



CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT SUR LES ENJEUX DE LA COP21



Commission des affaires européennes

En prévision de la réunion de Paris sur le climat, la COP21, qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre prochains, Mme Fabienne Keller, sénatrice (Les Républicains – Bas-Rhin), et M. Jean-Yves Leconte, sénateur (Socialiste et républicain – Français établis hors de France), ont exposé le 22 octobre 2015 devant la commission des affaires européennes, présidée par M. Jean Bizet, sénateur (Les Républicains – Manche), les objectifs et les engagements de l'Union européenne sur la question du réchauffement climatique. Ils ont, par ailleurs, précisé les enjeux et les défis que les 195 États Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC) devront relever lors de la Conférence de Paris.

Un accord universel : quel contenu ?



© CCNUCC

L'Union européenne souhaite que Paris soit l'occasion de conclure un accord « *universel, juridiquement contraignant, dynamique, prévoyant un mécanisme de révision, de transparence et de vérification des engagements* ».

L'universalité des engagements pris par les 195 États Parties à la CCNUCC constituera en soi un progrès considérable par rapport au protocole de Kyoto, qui n'engageait que quelque 35 pays industrialisés (les États-Unis ne l'ont pas ratifié et le Canada s'en est retiré en 2011) et ne couvrait que 15 % des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Si son **caractère contraignant** n'entraînera pas de mécanisme de sanctions, le protocole de Paris devrait être bien plus qu'une simple déclaration d'intentions : le recours à des mesures robustes de **vérification, de transparence** et d'obligation de rendre compte mettront en lumière tout manquement d'un État à ses engagements, tant à l'égard des autres États Parties que de l'opinion publique.

Enfin et surtout, l'Union européenne plaide énergiquement pour qu'une clause de rendez-vous, tous les cinq ans, conférant à l'accord un caractère **dynamique**, permette d'actualiser, voire d'élever les niveaux d'engagements pris par les États de réduire leurs niveaux d'émissions ainsi que de leurs contributions financières.

Le Conseil Environnement du 18 septembre 2015 a aussi souligné l'égale importance à donner à **l'atténuation** d'une part (*la réduction des émissions de gaz à effet de serre*) et à **l'adaptation** d'autre part (*la prévention et l'aide à la protection des pays, en particulier des plus vulnérables, contre les effets du réchauffement et les accidents climatiques qu'il provoque*). Cet équilibre entre les deux notions ne va pas non plus de soi pour tous les pays, mais il est en cohérence avec l'engagement du Fonds vert pour le climat d'affecter 50 % de ses ressources à chacune des actions. Cet équilibre est surtout une **demande essentielle des pays en développement** qui en font une condition *sine qua non* de leur accord à Paris.

Contributions prévues, déterminées au niveau national (CPDN) : quel impact ?

L'élaboration volontaire par chaque État de ces contributions, décrivant pour chacun sa feuille de route vers l'atténuation de ses émissions carbone, s'est achevée le 1^{er} octobre dernier. Quelque 150 contributions, représentant près de 90 % des émissions mondiales, ont été déposées à cette date. Toutefois, ces contributions cumulées ne permettent pas de limiter la hausse de la température mondiale en deçà des 2°C qui s'approcherait plus des 2,7°/3°C. D'où la nécessité impérieuse d'une **clause de rendez-vous quinquennal dès 2025**.

Présentée dès le 6 mars 2015, la **CPDN de l'Union européenne** – qui est responsable de quelque 9 % des émissions mondiales après la Chine (25 %) et les États-Unis (11 %) – est ambitieuse : elle s'engage pour **une réduction d'au moins 40 % de ses émissions** en 2030 par rapport à 1990, couvrant tous les secteurs – y compris celui de l'Utilisation des Terres, du Changement d'Affectation des Terres et de la Foresterie (UTCATF). Par ailleurs, l'objectif

de l'UE est de **diminuer ses émissions de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990.**

Le financement : quelle réalité ?

Le « financement climatique », élément essentiel en débat, revêt trois aspects :

- D'abord l'aide financière *nouvelle*, évaluée à **100 milliards de dollars annuels à partir de 2020, par les États développés aux pays en développement** pour les aider à **se protéger** des conséquences du réchauffement et à **préparer** leurs économies à une configuration bas carbone. Cela suppose des financements publics, des prêts, les concours des banques multilatérales de développement, l'engagement de fonds privés. Les conditions de ces financements sont un élément central de l'adhésion des pays en développement au projet d'accord.



© Thinkstock

- Ce sont ensuite des mesures innovantes pour **orienter les financements publics vers les investissements bas carbone** ou qui inciteraient les acteurs financiers privés à des **stratégies financières favorables à la neutralité carbone** : capital-investissement dans les technologies propres et les projets d'infrastructures vertes. L'intégration d'une « **clause d'éco-conditionnalité** » dans les financements du FMI ou des banques centrales par exemple dans la mise en œuvre de la politique d'assouplissement quantitatif de la BCE reste tributaire d'une harmonisation des instruments d'évaluation à l'échelle mondiale et d'une définition commune du « financement climatique ».
- Les politiques nationales de transition énergétique devraient programmer la **baisse des soutiens publics aux énergies fossiles** – estimées par l'OCDE à 200 milliards de dollars par an pour 40 pays.

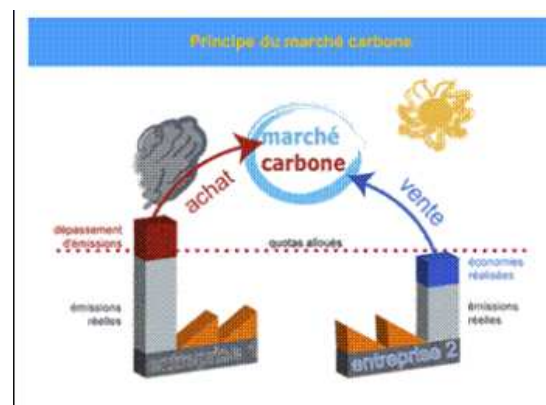
Une **taxe sur les transactions financières** (TTF), actuellement à l'étude dans un cadre de coopération renforcée de 11 pays membres de l'Union européenne, dont la France, pourrait partiellement abonder des politiques d'adaptation et d'atténuation. Enfin, les **carburants maritimes et aériens**, actuellement non couverts par les disciplines de réduction de leurs émissions pourtant massives, pourraient être l'objet d'une **taxation spécifique, via respectivement les armateurs et les compagnies aériennes**, dont la COP21 pourrait acter le principe.

La définition d'un prix du carbone : quels enjeux ?

Initiée par le protocole de Kyoto, la fixation d'un prix du carbone est un des outils privilégiés pour orienter les entreprises émettrices à investir vers la recherche, le développement et la mise en œuvre des technologies bas carbone.

Le **Système Européen d'échanges de quotas d'émissions** (SEQUE), créé en 2005, est devenu – après quelques vicissitudes au démarrage – un mécanisme qui fait maintenant école. Il constitue aujourd'hui le premier marché mondial du carbone et couvre une large portion des émissions de gaz à effet de serre. Sa **réforme en cours** devra conduire à une **hausse significative du prix du carbone**, actuellement très sous-évalué. Proposée ces dernières semaines par la Commission, cette réforme réduira le plafond annuel d'émissions autorisées et portera à 57 % la proportion de quotas mis aux enchères. Il sera essentiel que les revenus générés par ces ventes aux enchères soient fléchés vers les **investissements d'efficacité énergétique et le recours accru aux énergies renouvelables**.

La réforme concentrera la distribution de quotas gratuits vers l'industrie très consommatrice d'énergie et devra être suffisamment sélective pour limiter les risques de perte de compétitivité et donc les « fuites de carbone ».



© cdc.climat

Dans la même logique, pour les co-rapporteurs, un mécanisme de **compensation carbone aux frontières**, compatible avec les règles de l'OMC, devrait empêcher que des biens importés n'utilisant pas de technologies propres ne viennent concurrencer ceux qui sont produits dans des États où les industriels sont astreints à des disciplines strictes en la matière.

Le fonctionnement d'un **mécanisme de marché** établissant un prix du carbone pose à la fois un problème d'**équité** entre activités – selon qu'elles sont ou non émettrices de gaz à effet de serre – et de **compétitivité** entre industries, de mêmes secteurs, de pays ou de continents différents, avec le risque de **délocalisation** qu'il implique. D'où l'importance de l'**universalité des engagements** et de la **généralisation** de mécanismes conférant un **prix au carbone** : c'est un des enjeux majeurs de la Conférence de Paris.

La prise en compte des puits de carbone : quelle évaluation ?

La prise en compte dans les CPDN des puits de carbone constitués par les **prairies et les forêts** varient selon les déclarations, que chaque État tend à présenter sous le jour le plus favorable. Le **Canada et la Russie** se sont, par exemple, engagés à préserver et développer leurs vastes **surfaces forestières** et en ont intégré l'impact dans leurs engagements d'atténuation ; mais les conditions du calcul pour une prise en compte équitable de l'impact de ces puits de carbone sont encore aujourd'hui imprécises. Ainsi, si la contribution de l'Union européenne inclut le secteur de l'**utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie** (UTCATF), elle reste dans l'attente, en 2016, d'une révision des règles européennes de comptabilisation du carbone dans ce secteur.



© Futura-sciences

Conclusions de la commission des affaires européennes

Sur la préparation de la 21^{ème} session de la Conférence des Parties (COP21) à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) :

Prenant acte des conclusions du 5^{ème} rapport d'évaluation du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) et sur l'impact potentiellement désastreux à terme que le réchauffement climatique peut avoir sur la planète, et souscrivant pleinement à l'objectif de contenir l'évolution de la température en dessous de 2°C,

Se félicite des engagements ambitieux souscrits par l'Union européenne dans sa contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) prévoyant pour elle-même une réduction d'au moins 40 % de ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 par rapport au niveau atteint en 1990 ; souscrit à l'objectif de l'Union européenne de diminuer les émissions de 80 à 95 % à l'horizon 2050 par rapport aux niveaux de 1990 ;

Souhaite que l'accord de Paris, pour être équilibré dans les ambitions des uns et des autres, engage toutes les parties dans une démarche de réciprocité, y compris les États émergents, vers des objectifs ambitieux et équitables, tant en matière d'atténuation des émissions que d'adaptation en faveur des pays en développement et de ceux d'entre eux particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques ;

Plus précisément, la commission des affaires européenne :

Sur le financement :

Invite l'Union européenne et ses États membres à dégager les ressources publiques nécessaires au financement des actions destinées à la lutte contre les changements climatiques en particulier en vue d'abonder, conjointement avec des ressources privées, le montant de 100 milliards de dollars annuel attendu à l'horizon 2020 ; souligne la nécessité de concentrer les ressources publiques vers les actions d'adaptation en faveur des pays en développement et pays les plus vulnérables aux accidents climatiques ; rappelle à cet égard l'objectif de l'Union européenne de consacrer, pour la période 2014-2020, 20 % de son budget à des politiques dédiées au climat ;

Encourage les onze États membres de l'Union engagés dans une coopération renforcée, à finaliser la mise en place d'une taxe sur les transactions financières (TTF) dont le produit pourrait être partiellement dédié au soutien aux politiques d'adaptation et d'atténuation, tout en tenant dûment compte des conclusions du Conseil relatives aux ressources propres prévoyant qu'une partie des ressources de cette taxe soit utilisée comme ressource propre de l'Union ;

Propose que l'Union européenne et ses États membres engagent ou poursuivent, en fonction des possibilités de chacun, des actions en vue de réduire progressivement leur soutien aux énergies fossiles afin d'orienter à terme les investissements énergétiques vers des sources d'énergie bas carbone ;

Sur la nécessité de déterminer un prix du carbone, en particulier grâce à un mécanisme de marché réformé :

Consciente de la nécessité de fixer un prix au carbone pour mettre en œuvre une démarche économique et industrielle favorable à une neutralité carbone à terme,

Se félicite de la réforme, en voie de finalisation, du système européen de quotas d'émission (SEQE) et notamment de la création à compter de 2019 d'une réserve de stabilité, de la hausse programmée de la part de quotas mis aux enchères et de la concentration des allocations gratuites de droits d'émission sur les secteurs et entreprises les plus vulnérables aux risques de délocalisation (fuites de carbone) ;

Invite les États membres à consacrer en priorité les revenus générés par les ventes aux enchères de quotas d'émission aux actions et investissements visant l'amélioration de l'efficacité énergétique et le recours accru aux énergies renouvelables ;

Estime pertinente la généralisation, dans tous les États parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) – à l'échelon local ou national –, de systèmes de définition d'un prix du carbone grâce, en particulier, au développement de marchés du carbone ;

Sur les orientations particulières qui devraient être intégrées dans les stratégies climatiques à venir :

Encourage l'Union européenne et ceux des États parties à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) engagés dans la conclusion d'un accord multilatéral sur les biens environnementaux à conclure, à brève échéance, un texte qui facilitera le commerce et l'échange d'équipements favorables à une croissance sobre en carbone, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables ;

Insiste pour que les secteurs des transports aériens et maritimes soient intégrés à bref délai dans les secteurs visés par la réduction des émissions et invite l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI) à agir en ce sens avant la fin 2016 ; demande que la 21^{ème} session de la Conférence des Parties soit l'occasion de décider le principe d'une taxation des carburants de ces deux secteurs dont le produit abonderait le Fonds Vert pour le Climat ;

Invite l'Union européenne et ses États membres à progresser rapidement vers une Union de l'énergie qui permettrait à l'Europe de bénéficier d'une énergie plus sûre, abordable et respectueuse du climat ;

Demande à l'Union européenne que sa future « politique intégrée et cohérente pour la région arctique » vise un développement durable de cette région, respectueux de son environnement fragile, afin de limiter à l'avenir la participation de l'Arctique au réchauffement climatique global.