China Environment Federation – ACEF –) chargé de superviser leurs activités.

au plan local au regard de l'urgence qu'il y a à remédier à certains problèmes écologiques, notamment dans le domaine de l'eau. Votre rapporteur relève que c'est dans le domaine de l'environnement qu'une ONG étrangère (le « *World Wide Fund* » ou WWF) a pu s'implanter en Chine, pour la première fois.

c) Quelle participation de la Chine au régime du climat après 2012 ?

Malgré cette prise de conscience grandissante, la Chine reste attentiste sur le recours à un régime multilatéral pour traiter de la question du climat. Partagé entre le désir de s'affirmer sur la scène internationale comme un acteur responsable et celui de préserver ses marges de manœuvre pour répondre à ses propres impératifs de développement, Pékin met l'accent sur le principe de « *responsabilités communes mais différenciées* » des pays. La Chine considère, en effet, que sa structure industrielle de pays en développement ne lui permet pas de lutter aussi efficacement qu'elle le souhaiterait contre le changement climatique : en définitive, la responsabilité première de l'action revient aux pays développés.

A l'heure actuelle, la Chine, qui a ratifié le protocole de Kyoto en 2002, n'est pas sujette à des obligations quantifiées de réduction et souhaite éviter toute imposition de quotas, d'objectifs ou de plafonds contraignants dans le cadre du futur accord post-2012. Le pays est davantage favorable à la poursuite d'un dialogue ouvert et non directif, comme en témoigne sa participation au « Partenariat de l'Asie Pacifique pour le développement propre et le climat » (AP6).

**La Chine entend, par ailleurs, privilégier les transferts de technologie.**

A l'heure actuelle, l'environnement est d'ailleurs un domaine privilégié d'intervention des coopérations internationales dans le pays. A titre d'exemple, la France est présente au travers de projets d'efficacité énergétique, mis en place par l'Agence française de développement (AFD) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). En outre, dans le cadre du mécanisme pour un développement propre (MDP) prévu par le protocole de Kyoto, plusieurs accords ont été signés par la Chine, dont un avec la France en 2004. Dans ce domaine, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a, pour sa part, passé un accord avec le gouvernement et des entreprises partenaires, pour réinvestir les profits générés par l'achat de droits à polluer dans des projets labellisés, visant à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en Chine. **A terme, Pékin pourrait devenir un centre mondial d'échange de crédits carbone.** De fait, une logique embryonnaire de marché se met progressivement en place.

Certes, les outils existants, en particulier les MDP qui se multiplient en Chine <sup>(1)</sup>, ne pourront à eux seuls enrayer la croissance des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, ils sont de nature à inciter progressivement la Chine à modifier sa stratégie de développement économique. **Pour l'heure, votre rapporteur considère qu'il importe de proposer, dans le cadre du futur**

---

(1) A ce jour, environ 600 projets auraient été approuvés.

**régime du climat, des options qui répondent effectivement aux besoins de l'économie chinoise, dans le domaine du charbon propre ou de l'efficacité énergétique dans le bâtiment, par exemple.** Différentes pistes sont également à l'étude, comme le calcul du niveau d'émissions de CO<sub>2</sub> par tête ou en fonction de perspectives de croissance et de développement futurs.

En tout état de cause, une approche progressive est aujourd'hui nécessaire afin de parvenir à la plus large participation possible au futur régime du climat qui doit prendre le relais du protocole de Kyoto, après 2012.

### **C. Les chantiers ouverts de l'après-Kyoto**

En dépit d'approches souvent divergentes, certains sujets sont susceptibles de faire consensus dans la perspective de la prochaine conférence de Bali et de l'élaboration souhaitable d'une « feuille de route » visant à accélérer la négociation d'un régime post-2012 sur le climat. **L'objectif est, en effet, d'éviter toute interruption du régime du protocole de Kyoto en 2012.** Dans le même temps, les émissions des pays en développement (PED) allant croissant, les grands pays émergents en particulier devront apporter leur contribution, sans pour autant se voir imposer des engagements similaires à ceux prévus par le protocole de Kyoto. Il importe donc d'explorer les pistes susceptibles de favoriser des efforts collectifs de développement sobre en carbone. A cet égard, une approche par étape, reposant sur des dispositifs différenciés pour les PED, pourrait permettre d'aboutir à un accord. Le régime actuel du climat doit, en outre, être complété par un renforcement des transferts de technologies ainsi que des actions sur l'adaptation au changement climatique.

#### *1) Soutenir l'adaptation des pays les plus vulnérables aux changements climatiques*

Pour tous les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA) et les petits Etats insulaires, le régime post 2012 devra reposer sur le principe d'un renforcement de la solidarité internationale face aux impacts des changements climatiques. L'affirmation de cette solidarité doit passer par des mesures comme le renforcement des systèmes d'observation ou la mise en place d'actions sectorielles ciblées (agriculture, ressources en eau, infrastructures...).

Un groupe d'experts européens a été mis en place pour établir une stratégie sur cette question. La contribution de ce groupe devrait être présentée lors de la conférence des parties qui se tiendra à Bali, en décembre prochain. Il faut noter que la réflexion sur ce thème reste encore relativement jeune (le coût de l'adaptation est, par exemple, encore difficile à estimer précisément).

## 2) Renforcer la coopération internationale

- Accélérer les transferts de technologies

Comme votre rapporteur l'a évoqué, l'accès privilégié à des technologies peu ou pas émettrices de CO<sub>2</sub> correspond à l'une des attentes les plus fortes des grands pays émergents qui insistent sur la nécessité de renforcer la coopération technologique. Si une telle coopération doit passer par des échanges sur les technologies, elle doit également encourager les investissements qui prennent en compte la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique (appui du marché de carbone, assistance dans la mise en œuvre de politiques, etc.). Dans cette perspective, il importe de mettre en place et de financer des mécanismes incitatifs à l'attention des pays en développement, et notamment des grands pays émergents.

- Élargir le champ du « mécanisme de développement propre » (MDP)

Dans son précédent avis budgétaire, votre rapporteur avait décrit le fonctionnement et le potentiel du MDP. Il apparaît aujourd'hui que, malgré certaines améliorations souhaitables – dans le sens, notamment d'une simplification – le MDP représente un outil intéressant qui pourrait être élargi à des secteurs entiers. Début mai, M. Yvo de Boer, secrétaire exécutif de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), précisait ainsi qu'en deux ans seulement, le MDP avait conduit à 645 projets dans plus de 40 pays dans le monde en développement, stimulant l'investissement Nord-Sud et des réductions d'émissions considérables. Il ajoutait que ce mécanisme devrait permettre des réductions de l'ordre d'1,9 milliard de tonnes de CO<sub>2</sub> à la fin 2012. Aujourd'hui, le MDP génère un flux financier d'environ 5 milliards de dollars, ce qui constitue un montant considérable pour un nouvel outil. Toutefois, ces sommes restent insuffisantes au regard des besoins, ce qui soulève la question de l'instauration de nouveaux instruments financiers.

- Développer de nouveaux instruments financiers

D'après le rapport précité du secrétariat de la Convention climat, **il conviendrait de mobiliser, en 2030, des investissements supplémentaires pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de l'ordre de 200 milliards de dollars par an, et probablement des dizaines de milliards pour l'adaptation.** Compte tenu de l'ampleur des investissements nécessaires, la mise en place de nouveaux mécanismes financiers sera nécessaire. Afin d'étudier les contours de ces nouveaux instruments, un groupe d'experts européens a été constitué sur le sujet.

3) *Consolider les « acquis de Kyoto » tout en élargissant le champ du futur accord*

Pour certains pays comme la France, le protocole de Kyoto constitue le socle d'un système post-2012, notamment certains « acquis » comme les règles méthodologiques du suivi des émissions, le système d'observance, la fixation du prix du carbone et la flexibilité des échanges de permis et des mécanismes de projet. A titre d'exemple, **le marché international du carbone est en pleine expansion : d'après la Banque mondiale, il a triplé entre 2005 et 2006, atteignant 23 milliards d'euros**<sup>(1)</sup>.

Mais, au-delà de ces mécanismes, le régime multilatéral du climat doit évoluer. Plusieurs sujets sont actuellement à l'étude comme la fixation d'objectifs relatifs ou non contraignants pour les pays en développement et d'engagements contraignants et absolus pour les pays industrialisés, une action pour réduire la déforestation et des incitations à l'investissement.

En définitive, la définition d'une « feuille de route » pour la conférence de Bali, en décembre prochain, pourrait comprendre les éléments suivants : l'adaptation, des engagements quantifiés pour tous les pays développés, des actions d'atténuation mesurables des pays en développement, la minimisation des impacts néfastes des politiques d'atténuation sur les pays tiers, la collaboration sur le développement et le transfert des technologies, une action pour réduire la déforestation, et des incitations à l'investissement et les finances carbone.

---

(1) *Le Monde*, 3 mai 2007.



## II – AU PLAN EUROPÉEN, LA QUESTION DU CLIMAT EST INDISSOCIABLE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

L'un des secteurs clefs dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre est celui de la fourniture d'énergie, qui contribue à plus des deux tiers des émissions. Or, à l'échelle mondiale, la demande en énergie est appelée à croître de 60 % en 2030. Dans un article du 18 juillet 2007<sup>(1)</sup>, M. Claude Mandil, directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), soulignait qu'une meilleure efficacité énergétique de l'industrie pouvait réduire de façon substantielle les émissions de dioxyde de carbone. **Face à ce défi, l'Union européenne, très en pointe dans la lutte contre l'effet de serre, a approuvé, lors du Conseil européen de mars dernier, le principe d'une approche intégrée Climat et Énergie.** Cette démarche a pour objectif le maintien du réchauffement climatique à 2°C d'ici la fin du siècle.

### A. L'approche européenne concilie maîtrise des ressources énergétiques et développement sobre en carbone

Comme votre rapporteur l'a mis en évidence dans son précédent avis budgétaire, l'Union européenne a défini plusieurs politiques pour lutter contre le changement climatique et remplir son objectif de réduire de 8 % ses émissions de CO<sub>2</sub> d'ici 2012, dans le cadre du protocole de Kyoto<sup>(2)</sup>.

#### *1) L'Union européenne, chef de file de la lutte contre l'effet de serre*

L'Union européenne est aujourd'hui responsable d'environ 14 % des émissions de gaz à effet de serre.

Fin mai, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a publié son rapport d'inventaire annuel des émissions de gaz à effet de serre de la Communauté européenne<sup>(3)</sup> dans lequel elle constate qu'entre 2004 et 2005, les émissions de gaz à effet de serre de l'Europe des Quinze<sup>(4)</sup> (UE-15) ont diminué

---

(1) Site Internet « Environmental Research ».

(2) Lancement du Programme européen sur le changement climatique (PECC) en juin 2000 et du deuxième programme (PECC II) en octobre 2005; entrée en vigueur du système européen d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre en janvier 2005.

(3) Inventaire annuel des gaz à effet de serre 1990-2005 de la Communauté européenne et rapport d'inventaire 2007.

(4) Pendant les négociations du protocole de Kyoto, les quinze pays qui composaient l'UE à l'époque se sont fixés comme objectif de ramener collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre 8 % en dessous des niveaux de 1990 en 2012. Cet objectif général a été traduit en objectif spécifique ayant force d'obligation pour chaque Etat Membre en fonction de sa capacité à réduire ses émissions. La plupart des dix pays qui ont rejoint l'UE en 2004 ont des objectifs individuels fixés par le protocole, à l'exception de Chypre et de Malte.

de 0,8 % (35,2 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>). Au total, ces émissions ont diminué de 1,5 % entre 1990 – année de base retenue par le protocole de Kyoto – et 2005. **En ce qui concerne l'Union européenne à 27, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 0,7 % (37,9 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>) entre 2004 et 2005 et de 7,9 % par rapport aux niveaux de 1990.**

**L'Allemagne (-2,3 %), la Finlande (-14,6 %) et les Pays-Bas (-2,9 %) ont le plus contribué à la réduction des émissions dans l'UE-15.** La Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg, la Suède et le Royaume-Uni ont également vu leurs émissions diminuer entre 2004 et 2005. En termes absolus, l'Espagne est le pays dans lequel les émissions de gaz à effet de serre ont le plus augmenté (+3,6 % soit 15,4 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>). Cette évolution résulte d'une augmentation de la production des centrales thermiques à sources d'énergies fossiles (+17 %) et d'une diminution de la production des usines hydroélectriques (-33 %). Les autres pays de l'UE-15 qui ont vu leurs émissions augmenter entre 2004 et 2005 sont l'Autriche, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal. Sur cette période, les principaux secteurs ayant contribué à la baisse des émissions sont la production centralisée d'électricité et le chauffage urbain (-0,9 % essentiellement grâce à une réduction de la dépendance au charbon), les secteurs résidentiel et tertiaire (-1,7 %), ainsi que les transports routiers (-0,8 %).

Au-delà de ces performances en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> qui doivent s'accroître, **l'Europe s'interroge également sur sa stratégie d'adaptation afin d'atténuer les effets néfastes du réchauffement de la planète sur la population, l'économie et l'environnement.** La Commission européenne a publié, le 29 juin dernier, un Livre vert intitulé : « *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne* ».

Ce Livre vert définit quatre lignes d'action à prendre en compte :

– une action précoce afin de développer des stratégies d'adaptation dans les secteurs où le niveau actuel des connaissances est suffisant ;

– l'intégration des besoins d'adaptation mondiaux dans les relations extérieures de l'UE et la formation d'une nouvelle alliance avec des partenaires du monde entier ;

– l'amélioration des connaissances en matière d'adaptation grâce à la recherche au niveau communautaire et à l'échange d'informations ;

– la création d'un groupe consultatif européen sur l'adaptation au changement climatique, chargé d'analyser des stratégies et des actions coordonnées.

Ce Livre vert ouvre un débat public qui durera jusqu'au mois de novembre prochain. Les réponses obtenues seront intégrées dans l'élaboration d'une communication sur l'adaptation au changement climatique, qui doit être publiée par la Commission à la fin 2008. Une partie de cette problématique sera

certainement liée à la nouvelle politique énergétique de l'Union européenne qui entend promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables et met l'accent sur le rôle des technologies en efficacité énergétique.

2) *Une stratégie nouvelle fondée sur une approche intégrée « Climat – Énergie »*

Le 10 janvier 2007, la Commission européenne a présenté un paquet « *Énergie et changement climatique* » et une nouvelle communication « *Limiter le réchauffement à 2°C : route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà* ». Ces contributions proposent une réduction unilatérale des émissions européennes de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020. Ces orientations ont débouché sur des engagements du Conseil européen, au printemps dernier.

**a) Le « paquet énergie » de janvier 2007**

D'après les projections, il y a plus de 50 % de chances que l'augmentation des températures mondiales dépasse 5°C au cours de ce siècle. En l'état actuel des choses, les politiques de l'énergie et des transports entraîneraient non pas une diminution des émissions de l'Union européenne (UE), mais une augmentation d'environ 5 % d'ici 2030. Avec les tendances et les politiques actuellement en œuvre, **la dépendance de l'UE à l'égard de ses importations énergétiques fera un bond entre aujourd'hui et 2030, les importations passant de 50 à 65 % de la consommation totale d'énergie en Europe.** Par ailleurs, le marché intérieur de l'énergie n'est pas encore totalement achevé et ne permet donc pas de tirer tous les bénéfices de la libéralisation du secteur énergétique. **Les défis liés au changement climatique, la dépendance croissante à l'égard des importations et la hausse des prix de l'énergie sont des problèmes qui affectent l'ensemble des membres de l'Union européenne.**

Dans ce contexte, la Commission européenne a proposé, en début d'année, un « paquet » global de mesures établissant une nouvelle politique énergétique pour l'Europe afin de lutter contre le changement climatique et renforcer la sécurité énergétique et la compétitivité de l'Union. Dans cette perspective, ce « paquet » comprend les mesures suivantes :

- achever le marché intérieur de l'électricité et du gaz ;
- adopter un objectif de **20 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE d'ici 2020** (l'objectif était jusqu'alors de 10 % en 2010) ;
- obliger chaque État membre à prévoir **10 % de biocarburants dans leur bouquet énergétique pour les transports d'ici 2020** ;
- **réduire de 20 % la consommation totale d'énergie primaire d'ici 2020.** Parmi les nouvelles initiatives dans ce domaine, le plan propose un accord international sur les normes relatives à l'efficacité énergétique dans les pays producteurs d'appareils ;

– se tourner vers un « *avenir à faibles émissions de CO<sub>2</sub>* » à l'aide des technologies de charbon propre <sup>(1)</sup> et des techniques de capture et de stockage du CO<sub>2</sub> ;

– développer une politique énergétique extérieure commune pour « *poursuivre activement les intérêts de l'Europe* » sur la scène internationale avec les principaux pays fournisseurs, consommateurs et de transit, dont la Russie ;

– élaborer un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques en vue de concentrer les efforts de R&D sur les technologies à faible émission de carbone <sup>(2)</sup>.

**Si l'objectif de réduction de la consommation totale d'énergie primaire d'ici 2020 était atteint, cela signifierait qu'à cette échéance, l'UE consommerait environ 13 % d'énergie en moins qu'aujourd'hui, épargnerait 100 milliards d'euros par an et éviterait la production de quelques 780 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> chaque année <sup>(3)</sup>.**

#### **b) Des objectifs ambitieux**

Au cours du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, les chefs d'Etat et de Gouvernement des 27 pays de l'Union européenne ont approuvé le principe d'une approche intégrée Climat et Énergie.

En ce qui concerne le climat, le Conseil européen a confirmé les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour l'Union européenne en 2020 qui avaient été préconisés par le Conseil Environnement de février 2007. Cette décision comprend un engagement ferme et unilatéral de réduction d'au moins 20 % d'ici 2020, en attendant la conclusion d'un accord multilatéral mondial pour l'après 2012. **L'engagement pourrait porter sur une réduction plus importante de 30 % d'ici 2020, à condition que d'autres pays développés s'engagent sur des objectifs comparables et que des pays en développement avancés apportent également une contribution adaptée à leurs circonstances nationales.** Le Conseil soutient ainsi une réduction collective de 30 % d'ici 2020 par rapport à 1990 en vue d'une réduction collective comprise entre 60 et 80 % d'ici 2050 et ce pour tous les pays développés.

**Dans le domaine de l'énergie, le Conseil a adopté un plan d'actions prioritaires pour la période 2007-2009, qui fixe une série d'objectifs :**

– *biocarburants* : une proportion minimale contraignante de 10 % de biocarburants dans la consommation d'essence et de gazole totale destinés au transport au sein de l'Union européenne d'ici 2020 ;

---

(1) *Le charbon et le gaz représentent plus de 50 % de la fourniture en électricité de l'Europe.*

(2) *L'UE augmentera également d'au moins 50 % ses dépenses annuelles en recherche dans le domaine de l'énergie, au cours des sept prochaines années.*

(3) *Soit une réduction deux fois plus importante que l'objectif de l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto.*

– *efficacité énergétique* : objectif non contraignant visant à économiser 20 % de la consommation énergétique de l'Union européenne par rapport au scénario tendanciel pour 2020 ;

– *énergies renouvelables* : une proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation intérieure brute totale d'énergie d'ici 2020.

Cet engagement impliquera à moyen terme la définition de nouveaux objectifs par les États membres.

Votre rapporteur précise qu'à la suite de l'adoption de ce plan d'action, la Commission a publié, le 19 septembre dernier, le troisième train de propositions législatives en matière de politique énergétique européenne visant à lever les derniers obstacles à la libéralisation totale des marchés du gaz et de l'électricité en Europe. D'ici la fin de l'année, la Commission doit également proposer un plan stratégique pour les technologies énergétiques ; formuler des propositions sur la directive cadre relative aux énergies renouvelables et produire une communication sur la capture et stockage de carbone et présenter des suggestions destinées à réviser le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> pour la période post 2013.

Ces échéances témoignent de la volonté de progresser rapidement et de traiter de façon liée la question du climat et celle de l'énergie, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter. Dans le même temps, il importe de veiller à ce que les États et les entreprises soient en mesure de s'adapter à ces objectifs ambitieux, ce qui nécessite, dans la plupart des cas, des investissements lourds et du temps. À cet égard, le fait que la Commission ait engagé, le 18 octobre dernier, des procédures d'infraction contre douze États membres n'ayant pas soumis de plan d'action en matière d'efficacité énergétique tend à démontrer qu'approche volontariste et pragmatisme doivent aller de pair. Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'une condition essentielle pour parvenir à une transformation profonde de l'économie européenne, reposant sur des technologies à la fois moins consommatrices d'énergie et sobres en carbone.

## **B. Une approche qui fait appel aux mécanismes de marché pour contribuer à des inflexions durables**

Une des principales originalités de l'approche européenne est de s'appuyer sur de nombreux instruments complémentaires, dont les mécanismes de marché. À cet égard, la mise en place d'un marché européen du carbone est exemplaire de cet effort de modifier durablement les comportements en permettant l'intégration, dans les décisions économiques, de l'externalité négative que représentent les émissions de dioxyde de carbone. Un des objectifs poursuivis par l'Union européenne est de mobiliser de tels instruments à des fins de politique environnementale et énergétique, en raison de leur flexibilité et de leur bon rapport coût efficacité.

*1) En dépit d'améliorations souhaitables, le marché européen du carbone sert de référence à l'échelle mondiale*

Pour minimiser le contrecoup économique des engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto, l'Union européenne a institué un marché intérieur permettant aux entreprises d'échanger des quotas d'émissions de gaz carbonique. Selon ce système d'échange de quotas, près de 12.000 entreprises à forte consommation d'énergie peuvent acheter et vendre des crédits d'émissions pour émettre des gaz à effet de serre, représentant environ 40 % du volume total des émissions de CO<sub>2</sub> au niveau européen. Un plafond d'émission est fixé pour chaque installation dans le cadre d'un plan national d'allocation de quotas (PNAQ) présenté par les Etats membres et approuvé par la Commission. Les entreprises dépassant leurs quotas peuvent acheter des crédits inutilisés auprès d'établissements plus performants sur le plan environnemental.

Malgré certaines difficultés, liées notamment à des sur-allocations de crédits de pollution qui ont, dans un premier temps, fait chuter les prix du carbone, **ce mécanisme a permis de donner un prix au CO<sub>2</sub> et de faire intégrer ce coût dans la gestion courante des entreprises (décisions d'investissements et choix en matière de recherche-développement)**. Les contraintes en termes d'allocations ont d'ailleurs été resserrées pour la période 2008–2012 <sup>(1)</sup>. Sur le marché à terme, le prix du quota de carbone était d'environ 20 euros en août 2007. Dans la perspective de la deuxième période d'échange (2008–2012) – qui coïncide avec la période au cours de laquelle les engagements de Kyoto doivent être remplis – l'effort demandé aux entreprises ne doit pas porter atteinte à leur compétitivité, tout en les incitant à réduire leurs émissions de dioxyde de carbone. Ce mécanisme a, par ailleurs, vocation à favoriser l'innovation technologique et la recherche d'une meilleure performance en termes d'efficacité énergétique et d'utilisation des combustibles fossiles et renouvelables.

Depuis mars 2007, la Commission européenne a lancé les travaux de révision de la directive 2003/87/CE instituant un système d'échange de quotas d'émission dans la Communauté européenne. En fin d'année, elle établira une proposition de directive modifiant le texte existant.

**a) Les pistes de révision de la directive instituant le système d'échange de quotas d'émission**

Les conclusions du Conseil environnement du 28 juin 2007 ont permis aux ministres de l'Environnement de l'Union européenne d'adresser à la Commission les premières orientations politiques sur trois aspects principaux :

---

(1) Suite aux exigences de la Commission européenne, l'enveloppe de quotas française (PNAQ II) a été ajustée, passant de 152,61 Mt de CO<sub>2</sub> à 127,72 Mt de CO<sub>2</sub>. La France a, par ailleurs procédé à l'inclusion de nouvelles installations de fabrication d'éthylène et de polypropylène en pétrochimie et la production de noir de carbone, étendant ainsi le périmètre du 2<sup>ème</sup> plan d'allocation au-delà de celui qui prévaut pour la période 2005-2007.

- Le champ d'application de la directive

A l'heure actuelle, les secteurs industriels couverts par la directive sont l'électricité, le fer et l'acier, le verre, le ciment, la poterie et la briqueterie. Un des objectifs de la révision de la directive est de clarifier son champ d'application en intégrant des secteurs fortement émetteurs (tels que la chimie ou les transports, par exemple) qui n'ont jusqu'à présent pas été inclus dans le système d'échange de quotas. Sur ce point, la France est favorable à l'extension du système d'échange aux activités forestières, par le biais d'une utilisation des crédits provenant des projets de boisement pour la restitution des quotas, ainsi qu'à l'extension du système d'échange au protoxyde d'azote émis par les activités de production d'acide adipique et nitrique. Elle est également favorable au principe de l'inclusion du captage et stockage du carbone dans la troisième période, après 2012. Enfin, l'extension du champ d'application du système pourrait également conduire à inclure des gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub> (par exemple les oxydes d'azote émis par la production d'ammoniaque ou le méthane des mines de charbon).

- L'échelle de fixation du plafond total de quotas (au niveau européen, national ou par secteurs) et les méthodes d'allocation

Un des principaux objectifs est, par ailleurs, d'harmoniser le système pour empêcher les Etats membres d'accorder des quotas d'émissions de différentes façons. Une des pistes explorées est la fixation d'un plafond de quotas à l'échelle européenne, en faveur de laquelle se sont déjà prononcés le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Cette idée d'un plafond européen pourrait être associée à une mise en vente aux enchères des quotas accrue, à adapter selon les secteurs et à organiser au niveau européen, et à défaut pour l'utilisation de benchmarks (références partagées en matière d'émissions par unité produite, par secteur).

Au sein de l'Union européenne, l'homogénéisation des taux d'efforts (par taux d'enchères et fixation des plafonds) devrait permettre d'éviter de modifier les termes de la concurrence intra-européenne. En revanche, hors UE, des tensions sont susceptibles d'apparaître vis-à-vis de productions provenant de pays n'ayant pas pris d'engagement climatique contraignant. Ces tensions devront être appréciées au regard du contenu en carbone et au degré d'exposition internationale des secteurs couverts par le système, ainsi qu'au regard des contraintes « carbone » des autres pays.

A cet égard, votre rapporteur observe que, dans son dernier rapport <sup>(1)</sup>, la Commission « énergie » du Centre d'analyse stratégique, présidée par M. Jean Syrota, préconise la mise en place, au niveau de l'UE, de « *mesures de sauvegarde pour empêcher l'importation massive de produits à fort contenu énergétique en provenance de pays n'ayant pas pris de dispositions comparables aux siennes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre* ». Cette mesure devrait, selon le rapport, s'accompagner d'une vente aux enchères des quotas de CO<sub>2</sub> par les Etats membres.

---

(1) « *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050* », 25 septembre 2007.

- La connexion avec d'autres systèmes d'échange de quotas des pays tiers

Une autre piste de réflexion porte sur les liens du système européen avec les autres systèmes d'échange de quotas des pays tiers, et les relations de marché avec les pays en transition et en développement. Dans tous les cas, il est nécessaire d'insister pour que ces liaisons prennent en compte les deux principes généraux que sont l'intégrité environnementale et le maintien de compétitivité. La proposition de directive devra donc inclure des critères à examiner pour déterminer la compatibilité entre les systèmes, en essayant de trouver un juste équilibre entre ouverture (permettre que des liaisons soient possibles) et fermeture (définir des critères restrictifs pour inciter les autres systèmes à ressembler au système européen). Un groupe de travail européen a été mis en place, qui est chargé de formuler des recommandations pour améliorer le système. En décembre 2007, la Commission européenne devra présenter une proposition législative pour la période post 2013.

**b) L'inclusion du trafic aérien dans le marché européen des quotas**

Le transport aérien international contribue au phénomène de réchauffement climatique en produisant divers types d'émissions polluantes (dioxyde de carbone, traînées de condensation, oxydes de nitrogène, etc.). Malgré les progrès technologiques de l'industrie aéronautique, les réductions d'émission de gaz à effet de serre n'ont pas été suffisantes pour compenser la rapide croissance du trafic aérien mondial (50 % au cours de la dernière décennie). Depuis 1990, les émissions de CO<sub>2</sub> issues du secteur aérien ont augmenté de 87 % et comptent pour environ 3,5 % de l'impact total des activités humaines sur le phénomène de changement climatique.

A ce jour, le secteur aérien n'est pas tenu à un comportement spécifique pour combattre le changement climatique dans la mesure où ses émissions sont exclues du domaine d'application du protocole de Kyoto qui demande simplement aux Etats contractants de travailler à réduire leurs émissions par le biais de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Dans ce contexte, la Commission a décidé d'engager une action unilatérale. Dans une communication de septembre 2005, elle a estimé qu'inclure le secteur de l'aviation dans le système européen d'échange de quotas d'émissions serait le moyen le plus efficace de réduire l'impact du secteur sur le réchauffement climatique. Le 20 décembre 2006, la Commission a présenté une proposition législative en ce sens qui doit encore être examinée par le Conseil et le Parlement européen.

À ce jour, les questions les plus controversées sont les suivantes :

– l'inclusion ou non des vols internationaux dans le système européen d'échange de quotas d'émissions. La Commission est favorable à cette inclusion tout en proposant de les exempter jusqu'en 2012, alors que les vols intra européens devront s'y soumettre en 2011 ;



– la détermination du plafonnement réel des émissions (niveau européen ou national), des acteurs auxquels il doit s'appliquer (compagnies aériennes ou Etats membres) et la distribution des déductions ;

– la manière de prendre en compte les autres émissions de gaz à effet de serre, comme les oxydes d'azote (NOx) et la vapeur d'eau des traînées de condensation émises par les avions.

Le 2 octobre dernier, les députés européens de la commission Environnement se sont exprimés en faveur d'un plafonnement des émissions de CO<sub>2</sub> des avions chargés des vols internationaux à partir de 2010, soit un an plus tôt que prévu. Ils ont également suggéré de renforcer davantage la limitation générale des émissions en proposant notamment que les compagnies aériennes achètent deux crédits de carbone pour chaque crédit qu'elles souhaitent utiliser afin de prendre en compte les autres gaz émis par les avions, tel que le NOx, qui ont un potentiel supérieur au dioxyde de carbone.

Votre rapporteur souhaite appeler l'attention sur la nécessité de prendre en compte l'environnement international, essentiel dans le secteur aérien, afin de ne pas pénaliser trop lourdement la compétitivité des entreprises concernées. En outre, leur effort de recherche devrait être davantage soutenu au niveau européen afin de favoriser l'apparition de réelles ruptures technologiques.

## *2) Les perspectives du Livre vert de la Commission sur l'utilisation des instruments de marché à des fins de politique environnementale et énergétique*

Le 28 mars dernier, la Commission européenne a adopté un Livre vert « sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes ». La consultation ainsi lancée vise à définir l'orientation à donner à la politique européenne pour une utilisation accrue des instruments fondés sur le marché, notamment dans le cadre de la révision de la fiscalité de l'énergie ainsi que dans différents domaines de la politique environnementale.

### **a) Le Livre vert du 28 mars 2007 ouvre le débat**

Dans ce document, la Commission rappelle qu'au niveau communautaire, deux types d'instruments fondés sur le marché sont utilisés : d'une part, les instruments qui agissent sur les prix (taxes et incitations financières ou fiscales) ; d'autre part, les instruments qui agissent sur les quantités, en fixant une quantité maximale en termes absolus ou par unité de production (cas du système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre).

Par rapport aux instruments réglementaires, la Commission observe que les instruments fondés sur le marché permettent d'intégrer dans le prix final des coûts qui n'avaient pas été pris en compte. Ils offrent, par ailleurs, une plus grande flexibilité aux entreprises pour leur permettre d'atteindre les objectifs qui leur ont

été assignés et réduire, de ce fait, les coûts de mise en conformité. Enfin, ils les incitent à investir dans l'innovation afin de réduire leurs impacts sur l'environnement. Toutefois, il importe d'identifier précisément les domaines dans lesquels le recours aux instruments fondés sur le marché peut être envisagé, de façon à également promouvoir la compétitivité, sans imposer une charge excessive aux consommateurs.

*En matière de politique énergétique*, la Commission s'interroge sur l'opportunité de **réviser la directive sur la taxation de l'énergie** qui fixe des minima de taxation pour les produits énergétiques et l'électricité, lorsqu'ils sont utilisés comme carburants ou combustibles de chauffage. L'objectif serait d'établir un lien plus clair entre la taxation de l'énergie et les objectifs environnementaux, en séparant, par exemple, la taxation en composantes énergétiques et environnementales. Ainsi, les sources d'énergie feraient l'objet d'une taxation en fonction de la teneur énergétique et d'une taxation en fonction de l'impact environnemental. Le réexamen de la directive permettrait également d'assurer une plus grande cohérence avec les autres instruments fondés sur le marché, de façon à éviter les chevauchements potentiels. À titre d'exemple, le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre s'applique à certaines installations de combustion et industrielles. La révision de la directive permettrait d'inclure dans son champ d'application ces installations lorsqu'elles utilisent l'énergie comme combustible ou carburant et de leur appliquer, soit uniquement la composante énergétique de la taxation lorsque les installations sont couvertes par le système d'échange de droits d'émission, soit les deux composantes, énergétique et environnementale, de la taxation lorsque ces installations ne participent pas à l'échange de quotas d'émission.

*En matière de politique de l'environnement*, la Commission a déjà proposé de lier la taxation des voitures particulières aux émissions de CO<sub>2</sub> et d'inclure le secteur aérien dans le système d'échange de droits d'émission. La Commission ouvre également la réflexion sur les émissions issues du secteur maritime ainsi que sur l'instauration d'une tarification adaptée des infrastructures terrestres (routières et ferroviaires) et l'intégration de considérations environnementales dans la directive « eurovignette ». Elle s'intéresse, par ailleurs, aux instruments de marché pour lutter contre la pollution et protéger les ressources (directive cadre sur l'eau, taxation de la mise en décharge pour favoriser le recyclage et la valorisation des déchets, recours à l'échange de quotas d'émission pour lutter contre les polluants atmosphériques classiques comme le SO<sub>2</sub> et le NO<sub>x</sub>, etc.).

En définitive, le Livre vert ouvre un large débat sur la façon dont les taxes, les droits d'émission négociables et les autres instruments fondés sur le marché peuvent être utilisés plus largement et plus efficacement à des fins de politique environnementale et énergétique, aux niveaux communautaire et national.

## b) La position française

La France a versé une contribution au Livre vert dans laquelle elle souligne le rôle et l'importance des instruments économiques pour la politique environnementale, notamment la fonction incitative jouée par la fiscalité écologique. S'agissant des conditions d'utilisation de ces instruments aux échelons communautaires comme nationaux, l'accent est mis sur la nécessité de compenser l'impact redistributif de ces instruments pour les ménages à faible revenu, selon des modalités qui ne perturbent pas le signal envoyé en matière environnementale et qui prennent en compte les enjeux en termes de compétitivité.

Sur les perspectives de réforme envisagées par la Commission européenne, la France s'est déclarée en faveur d'**une réflexion communautaire sur la mise en place d'un taux de TVA réduit sur les biens écologiques**. Une étude de faisabilité, à l'initiative de la Commission, pourrait apporter des éléments de réflexion utiles en ce domaine. Elle a également souhaité voir renforcé le lien entre le régime de taxation des produits énergétiques et les objectifs environnementaux, dans la directive sur la taxation de l'énergie. Sur ce point, la proposition de la Commission de scinder le taux minimum communautaire de l'accise en deux composantes distinctes, l'une tenant compte du contenu énergétique des produits et l'autre d'aspects environnementaux, a été jugée intéressante, à condition que la partie environnementale fasse l'objet d'une évaluation partagée par l'ensemble des États membres.

Concernant les biocarburants, notre pays a souligné **la nécessité de garantir une production de biocarburants durable, au regard d'autres critères que les économies de gaz à effet de serre (biodiversité, eau, etc.)**. Dans cette perspective, d'autres instruments, comme la certification, pourraient utilement compléter le dispositif envisagé.

En matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, la France considère qu'il importe de réfléchir à des dispositifs permettant de **rétablir la « vérité des prix » entre les produits importés et les produits conçus et fabriqués localement**.

Dans le domaine des transports, l'accent est mis sur une réforme de la fiscalité de l'énergie engagée dans le but d'harmoniser les accises et permettant d'établir un lien entre le gazole professionnel et les charges d'infrastructures. En l'état actuel, la directive « eurovignette », qui ne concerne que le transport de marchandises, ne permet pas d'appliquer une tarification intégrant les coûts externes. Dans ces conditions, **la révision de la directive doit conduire à une tarification des infrastructures routières, intégrant les coûts externes, et applicable à la fois au transport de voyageurs et de marchandises**.

**Dans le domaine de la biodiversité, un recours plus systématique à des instruments économiques est jugé souhaitable, sous réserve qu'une réflexion préalable soit menée sur l'articulation de ces instruments avec les objectifs de conservation poursuivis par les politiques publiques**. Compte tenu de l'importance

des phénomènes d'irréversibilité, il convient, en effet, de ne pas se limiter aux instruments de nature économique mais de recourir également à des politiques de conservation et de protection réglementaire, lorsque cela est nécessaire.

S'agissant, enfin, de la possibilité d'utiliser des régimes transfrontaliers d'échange de quotas d'émission entre groupes d'États membres pour lutter contre les polluants atmosphériques classiques, il a été rappelé que la directive 2001/81/CE fixant des plafonds nationaux d'émission repose sur une coordination par les objectifs et non par les instruments. Pour l'heure, l'usage de ces derniers ne fait l'objet que d'une simple coopération (échange d'informations entre les pays portant sur les évolutions économiques et sur les intentions en matière de politique économique). **La France n'en est pas moins favorable à l'engagement d'une réflexion sur une coordination des instruments des politiques environnementales dans un certain nombre de pays.**

Ces réflexions occuperont une large place dans les travaux de la présidence française de l'Union européenne, au deuxième semestre 2008. L'énergie sera, en effet, au cœur des priorités de cette présidence dans une perspective à la fois de sécurité des approvisionnements, de soutien de la compétitivité de l'économie européenne de viabilité environnementale des options retenues.

### III – LA FRANCE INTÈGRE PLEINEMENT L'ÉQUATION « ÉNERGIE-CLIMAT » DANS SA POLITIQUE DE COOPÉRATION

La préservation de l'environnement occupe une place grandissante dans les interventions des différents organismes internationaux. Ainsi, le prochain rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) devrait traiter de l'impact du changement climatique sur le développement humain. Dans le même temps, l'envolée du cours des matières premières et, en particulier des biens énergétiques, conduit ces organismes à prendre davantage en compte les questions d'accès à l'énergie et d'efficacité énergétique dans leurs interventions et l'orientation des politiques d'aide au développement.

La politique française de coopération s'inscrit dans cette démarche en liant les problématiques environnementale et énergétique avec celles de l'aide au développement.

#### **A. Une implication croissante dans des actions de coopération destinées à promouvoir l'efficacité énergétique et à lutter contre l'effet de serre**

##### *1) La mobilisation des instruments d'aide multilatérale*

###### **a) Les fonds internationaux liés au développement durable**

Un premier instrument multilatéral est le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1991, pour apporter aux pays en développement et en transition des ressources destinées à financer les coûts additionnels liés à la protection de l'environnement mondial. Le FEM s'est imposé depuis comme le mécanisme financier des Accords multilatéraux d'environnement (AME) dans les domaines de la protection de la biodiversité, de la lutte contre les changements climatiques, de la protection des eaux internationales et de la couche d'ozone ainsi que de la lutte contre la dégradation des sols et la désertification.

De 1991 à 2005, ce Fonds a été doté de 6,62 milliards de dollars, abondés d'un montant de 3,13 milliards de dollars pour la période 2006-2010 (FEM-4). Comme votre rapporteur l'a déjà souligné dans son précédent avis, le niveau de cofinancement des projets du Fonds atteint, pour la période 1991-2005, le ratio de 3 pour 1. Sur cette période, les financements alloués ont principalement porté sur des projets de préservation de la biodiversité (près de 36 %) et de lutte contre les changements climatiques (34,5 %). Cette répartition sera préservée sur la période 2006-2010, dans le cadre du FEM-4.

Le démarrage de cette 4<sup>ème</sup> phase s'est accompagné d'une série de mesures destinées à maximiser les impacts du FEM, dont une planification stratégique des ressources (mise en place du « système d'allocation des ressources » – RAF – lié aux performances des pays) et la recherche d'une meilleure implication du secteur privé. Dans le prolongement de ces décisions, les priorités du Fonds pour 2008 porteront sur la mise en œuvre d'une initiative de partenariat public-privé, la consolidation du nouveau cycle de projet, l'évaluation de l'application des standards financiers au sein des agences d'exécution ainsi que l'évaluation à mi-parcours du système d'allocation des ressources (RAF).

L'année 2008 devrait aussi être une année test pour la mise en œuvre d'approches transversales en matière de gestion durable des forêts et de gestion des produits chimiques, décidées lors du Conseil du FEM de juin 2007. Au cours de cette réunion, le Conseil s'est également prononcé sur la programmation suivante de l'utilisation des ressources du Fonds pour la période 2008-2010 :

**PROGRAMMATION DES RESSOURCES POUR LES ANNÉES 2008-2010**

(en millions de dollars)

Domaine	Objectifs du FEM-4	Ressources déjà programmées	Objectifs pour les années 2008-2010
Biodiversité	950	42,83	907,17
Changement climatique	950	84,47	865,53
Eaux internationales	335	78,14	256,86
Protection de la couche d'ozone	40	0,91	39,09
Dégradation des terres	282	151,04	130,96
Polluants organiques persistants	282	33,12	248,88
Programmes du FEM	15	-	15
Programme de petits dons	156	128,31	27,69
Partenariat public-privé	-	50,19	-
<b>Total</b>	<b>3.010</b>	<b>569,03</b>	<b>2.491,16</b>

Source : Conseil du FEM de juin 2007

En ce qui concerne les autres instruments internationaux, votre rapporteur rappelle qu'en 2001, trois nouveaux fonds ont été institués, destinés à contribuer au développement durable et à répondre aux demandes spécifiques émanant des pays en développement :

– le *Fonds spécial sur le changement climatique*, géré par le FEM, auquel la France n'a pas contribué à ce jour ;

– le *Fonds pour les pays les moins avancés* destiné à soutenir les programmes d'actions nationaux d'adaptation (PANA) des pays les moins avancés ;

– le *Fonds pour l'adaptation du protocole de Kyoto* qui doit, en principe, être abondé par des prélèvements à hauteur de 2 % de la valeur des crédits carbone générés par les projets faisant appel au mécanisme de développement propre et par d'autres financements (notamment des contributions volontaires des pays industrialisés) mais qui n'est toujours pas opérationnel.

## **b) La contribution de la France à l'aide multilatérale**

### • La contribution française au FEM

Comme votre rapporteur l'a indiqué dans son précédent avis budgétaire, la contribution de la France au FEM depuis 1991 s'élève à 669,53 millions d'euros. Un accord pour la quatrième reconstitution du FEM pour la période 2007–2010 a été conclu en juin 2006. Le montant des autorisations d'engagement correspondantes ouvertes en 2007 s'élève à 139,39 millions d'euros dont 10 millions d'euros au Fonds pour les pays les moins avancés (*voir ci avant*), géré par le FEM. La première tranche de la contribution française a été payée en 2007 pour un montant total de 35,58 millions d'euros en crédits de paiement. **Pour 2008, la deuxième tranche s'élève à 35,06 millions d'euros de crédits de paiement, dont 2,50 millions d'euros au titre du Fonds pour les pays les moins avancés et 32,56 millions d'euros pour le FEM** (programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la LOLF).

### • La contribution française au Fonds pour l'environnement du PNUE

Votre rapporteur rappelle que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) reçoit une subvention de fonctionnement provenant du budget régulier de l'ONU. Son programme d'actions est financé par trois types de contributions : les contributions volontaires non affectées, versées par les Etats au Fonds pour l'environnement ; les contributions affectées et les fonds fiduciaires.

La contribution de la France au Fonds pour l'environnement a été relativement erratique, avec une chute brutale en 1996 (de 2 millions d'euros en 1994, elle avait atteint 240.000 euros). Depuis le lancement de l'initiative française sur la gouvernance internationale de l'environnement, la contribution volontaire française au Fonds pour l'environnement a été substantiellement réévaluée. Elle est ainsi passée de 910.000 euros en 1999 à un peu plus de 3 millions d'euros à partir de 2003. En 2006, cette contribution, intégralement versée par le ministère des Affaires étrangères, s'est élevée à 3,47 millions d'euros. En 2007, elle est restée stable avec un montant de 3,3 millions d'euros (4,34 millions de dollars ; la variation est due à l'effet de change).

Pour sa part, le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) soutient également des programmes menés par la branche parisienne du PNUE (Division technologie, industrie et économie). Le montant de cette contribution est stable depuis 2005, pour atteindre 300.000 euros. Outre cette contribution directe, le ministère apporte également une contribution aux programmes des mers régionales (330.000 euros et deux mises à disposition en 2006) et plus ponctuellement à d'autres conventions hébergées par le PNUE pour des montants inférieurs à 50.000 euros (biodiversité, produits chimiques).

## 2) *Une coopération bilatérale active*

La demande croissante d'énergie, le réchauffement climatique et la détérioration des milieux font de la protection de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie des enjeux stratégiques mondiaux qui nécessitent un renforcement du dialogue et de la coopération entre les États. Dans ce contexte, la France développe une politique bilatérale active de coopération qui mobilise différents instruments et opérateurs.

### a) **Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) a été créé en 1994 pour favoriser la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement et en transition. Constitué pour une première période allant de 1994 à 1998, il a été reconduit pour une deuxième phase de 1999 à 2002, puis pour une troisième de 2003 à 2006, la dotation se montant pour chacune de ces phases à 67 millions d'euros, et pour la quatrième phase (2007–2010), à 70 millions d'euros. **Un versement de 5,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP) a été effectué en 2007. A compter de 2008, les dotations en CP devront augmenter substantiellement pour assurer les décaissements du FFEM. En conséquence, un montant de 15 millions d'euros en CP est inscrit dans le PLF 2008** (programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la LOLF).

Depuis 2003, le comité de pilotage du FFEM a approuvé 70 projets pour engagement pour un montant de 74,17 millions d'euros. 51 % de ces projets ont bénéficié à l'Afrique, suivi par la région Asie Pacifique (19 %), la Méditerranée (13 %), l'Amérique latine (11 %) et l'Europe de l'est (5 %). Le tableau ci-après retrace la répartition des projets du FFEM sur la période, par domaine d'intervention :



**RÉPARTITION DES PROJETS DU FFEM DEPUIS 2003**

<b>Domaine</b>	<b>Nombre de projets</b>	<b>Montant</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>Répartition</b> <i>(en %)</i>
Biodiversité	37	37,57	51 %
Changement climatique	15	18,56	25 %
Eaux internationales	12	11,25	15 %
Dégradation des terres	6	6,77	9 %
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>74,17</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Le FFEM est devenu un instrument majeur de la coopération et du développement dans les domaines de l'environnement mondial. Il doit poursuivre activement la politique de diffusion de ses expériences et ses activités, montrer son rôle et son utilité dans l'aide publique au développement responsable et durable et contribuer à l'image écologique de la France.

• Les priorités du FFEM pour 2008

Les priorités du FFEM pour l'année 2008 sont précisées dans le cadre de la programmation stratégique 2007-2008 qui définit les objectifs d'intervention du Fonds par domaine et par géographie, comme suit :

	<b>Objectifs en % pour les exercices 2007-2008</b> <i>(base = 40 millions d'euros)</i>
<b>Domaine</b>	
Biodiversité	35 % – 50 %
Changement climatique	27 % – 37 %
Eaux internationales	10 % – 20 %
Dégradation des terres	8 % – 15 %
<b>Géographie</b>	
Afrique-Méditerranée	65 %
Autres régions	35 %

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Les ressources disponibles pour engagements par an pour la période 2007-2010 s'élèvent à plus de 23 millions d'euros.

• La mise en œuvre du protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone

Le FFEM assure, pour la France, le suivi des stratégies et les orientations soumises par les pays membres au protocole de Montréal, signé en 1987. Ce protocole a institué un Fonds multilatéral du protocole de Montréal (FMPM) qui a

pour objectif de financer, sous forme de dons, des projets de réduction des substances appauvrissant la couche d'ozone stratosphérique dans les pays en développement. Les projets financés par le Fonds multilatéral peuvent être mis en œuvre par différents organismes internationaux (PNUE, PNUD, etc.) ainsi que par les pays contributeurs, sur financement bilatéral, dans la limite de 20 % de leurs contributions. Dans ce cadre, le secrétariat du FFEM assure le pilotage de la mise en œuvre et la gestion des projets identifiés puis présentés par la France au FMPPM.

Depuis 1994, les engagements français ont permis la réalisation de 93 projets d'élimination de substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO). Fin 2006, 31 projets étaient en cours répartis dans les régions suivantes : 16 en Afrique (Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Mozambique, Ouganda, RCA, Seychelles, Tanzanie, un projet régional), 12 en Asie (Inde, Iran, Laos, Syrie) et 3 en Méditerranée (Maroc, Liban). La reconstitution du Fonds multilatéral du protocole de Montréal a été conclue en décembre 2005, la France s'engageant pour un montant global de 24,36 millions d'euros pour la période 2006–2008. Les autorisations d'engagement correspondantes ont été engagées en 2006. **Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit l'inscription de 8,12 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la troisième annuité** (programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la LOLF).

- La facilité d'appui aux actions exécutées conjointement (FAAEC)

La FAAEC a été mise en place en août 2001 sous l'égide de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) et avec l'appui institutionnel, financier et logistique du FFEM. Cette facilité vise à faciliter, pour la France, l'atteinte de ses engagements de réductions d'émissions de gaz à effet de serre, tout en contribuant à la promotion des technologies propres et au développement des pays en transition ou en développement. A cette fin, elle aide les entreprises françaises à mettre en œuvre des projets « Mise en œuvre conjointe » (MOC) et « Mécanisme de développement propre » (MDP).

Depuis 2003, la FAAEC a contribué à de multiples actions : élaboration du guide des mécanismes de projet prévus par le protocole de Kyoto, appui à l'instruction et à la finalisation du programme régional «Africa Assist», appui à Lafarge Maroc pour le montage complet du projet de parc éolien de Tétouan (10 MW) jusqu'à son enregistrement par le conseil exécutif du MDP en septembre 2005, appui technique et méthodologique pour l'incorporation d'un volet MDP dans un important projet de traitement des eaux usées à Fès au Maroc, établissement d'un programme d'appui au MDP dans quatre provinces de l'Ouest de la Chine, etc. Initialement dotée de 2 millions d'euros, la FAAEC a engagé 1,5 million d'euros pour ces réalisations depuis sa création.

## **b) Les actions de l'Agence française de développement (AFD)**

Comme votre rapporteur l'a évoqué l'année dernière, l'AFD, opérateur pivot de l'aide publique au développement de la France, intègre désormais les aspects environnementaux dans sa stratégie d'intervention <sup>(1)</sup>, en se concentrant plus particulièrement sur deux volets : la lutte contre les changements climatiques et la préservation de la biodiversité.

*S'agissant de la protection de la biodiversité*, quatre thèmes ont été retenus : la gestion durable des forêts de production, les parcs de biodiversité, la valorisation des produits traditionnels et le corail dans le Pacifique Sud. L'AFD intervient ainsi depuis plusieurs années dans le cadre de l'initiative internationale pour le bassin du Congo. Dans d'autres régions, l'agence apporte son appui au développement d'aires protégées, en particulier au bénéfice des populations environnantes : par exemple, la gestion des forêts, des parcours d'élevage et des aires protégées dans la province d'Ifrane au Maroc, la réhabilitation du parc naturel de Meru au Kenya, ou encore la mise en place, en partenariat avec WWF, du parc national des Quirimbas au Mozambique.

*En matière de lutte contre les changements climatiques*, les opérations de l'agence dans les pays à revenu intermédiaire et émergents se focalisent sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> à travers des projets valorisant l'efficacité énergétique et faisant appel aux énergies renouvelables. Dans le même temps, pour mobiliser durablement les bénéficiaires des opérations financées, l'AFD s'efforce de rapprocher lutte contre les changements climatiques et développement local, à travers des investissements réalisés au bénéfice des économies et des populations locales.

En Chine, par exemple, où votre rapporteur a eu la possibilité de se rendre, l'AFD est présente à travers des projets d'efficacité énergétique et de transport propre. Depuis 2004, l'agence a consenti 307 millions d'euros de prêts, dont 85 millions de nouveaux engagements en 2006 sur deux programmes (transports publics au gaz à Changsha dans la province du Hunan et ouverture d'une ligne de crédit bancaire pour la mise en œuvre de projets MDP). Par ailleurs, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) – dont votre rapporteur rappelle que l'AFD assure le secrétariat – mène un programme d'efficacité énergétique dans le bâtiment (2,7 millions d'euros sur 2004–2007) et un projet de formation des cadres locaux au montage de projets MDP (750.000 euros).

---

(1) *Le CICID du 19 juin 2006 a élargi le mandat de l'AFD à la protection des biens communs de l'humanité, dont font partie la biodiversité et le climat.*

### L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN CHINE

L'ouverture d'un bureau de l'AFD à Pékin en juillet 2004 a été suivie, en octobre de la même année, par la signature d'un accord-cadre entre l'agence et le ministère des Finances chinois. L'action du groupe AFD en Chine se concentre sur la protection de l'environnement. Les financements alloués sont utilisés pour des projets permettant une meilleure maîtrise de l'énergie ou une réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans les trois secteurs mentionnés dans l'accord-cadre de 2004, à savoir :

– La production d'énergie : l'AFD contribue à l'usage d'énergies sobres et propres (co-génération au gaz naturel, par exemple), d'énergies renouvelables (énergies solaire, éolienne et géothermale, petites centrales hydroélectriques) ou encore à l'optimisation de la consommation d'énergie dans l'industrie ;

– Les transports ferroviaires et urbains : l'agence soutient des projets d'électrification de chemins de fer, de réduction de la demande de transport routier, mais aussi de transports urbains (planification urbaine, gestion du trafic, systèmes de transport urbain sobres et propres) ;

– Le développement urbain : l'AFD participe à des projets d'amélioration des systèmes de chauffage urbain et de climatisation (amélioration des normes de construction, optimisation de la consommation d'énergie dans l'habitat), mais aussi à l'amélioration de la gestion des déchets urbains, notamment en permettant l'utilisation des gaz issus de déchets solides pour produire de l'électricité.

En 2007-2008, les pistes de travail envisagées par l'agence en Chine concernent l'énergie éolienne, les transports urbains et ferroviaires, la mini-hydraulique, la géothermie, l'agro-écologie, la reforestation et la biodiversité.

*Source : Agence française de développement*

D'après le plan d'affaires de l'AFD pour 2007, la protection de l'environnement et l'exploitation durable des ressources naturelles s'est imposée comme un secteur en forte croissance dans l'ensemble des régions d'intervention avec 366 millions d'euros d'engagements en 2006. Les interventions de l'agence à ce titre ont concerné l'environnement urbain et industriel, la lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub>, la protection des ressources en eau, la préservation de la biodiversité et la gestion durable des sols.

Les engagements 2007 <sup>(1)</sup> dans le secteur de l'environnement devraient atteindre 314 millions d'euros, dont 30 millions d'euros en subventions et 284 millions d'euros en prêts.

---

(1) Les crédits budgétaires alloués à l'AFD sont inscrits dans la Mission « Aide publique au développement » gérée en grande partie par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances.

### c) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

En lien avec son contrat d'objectifs 2007-2010 signé le 21 décembre 2006, l'ADEME a défini ses orientations stratégiques dans le cadre desquelles l'action internationale participe à la mise en cohérence des actions nationales avec les problématiques d'environnement global. Cette action est notamment destinée à contribuer à la mise en œuvre des accords internationaux ainsi qu'au rayonnement de l'expertise et du savoir-faire français.

L'action internationale de l'agence vise, en premier lieu, à promouvoir les politiques, méthodes et approches françaises au plan européen. **Dans la perspective de la prochaine présidence française de l'UE, l'ADEME met en œuvre une stratégie de défense de nos positions s'agissant de la politique européenne de l'énergie et de la politique environnementale européenne**, qui révisera, pour la période 2010-2020, la stratégie de développement durable et le « 7<sup>ème</sup> plan d'action pour l'environnement ».

En deuxième lieu, cette action a pour objectifs de valoriser l'action des acteurs français en favorisant les échanges de bonnes pratiques et la mise en commun d'expériences sur la maîtrise de l'énergie.

En troisième lieu, l'ADEME a également pour mission d'accompagner l'essor des politiques de maîtrise de l'énergie et de protection de l'environnement au plan international. L'agence est ainsi associée à la préparation des grandes échéances internationales, comme l'après Kyoto. Elle contribue également aux objectifs de la politique d'intégration et de « voisinage » de l'Union européenne, dans la continuité des jumelages institutionnels auxquels elle a participé. L'agence soutient, par ailleurs, la « Stratégie méditerranéenne de développement durable » en conduisant des actions de coopération bilatérale en Algérie, au Maroc et en Tunisie, qui portent sur l'efficacité énergétique dans la construction, le développement des énergies renouvelables et la gestion des déchets. En outre, l'ADEME place au cœur de son action l'accès durable aux services énergétiques en Afrique sub-saharienne et à Madagascar. Enfin, en partenariat avec l'AFD notamment, elle développe ses interventions en Chine et en Inde.

### UN EXEMPLE DE LA PRÉSENCE DE L'ADEME EN CHINE

Depuis 1999, l'ADEME pilote une opération de lutte contre le changement climatique, orientée sur des opérations d'efficacité énergétique dans le bâtiment et la promotion des énergies renouvelables, qui a vocation à s'inscrire dans la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

Ce programme, financé par le FFEM, a déjà permis d'obtenir des résultats significatifs :

- 11.000 logements économes (Harbin, Shenyang et Pékin) pour un surcoût à la production de 7 % ;
- 44.000 tonnes de CO<sub>2</sub> évitées par an grâce à la réduction de 50 % des consommations de chauffage.

Avec l'appui de l'AFD, les actions portent désormais sur la climatisation (Shanghai), la qualité environnementale (Pékin), la réhabilitation de l'habitat existant et l'habitat rural (province de Heilongjiang).

*Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.*

En quatrième lieu, l'ADEME a pour mission d'appuyer la croissance du chiffre d'affaires du marché des éco-technologies à l'export. Ainsi, l'agence élabore et met en œuvre, en partenariat avec les éco-entreprises, une stratégie à l'export pour les PME-PMI, stimulant les relations entre les secteurs public et privé. En collaboration avec UBIFRANCE, elle assure l'animation du « *Plan Export des Eco-entreprises* » (PEXE), qui regroupe 650 acteurs publics et privés. L'ADEME contribue, en outre, à l'essor d'opérations liées au mécanisme de développement propre (MDP) dans le cadre du protocole de Kyoto.

Enfin, l'agence doit faire jouer l'effet levier des partenariats et financements européens et internationaux. Elle s'efforce donc de mettre en place des partenariats opérationnels avec les organismes dotés de lignes de crédits spécifiques pour l'énergie et l'environnement (les principaux partenaires de l'ADEME sont, au niveau national, l'AFD et le FFEM, et au niveau international, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les banques de développement et les agences dédiées des Nations unies).

Votre rapporteur rappelle que le budget total de l'ADEME pour 2008 s'élève à 313,9 millions d'euros, dont 242 millions d'euros de recettes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et 72 millions d'euros de subventions en provenance du budget général.

## **B. L'engagement de la France en faveur d'une gouvernance renforcée de l'environnement**

Au-delà des actions concrètes de coopération qui sont mises en œuvre, tant dans le cadre multilatéral que bilatéral, la France milite activement en faveur d'un renforcement de la gouvernance de l'environnement.

*1) Au plan international, la France soutient la création d'une Organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUE)*

### **a) Apporter une réponse globale aux défis écologiques actuels**

Depuis 2000, la France a pris l'initiative de créer une organisation globale traitant d'environnement aux Nations unies, construite sur les bases de l'actuel Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). **Cette initiative part de l'analyse qu'une simple réforme du PNUE ne peut suffire pour donner l'impulsion politique indispensable et apporter une réponse globale et coordonnée de la communauté internationale devant l'ampleur des défis environnementaux.**

Lors du Sommet de Johannesburg de 2002, puis devant l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), le Président Jacques Chirac avait proposé une transformation du PNUE en une Organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUE) dans le but de donner plus de force politique à l'action internationale environnementale, de renforcer la cohérence de l'action internationale et de permettre aux pays en développement (PED) de construire et de mettre en œuvre leurs politiques nationales de l'environnement. Suite à cette proposition, un groupe de travail intergouvernemental informel (le « groupe des 26 ») a été mis en place par la France à New York afin de réaliser un premier bilan de la politique de l'environnement au sein des Nations unies et de définir les options possibles de réformes. Un consensus international sur la faiblesse de la Gouvernance internationale de l'environnement (GIE) s'est ainsi peu à peu constitué.

Dans la déclaration finale du Sommet du millénaire (New York, septembre 2005) les chefs d'États et de gouvernements des membres de l'Organisation des Nations unies se sont engagés à réfléchir à « *une structure plus intégrée en matière environnementale* » (article 169), ce qui a permis d'engager un processus de consultations informelles. Le groupe intergouvernemental a rendu ses conclusions en juin dernier et propose un processus en deux étapes : la première reposant sur un renforcement du PNUE ; la seconde visant à sa transformation, à terme, en une ONUE. La 62<sup>ème</sup> session de AGNU est invitée à examiner les propositions de ce groupe informel.

Afin d'influencer ce processus, la France a organisé une conférence des « *Citoyens de la terre pour une gouvernance écologique mondiale* », les 2 et 3 février 2007. Cette conférence a permis de mettre en valeur les atouts d'une

ONU qui jouerait le rôle de chef de file au service d'une plus grande cohérence des politiques, d'une rationalisation des structures et de l'adoption de normes environnementales. Cette organisation apporterait une expertise scientifique de haut niveau, assurerait une fonction de veille et d'alerte en matière environnementale et s'attacherait au renforcement de l'intégration de l'environnement dans les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté. Cette conférence a notamment débouché sur la **création d'un « groupe des Amis de l'ONU » qui regroupe à ce jour 53 Etats**, dont les 27 Etats membres de l'Union européenne. La première réunion des « Amis de l'ONU » s'est tenue à Agadir, au Maroc, les 12 et 13 avril 2007.

#### **b) La nécessaire réforme du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)**

Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a été créé en 1972 pour promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement, analyser la situation de l'environnement dans le monde et gérer l'utilisation des ressources du Fonds pour l'environnement<sup>(1)</sup> qui finance le programme d'actions du PNUE. Votre rapporteur rappelle qu'un certain nombre de conventions environnementales sont, en outre, rattachées administrativement au PNUE, notamment la convention sur le commerce des espèces en danger (CITES), la convention sur la conservation des espèces migratoires, la convention de Bâle sur les transports de déchets dangereux et la convention sur la diversité biologique. Le PNUE est également l'une des trois agences exécutives du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), avec la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Le PNUE est à l'initiative de contributions importantes sur la situation de l'environnement dans le monde et ses implications. Il a notamment publié, fin juin 2007, **un rapport sur « la dégradation environnementale, source de tensions et de conflits au Soudan »**. Ce rapport souligne l'ampleur de la dégradation des terres et de la désertification dans le pays. Cette dégradation de l'environnement constitue, d'après le rapport, « l'une des causes profondes à l'origine des décennies d'agitation sociale et de conflits » au Soudan. Le PNUE a également participé, avec le secrétariat de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), au lancement, début septembre 2007, d'un portail Internet destiné à faciliter l'échange d'informations entre les vendeurs, les acheteurs et les fournisseurs participant au mécanisme de développement propre (MDP), dans le cadre du protocole de Kyoto.

---

(1) Ce Fonds recueille les contributions volontaires non affectées, versées par les Etats, pour le financement du programme d'action du PNUE. Il se distingue du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui est un instrument financier multilatéral d'aide à la mise en œuvre des grandes conventions internationales sur l'environnement.



Malgré ces initiatives et les efforts engagés, le PNUE ne remplit pas toutes les fonctions que l'on pourrait en attendre, dans la mesure où les contributions des Etats sont facultatives et où il ne rassemble qu'un nombre limité d'Etats. Ce constat est à l'origine du projet, activement soutenu par la France, de sa transformation en ONU. Ce projet a récemment reçu un appui remarqué de M. Achim Steiner, actuel directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Lors de la réunion de Rio, en septembre dernier, ce dernier a, en effet, indiqué que l'échec actuel du Programme était principalement dû à sa taille limitée, à sa faible autorité et à ses ressources insuffisantes. Dans ces conditions, il a estimé que le PNUE, même renforcé et en meilleur ordre de marche, ne serait structurellement pas en mesure de produire les améliorations significatives pour répondre aux défis environnementaux.

### **c) Des perspectives d'aboutissement encore incertaines**

Depuis 2002, des Etats ou groupes d'Etats ont manifesté formellement leur soutien au projet de transformation du PNUE en ONU comme l'illustrent les déclarations suivantes : déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage à Ouagadougou, le 27 novembre 2004 ; conclusions du Conseil européen du 18 juin 2005 ; déclaration du Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement de la Commission de l'Océan indien à Antananarivo, le 20 juillet 2005 ; déclaration des personnalités présentes à la conférence de Paris le 3 février 2007.

Toutefois, certains Etats demeurent réticents ou hésitants, comme les Etats Unis et la Russie, peu sensibles aux questions d'environnement dans un cadre global. Les États-Unis, favorables à une réforme des institutions dans le cadre des Nations unies, ne sont pas disposés à se rallier à ce projet, ni même à soutenir une résolution de l'Assemblée générale sur les « *termes de référence d'une négociation formelle* ». Pour leur part, les pays émergents expriment une certaine méfiance envers cette initiative, susceptible de compromettre leur développement, en imposant des « normes vertes » trop sévères. Votre rapporteur observe cependant que ces positions sont susceptibles d'évoluer. Ainsi, si l'Inde reste farouchement hostile au projet d'ONU, la Chine cultive une certaine ambiguïté tandis que l'Afrique du Sud, le Pakistan, l'Egypte et le Brésil se montrent progressivement plus ouverts au débat. Ce dernier pays a d'ailleurs pris l'initiative de relancer le débat sur cette question, les 3 et 4 septembre derniers, en organisant une réunion ministérielle sur la gouvernance internationale de l'environnement et du développement durable. Cette réunion a permis une avancée, le Brésil adoptant désormais une attitude plus ouverte en soulignant l'urgence d'une réforme allant au-delà du simple renforcement du PNUE et la nécessité de créer une nouvelle institution internationale.

Pour l'heure, les deux co-présidents du groupe informel des « *Amis de l'ONU* » doivent rendre compte, en fin d'année, des progrès du processus de consultations, engagé au cours de la 62<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies. Au stade actuel des consultations et compte tenu de l'équilibre des forces, il ne paraît pas envisageable que l'Assemblée générale adopte une résolution

visant à créer, dès cette session, un groupe formel ayant pour mandat d'élaborer le projet d'une nouvelle organisation. Afin d'influencer ce processus onusien et de prolonger le dialogue des conférences de Paris, Agadir et Rio de Janeiro, le Costa Rica a proposé d'organiser, en janvier 2008, une nouvelle réunion ministérielle sur le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement.

*2) Au niveau national, le MEDAD a une vocation transversale*

**a) Les attributions du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)**

Le nouveau ministère intègre, de façon tout à fait inédite, la conduite de différentes politiques en matière de transports, d'énergie, d'équipement, d'urbanisme et d'environnement, afin d'apporter une réponse globale aux défis écologiques.

**Votre rapporteur souligne que cette nouvelle structure n'a pas d'équivalent chez nos principaux partenaires européens ou membres de l'OCDE.** Le schéma d'un ministère chargé de l'environnement, responsable d'un noyau dur de compétences propres (protection de la biodiversité, prévention des pollutions, gestion des déchets et de l'eau, la lutte contre le changement climatique) prévaut en Europe du sud (Italie, Espagne, Portugal). Dans certains pays, le périmètre des ministères de l'environnement correspond à des attributions plus larges, en particulier l'agriculture (Autriche, Royaume-Uni), les forêts (Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Turquie) ou les énergies renouvelables (Allemagne). Plus exceptionnellement, et essentiellement pour des raisons d'affichage propres au contexte politique de ces pays, des questions particulières comme le tourisme (Afrique du sud, Mexique) ou la sûreté nucléaire (Allemagne) apparaissent également dans les mandats des ministères de l'environnement en tant que compétences propres. La plupart du temps, la question climatique est intégrée dans le mandat des ministères de l'environnement, mais bénéficie, dans certains cas, de l'appui de dispositifs spécifiques : agence et / ou ambassadeur ou conseiller spécial dédié (Espagne, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande), structure interministérielle (Mexique). **En revanche, le transport, l'équipement ou l'aménagement du territoire ne sont combinés avec l'environnement dans aucun de ces organigrammes, ce qui illustre la nouveauté que constitue le MEDAD.**

Les attributions du nouveau ministère étaient, en effet, jusqu'à présent éclatées entre les ministères chargés des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM), de l'écologie et du développement durable (MEDD) et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI). Elles concernent désormais les domaines du développement durable et de l'environnement, de l'énergie et des matières premières, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, de l'aménagement de l'espace rural et de la forêt, de l'aménagement et du développement du territoire et de la mer (à l'exception de la pêche, des cultures marines et de la construction et de la réparation navales). Le ministère participe, en outre, à l'élaboration des programmes de recherche concernant ses attributions.

Ainsi, au titre du développement durable, le MEDAD élabore notamment la politique de lutte contre l'effet de serre et les changements climatiques, la politique de l'eau et la protection de la biodiversité. Au titre de la politique de l'environnement, il participe, en particulier, à la réduction des nuisances sonores et à la préservation de la qualité de l'air ainsi qu'à l'élaboration de la législation fiscale en matière d'environnement et d'énergie. Enfin, dans le domaine de l'énergie, le nouveau ministère est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de l'énergie et des matières premières, afin notamment d'assurer la sécurité d'approvisionnement, la lutte contre le réchauffement climatique et la compétitivité de l'économie.

Votre rapporteur se félicite de cette innovation qui contribue à une meilleure prise en compte de la problématique environnementale dans la prise de décision ainsi qu'au renforcement de la cohérence des politiques publiques, en particulier dans le domaine énergétique.

**b) Une forte mobilisation du MEDAD est attendue dans le cadre de la prochaine présidence française de l'Union européenne**

Votre rapporteur souhaite appeler l'attention sur la forte mobilisation qui sera exigée du MEDAD au cours du second semestre 2008, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne. **La thématique « lutte contre le changement climatique/énergie » sera, en effet, l'un des axes forts de notre présidence et de nombreux événements y seront consacrés.** Naturellement, d'autres sujets importants, comme la biodiversité, l'eau, la pollution, les déchets, la gestion des risques ou la sécurité dans les transports, seront également traités pendant cette période, conduisant le MEDAD à jouer un rôle majeur.

Il convient de distinguer les événements obligatoires, notamment les Conseils « environnement » et les conférences des parties aux grands accords internationaux, des autres événements à l'initiative de la Présidence. Les principaux événements liés au climat et à l'énergie sont présentés ci-après :

– *Conseils* : deux Conseils sont prévus, dont une session Énergie. Deux Conseils « environnement » doivent également avoir lieu.

– *Conseils informels* : trois Conseils informels sont envisagés, tous consacrés à la lutte contre le changement climatique. Une réunion « environnement » aura lieu sur le régime multilatéral du climat pour préparer les négociations internationales et parvenir au partage du fardeau entre Etats-membres. Une deuxième réunion portera sur la relation « transports et développement durable » et abordera les instruments économiques permettant d'assurer une meilleure contribution du secteur des transports à la lutte contre l'effet de serre (tarification des infrastructures, permis d'émission, fiscalité). Enfin, une rencontre « énergie » devrait se tenir dans la perspective, d'une part, des négociations internationales sur le climat (volet énergie) ; d'autre part, du partage du fardeau en matière d'énergies renouvelables (objectif de 20 % d'ENR pour l'Union européenne à répartir entre Etats-membres).

– *Réunions de ministres* : deux réunions sur le développement urbain durable et l’eau pourraient être liées à la problématique du climat. Il s’agit, en premier lieu, de la réunion informelle sur l’aménagement du territoire, l’urbanisme et le logement, autour des thèmes de l’avenir de la politique de cohésion et du développement urbain durable, dans la suite de la Charte de Leipzig. En second lieu, une conférence des ministres chargés de la gestion de l’eau pourrait avoir lieu dans le cadre du partenariat euro méditerranéen. Cette initiative permettrait un échange sur les stratégies d’adaptation au changement climatique, en matière de gestion de l’eau, et le renforcement des partenariats UE-Méditerranée sur cette question.

– *Conférences des parties (COP)/accords internationaux* : la participation à ces conférences est une lourde tâche pour la Présidence qui doit coordonner, puis présenter la position européenne et prendre part aux négociations avec les grands groupes de pays. Sur la question climatique, une conférence des parties à la Convention cadre sur le climat et au protocole de Kyoto aura lieu, à Poznan, du 1<sup>er</sup> au 12 décembre 2008. L’action diplomatique de la Présidence visera à amener les principaux émetteurs de gaz à effet de serre à un accord, notamment les États-Unis et les pays émergents. Compte tenu de l’ampleur et de la complexité de la question, le processus de préparation est lourd tant en matière européenne qu’internationale : deux ateliers seront préalablement organisés au niveau européen, puis une réunion internationale préparera la conférence proprement dite. Par ailleurs, une rencontre du Conseil permanent partenariat énergétique UE-Russie <sup>(1)</sup> pourrait être envisagée.

– *Colloques et groupes à haut niveau* : plusieurs rencontres sont prévues dont un séminaire sur les énergies renouvelables (la directive cadre sur la promotion des énergies renouvelables devrait être proposée par la Commission en novembre 2007 et adoptée sous présidence française) et un séminaire sur les technologies énergétiques faiblement carbonées.

Cette liste non exhaustive montre combien l’approche intégrée que soutient la structure du MEDAD pourra s’avérer utile dans les négociations à venir.

### **C. Les crédits inscrits dans le PLF 2008**

#### *1) Une nouvelle nomenclature budgétaire*

Les actions et les crédits du programme 211 « *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* » ont été en grande partie intégrés en 2008 dans le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables* ». Le tableau ci-après retrace ces changements de nomenclature budgétaire :

---

(1) « *EU-Russia Energy Permanent Partnership Council* ». Ce Conseil a été créé en 2005 à l’initiative de la présidence britannique de l’Union européenne, dans le souci d’associer davantage le Conseil au dialogue énergétique avec la Russie. Réuni pour la deuxième et dernière fois à l’automne 2006, il vise à être « l’instance de pilotage politique » du dialogue énergétique entre la Russie et l’Europe.

<b>Nomenclature 2007</b> <b>Actions du Programme 211</b>	<b>Nomenclature 2008</b> <b>Actions du Programme 217</b>
Action 1- Développement durable (crédits SNDD et lutte contre le changement climatique) Action 2- Connaissance environnementale Action 6- Information et communication Action 7- Évaluation et expertise	Action 1- Stratégie expertise et gouvernance en matière de développement durable
Action 4- Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement	Action 2- Fonction juridique
Action 5- Management et soutien	Action 3- Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement
Action 5- Management et soutien	Action 5- Politique des ressources humaines et formation
Action 5- Système d'information	Action 4- Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques
Action 3- Action internationale	Action 6- Action européenne et internationale
Action 5- Management et soutien <i>(Titre 2 – dépenses de personnel)</i>	Action 14- Personnels œuvrant pour les programmes "Recherche dans le domaine des risques et des pollutions" et "Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat"
Action 5- Management et soutien <i>(Titre 2 – dépenses de personnel)</i>	Action 16- Personnels œuvrant pour le programme "protection de l'environnement et prévention des risques"
Action 8- Commission nationale du débat public	Action 25- Commission nationale du débat public

Les crédits de titre 2, inscrits sur le programme 217 et en provenance du programme 211, sont de 232,99 millions d'euros, soit une augmentation de 2,59 %. Ces crédits correspondent à un plafond d'emploi fixé à 3.765 ETPT, soit le plafond annuel de 2007 minoré de 10 emplois jusqu'alors mis à la disposition des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel et désormais transférés sur le budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Ces crédits intègrent également une mesure de transfert interne de 2,59 millions d'euros entre le titre 3 et le titre 2 pour intégration sous plafond de 40 agents mis à disposition du ministère.

Le titre 2, auparavant concentré sur une action du programme 211, est désormais ventilé sur deux actions du programme 217, car ces crédits concernent des dépenses de personnels œuvrant pour le compte de deux programmes distincts.

L'action « commission nationale du débat public » (CNDP) englobe des crédits de titre 2 et des crédits de fonctionnement au titre de cette commission, comme en 2007.

Les crédits hors titre 2 sont reconduits de 2007 à 2008 à l'exception des mesures suivantes :

- mesure précitée de transfert ;
- mesure négative de 1,54 million d'euros sur le titre 5 (dépenses d'immobilier), liée au report de certaines opérations immobilières ;
- la mesure inscrite dans la LFI 2007 au titre du déménagement du site de Ségur (39,82 millions en autorisation d'engagement) n'est pas reconduite.

Les crédits de fonctionnement et d'immobilier de l'ancien programme 211 feront l'objet d'une gestion commune avec ceux déjà inscrits sur le programme 217, afin de réaliser des économies d'échelle.

Les crédits des actions de stratégie, communication et de prospective ont été regroupés dans une seule action dans le programme 217, afin de concentrer l'ensemble de ces moyens et de gagner en lisibilité. Ces crédits transférés sur l'action 1 du programme 217 restent globalement stables (14,58 millions d'euros en 2008), étant donné le caractère stratégique de ces politiques publiques.

De même, les crédits attribués à la fonction juridique, l'action internationale et la commission nationale de débat public restent stables. La protection de l'environnement et des conditions du développement durable nécessite des moyens continus pour la production juridique et réglementaire ainsi que la tenue et le développement d'outils de veille.

Les crédits mobilisés par le MEDAD – pôle écologie en 2007 – pour son action internationale représentent près de 4 millions d'euros en crédits de paiement <sup>(1)</sup>, soit environ 0,54 % du budget du ministère (pôle écologie), auxquels s'ajoutent 120,6 ETPT.

## *2) La Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)*

Les moyens prévus dans la LFI 2007 pour la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) se sont élevés, hors dépenses de fonctionnement courant, à 830.000 euros en autorisations d'engagement. Ces moyens sont affectés, pour l'essentiel, à des crédits d'études et des dépenses de préparation et de logistique afférentes au rôle interministériel de la MIES dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Le PLF 2008 prévoit un montant identique de 830.000 euros.

---

(1) Service des affaires Internationales, Direction de l'eau, Direction de la nature et des paysages, principalement.

En raison de son caractère interministériel et de la transversalité de sa mission, la MIES a vocation à bénéficier de mises à disposition de personnels par les principaux ministères concernés et leurs établissements publics. Les ministères actuellement mis à contribution dans leurs effectifs budgétaires sont le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (2 agents) et le MEDAD (6 agents). Le ministère de l'agriculture et de la pêche devrait également mettre un agent à disposition. La MIES bénéficie par ailleurs de la mise à disposition d'un cadre à temps partiel (à 50 %) par Météo France ainsi que d'un cadre par la Caisse des dépôts et consignations pour les questions économiques et financières liées à la définition et la mise en œuvre de la politique Climat.

**Votre rapporteur considère que la concordance de la Présidence française de l'Union européenne avec des échéances majeures dans les négociations sur l'évolution du régime multilatéral du climat milite en faveur d'un renforcement de ces mises à disposition en faveur de la MIES, dans les meilleurs délais.** Il rappelle avoir appelé de ses vœux, dès 2002, la mise en place d'un « droit de tirage » en faveur de la MIES afin que la Mission puisse recourir à des experts d'autres services et renforcer ainsi sa capacité de préparation des rencontres européennes et internationales que la Présidence française devra coordonner et animer, au second semestre 2008.

### *3) La mise en place d'un document de politique transversale relatif à la politique Climat*

D'un point de vue budgétaire, la politique de lutte contre le changement climatique est une politique transversale et ne ressort donc pas d'un programme ministériel au sens de la LOLF. Les différents ministères et leurs établissements publics concourent le plus souvent à la politique Climat dans le cadre d'actions poursuivant plusieurs finalités dont, notamment, la maîtrise de l'énergie.

La mise en place, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, d'un document de politique transversale (DPT) relatif à la politique Climat répond au souhait de renforcer son pilotage. Ce document, dont votre rapporteur avait à plusieurs reprises appelé de ses vœux l'élaboration, permet de mieux apprécier l'impact budgétaire de cette politique et lui confère une visibilité nouvelle.

Votre rapporteur se félicite de cette initiative qui vient utilement compléter les informations fournies par le rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique.

Selon une première approximation, réalisée par la MIES, **le coût budgétaire (hors exonérations fiscales) de l'ensemble des politiques sectorielles, dont une partie des bénéficiaires contribuent favorablement à la politique climat, est évalué en 2007 à environ 2,9 milliards d'euros.**

Pour 2008, ces moyens devraient être significativement renforcés pour atteindre 3,1 milliards d'euros en crédit de paiement et près de 3,4 milliards d'euros en autorisation d'engagement.



## CONCLUSION

Comme votre rapporteur l'a souligné lors du débat parlementaire sur le Grenelle de l'environnement, aucune politique environnementale ne peut réussir si elle ne s'intègre à une démarche mondiale. Et aucune politique environnementale ne peut être efficace sans une approche transversale, permettant de prendre en compte d'autres politiques publiques dans le domaine des transports, de l'énergie ou encore de l'équipement. C'est la raison pour laquelle le présent rapport met aussi bien l'accent sur la structure inédite du MEDAD que sur la nouvelle stratégie européenne, qui intègre les problématiques climatique et énergétique, ou le dialogue avec les grands pays émetteurs de gaz à effet de serre dans le cadre de la négociation sur le futur régime multilatéral du climat.

**Ces différents aspects mettent en lumière la nécessité d'une approche politique reposant sur le dialogue, la concertation et la coopération pour répondre aux problèmes écologiques et énergétiques. Votre rapporteur est convaincu que c'est à cette seule condition que les défis actuels pourront être relevés de manière à la fois efficace et solidaire.**



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » pour 2008 au cours de sa réunion du 31 octobre 2007.

Après l'exposé du rapporteur, **le Président Axel Poniatowski** a remercié le rapporteur pour la qualité de son exposé qui reflète sa grande compétence sur les sujets liés à la politique énergétique et au développement durable. Il l'a alors interrogé sur les obligations qui incombent aux grands Etats, en particulier la Chine et les Etats-Unis qui sont les deux principaux pays pollueurs en matière d'émission de gaz à effet de serre. Or, pour des raisons différentes, ni l'un ni l'autre ne sont soumis aux obligations du Protocole de Kyoto. S'agissant de la Chine, en passe de devenir le premier pays pollueur, est-il prévu de l'intégrer dans les discussions de l'après Kyoto ? Alors qu'aux Etats-Unis, plusieurs Etats fédérés ont pris des mesures de réduction de leurs gaz à effet de serre, connaît-on le niveau total de ces réductions et peut-on le rapprocher de ce qu'aurait été l'obligation des Etats-Unis s'ils avaient ratifié le Protocole de Kyoto ?

En réponse, **le rapporteur** a précisé que pour la Chine, qui sera en 2009 le premier pays émetteur de CO<sub>2</sub>, l'objectif des négociations en cours sur la période *post* 2012 vise à l'intégrer dans le dispositif global en faisant en sorte que ce pays s'engage sur un objectif de réduction des gaz à effet de serre. La conférence de Bali qui doit se réunir en décembre ne devrait être, de l'avis général, qu'une étape intermédiaire qui pourrait à première vue décevoir l'opinion publique. Mais il s'agit d'avancer progressivement afin de parvenir à un consensus. Les autorités chinoises ne sont pas hostiles par principe à ce que l'on détermine un objectif de réduction d'émissions. Toutefois, elles ne veulent pas d'un objectif global mais d'un objectif *per capita*, c'est-à-dire par habitant. Les discussions sont en cours, mais l'espoir d'aboutir prochainement – fin 2008 ou début 2009 – est réel car il n'est pas envisageable de laisser la Chine de côté si l'on veut vraiment parvenir à un accord global. L'approche de ce pays évolue sur les questions de climat mais aussi d'énergie, en particulier au regard de leur présence en Afrique, où une évolution de la politique chinoise est perceptible.

En ce qui concerne les Etats-Unis, la loi de 2006 votée par le Congrès californien sous l'impulsion du Gouverneur M. Arnold Schwarzenegger a pour objectif de retrouver en 2020 le niveau des émissions de gaz à effet de serre de 1990 ; il s'agit finalement d'un objectif similaire à celui prévu par le Protocole de Kyoto. Les initiatives « locales » ne sont qu'un début, et il existe une réelle volonté de la part de l'ensemble des acteurs américains de déterminer des objectifs clairs, y compris de la part des entreprises qui y voient leur intérêt notamment en matière d'innovation technologique. Il existe d'ailleurs à Chicago, depuis de

nombreuses années, un marché d'échange de quotas. Au niveau fédéral, la politique américaine se limite toutefois à l'aide aux bio-carburants, ce qui pose le problème de l'explosion du cours du maïs qui a quadruplé ces dernières années, du fait de l'obligation d'intégrer 30 % de bio-carburants dans l'essence. Ce qui s'apparente à une aide aux fermiers américains n'est pas sans poser de difficultés, en particulier au Mexique, mais également dans le reste du monde.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2008.*

\*

\* \*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### A l'Assemblée nationale :

*(par ordre alphabétique)*

- Mme Dominique CAMPANA, Directrice de l'action internationale de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- M. Laurent CONTINI, Conseiller au cabinet de M. Bernard KOUCHNER, ministère des Affaires étrangères et européennes
- M. Youenn DUPUIS, Conseiller technique au cabinet de M. Jean-Louis BORLOO, ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables
- M. Jean-Claude GAZEAU, Président de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)
- M. Roger GOUDIARD, Directeur du département Asie à l'Agence française de développement (AFD)
- M. Yorik PELHATE, Chargé des relations avec le Parlement et les institutions d'Air France
- Mme Annick PERRIMOND-DU BREUIL, Directrice des relations institutionnelles d'EADS
- M. Philippe de SAINT-AULAIRE, Directeur Environnement d'Airbus
- M. Philippe ROSIER, Directeur général de "Rhodia Energy Services",
- M. Bertrand SALLÉ DE CHOU, Directeur des affaires publiques, Rhodia
- M. Denis VERRET, Directeur délégué aux affaires publiques France du groupe EADS
- M. Paul WATKINSON, Chargé de mission international, Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)

### En Chine :

#### **Gouvernement, administration et instituts de recherche**

- M. MAO Rubai, Président de la Commission de l'environnement et de la protection des ressources de l'Assemblée nationale populaire
- M. ZHU Guang-Yao, Président du « *China Council for International Cooperation on Environment and Development* » (CCICED) et ancien vice ministre de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (« *State Environmental Protection Environment* » - SEPA)
- M. GUO Jing, Directeur du Secrétariat de la CCICED

- M. YUE Ruisheng, Directeur général adjoint, département de la coopération internationale de la SEPA
- M. XU Huaqing, Directeur du centre énergie, environnement et changement climatique de l’Institut de recherche sur l’énergie (ERI), dépendant de la Commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC)
- M. SUN Hong, Directeur général adjoint, Département de développement rural et social au Ministère de la science et de la technologie (MOST)
- M. LU Xuedu, Directeur adjoint du bureau des affaires environnementales globales, MOST
- Mme DING Ding, Professeur associé, centre énergie, environnement et changement climatique de l’Institut de recherche sur l’énergie (ERI)

### **Société civile**

- Mme FANG Fang, Adjointe au rédacteur en chef du quotidien « *China Environment Daily* »
- Mme LIAO Xiaoyi (Sheri), Présidente et fondatrice de l’ONG « *The Global Village of Beijing* » (GVB), conseillère pour la ville de Pékin dans le cadre des Jeux Olympiques « verts »
- M. MA Jun, Président de l’Institut des affaires publiques et environnementales
- M. Dermot O’GORMAN, Représentant en Chine de l’ONG « World Wild Fund » (WWF)
- Mme SANG Le, Rédactrice du département de presse internationale du Quotidien de Pékin « Beijingnews »
- M. TANG Xiyang, auteur de nombreux ouvrages sur l’environnement dont le “*Tour vert du monde*”
- Mme WANG Yongchen, Présidente de l’ONG « Green Earth Volunteers »
- M. YANG Dongping, Directeur du conseil d’administration de l’ONG « *Friends of Nature* » (FON)

### **Entreprises**

- M. ZHU Yiran, directeur des relations gouvernementales de la CNOOC (« *China National Offshore Oil Corporation* »)
- Mme Juliette LANGLAIS, Responsable du développement commercial d’ASLTHOM en Chine
- M. LIU Chongwei, Responsable de SOGREA en Chine
- M. Ludovic VANDENDRIESCHE, Responsable de la stratégie et du développement en Chine d’AREVA
- M. Eric VAN DEN BERGHE, Directeur général de DEGREMONT Chine
- M. Alexandre XING, Créateur d’un fonds d’investissement pour la promotion des énergies durables (« *China Clean Energy Capital* »)

### **Universités**

- M. ZHUOPING Yu, Directeur exécutif du Centre d'ingénierie des véhicules fonctionnant aux nouvelles énergies de l'université de Tongji

### **Ambassade de France en Chine**

- M. Hervé LADSOUS, Ambassadeur de France en Chine
- Mme Laurence MEZIN, Conseiller
- Mme Donatienne HISSARD, Conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle
- Melle Clea LECARDEUR, Attachée de coopération technique
- M. Michel LI, Assistant sectoriel, Mission économique de Pékin
- Mme Anne DENIS-BLANCHARDON, Consul général adjoint à Shanghai
- M. Michel BAUDERON, Attaché pour la science et la technologie, Consul général de France à Shanghai
- Mme YANG Yang, Assistante sectorielle, Mission économique de Shanghai
- Mme Sarah DUMBRILL, Assistante sectorielle, Mission économique de Shanghai
- M. Christian RAMAGE, Consul général adjoint à Hong Kong

### **Agence française de développement (AFD) en Chine**

- M. Edouard DANJOY, Directeur de l'Agence française de développement (AFD), agence de Pékin
- Mme Agnès BISCAGLIA, Directrice adjointe, AFD, agence de Pékin
- M. Damien NAVIZET, Directeur adjoint, AFD, agence de Pékin
- M. Paul de la GUERIVIERE, Représentant pour la Chine de la PROPARCO, Groupe AFD