

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 novembre 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

visant à affirmer le rôle déterminant des territoires pour la réussite d'un accord mondial ambitieux sur le climat,

PRÉSENTÉE

Par M. Jérôme BIGNON, Mmes Leila AÏCHI, Marie-Christine BLANDIN, M. Jean-Marie BOCKEL, Mme Caroline CAYEUX, MM. Yvon COLLIN, Jacques CORNANO, Ronan DANTEC, Marc DAUNIS, Robert del PICCHIA, Michel DELEBARRE, Mme Évelyne DIDIER, M. Christian FAVIER, Mme Éliane GIRAUD, M. François GROSDIDIER, Mme Odette HERVIAUX, M. Jean-François HUSSON, Mmes Chantal JOUANNO, Fabienne KELLER, MM. Joël LABBÉ, Jean-Yves LECONTE, Antoine LEFÈVRE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Claude LENOIR, Hervé MAUREY, Philippe MOUILLER, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, MM. Cédric PERRIN, Hervé POHER, Henri TANDONNET et Michel VASPART,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Du 30 novembre au 11 décembre 2015 se tiendra à Paris la 21^{ème} conférence des parties à la Convention des Nations Unies sur le changement climatique. Lors de ce sommet, les pays du monde entier tenteront, sous la présidence française, d'adopter un nouvel accord universel et contraignant sur le climat, afin de maintenir le réchauffement mondial en deçà de 2°C.

Le constat est en effet sans appel. Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), rendu public en 2014, réaffirme la certitude du réchauffement du système climatique et le rôle des activités humaines dans l'augmentation des températures moyennes depuis le milieu du 20^{ème} siècle. Les principales conclusions de ce rapport sont très claires. On constate d'ores et déjà les impacts des changements climatiques, observables sur tous les continents tous les océans. La hausse des températures devrait ralentir la croissance économique mondiale, réduire la sécurité alimentaire et exacerber les inégalités sociales et économiques. Globalement, de plus en plus de populations seront exposées aux inondations et aux pertes économiques qui y sont liées.

Malgré ce diagnostic alarmant, il est toutefois bien possible selon le GIEC de rester en-deçà des 2°C de réchauffement. Une seule condition pour cela : réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre de 40 % à 70 % d'ici à 2050 et atteindre un niveau d'émissions proche de zéro d'ici à la fin du siècle.

Il est donc urgent d'agir. Le coût de l'inaction, ou d'une action repoussée dans le temps, sera très important. Les quinze années à venir sont véritablement une période de responsabilité climatique. La COP 21 est le moment de mettre toute l'humanité en marche pour sa survie, États, citoyens, sociétés civiles et territoires. C'est probablement le seul moment pour réussir cela. La France se doit de ne pas manquer ce rendez-vous.

En préparation de la conférence de Paris, le Sénat, à la demande de son président Gérard Larcher, s'est mobilisé, dans toutes ses commissions et délégations, dans tous ses groupes politiques, afin de contribuer à la réflexion et aux négociations. Cette mobilisation a pris de nombreuses formes.

Plusieurs colloques ont été organisés au Sénat.

Deux colloques peuvent notamment être cités.

Un colloque sur les religions et l'environnement a eu lieu le 21 mai dernier au Sénat, en présence de représentants de toutes les grandes religions ainsi que de Nicolas Hulot, envoyé spécial du Président de la République pour la préservation de la planète, d'universitaires et de journalistes.

Un colloque sur les incidences du changement climatique sur les îles du Pacifique a été organisé le 9 juin 2015 par le groupe interparlementaire France-Vanuatu et Iles du Pacifique, en présence du Président de la République des Palaos.

Les groupes d'amitié interparlementaire ont également été mis à contribution.

Le président Jean-Claude Gaudin a saisi à la mi-mars tous les présidents des groupes d'amitié pour leur demander de s'impliquer sur les questions climatiques. Les diverses rencontres organisées dans le cadre des groupes d'amitié au cours des derniers mois ont été l'occasion d'évoquer le sujet des contributions nationales, d'inciter les parlementaires des autres pays à interroger leurs gouvernements sur l'état d'avancement de ces contributions, ainsi que d'échanger sur les enjeux des questions climatiques.

Le Sénat a par ailleurs créé une page internet dédiée à la préparation de la COP21.

L'objet a été de regrouper les travaux réalisés et de faire le lien avec l'ensemble des initiatives sénatoriales sur les questions climatiques, en incluant aussi bien les travaux des commissions et délégations que les rencontres organisées par les groupes d'amitié ou les colloques et tables rondes qui se sont tenues au Sénat dans le courant de l'année 2015.

Au sein de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le groupe de travail sur le suivi des

négociations climatiques a été chargé de coordonner les différents travaux menés par les commissions et délégations du Sénat.

Il a pour cela intégré des membres de chacune des instances du Sénat. Les travaux réalisés ont été nombreux et illustrent parfaitement le caractère transversal de la problématique climatique, des impacts géopolitiques aux questions de financement, en passant par les conséquences dans les outre-mer ou encore l'émergence de nouveaux enjeux sanitaires. Représentatif des diverses instances du Sénat et de la diversité politique de l'assemblée, ce groupe de travail a élaboré la présente proposition de résolution, avec comme objectif à la fois de faire la synthèse des travaux sénatoriaux, mais aussi de mettre en avant le rôle déterminant des territoires pour la réussite d'un accord ambitieux à Paris.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a tenté d'apprécier les conséquences géopolitiques des dérèglements climatiques, sur le rapport de Leila Aïchi, Eliane Giraud et Cédric Perrin¹.

L'incidence de ces dérèglements ne sera en effet pas seulement climatique ou météorologique. Un bouleversement global, largement sous-estimé aujourd'hui, pourrait en découler à terme.

Il serait impossible de dresser un catalogue, par essence incomplet, des risques géopolitiques posés par le changement climatique. Ses conséquences sont difficilement appréciables en raison de leurs interférences intrinsèques et avec d'autres évolutions. Des phénomènes dont l'intensité et l'enchaînement restent encore méconnus entrent en résonance, certains amplifiant, d'autres compensant les effets du changement climatique. L'accentuation de la conflictualité peut être compensée par le développement de la solidarité face à un risque commun, certaines mesures d'adaptation peuvent avoir des effets pervers.

La commission des affaires étrangères a dès lors préféré se concentrer sur deux points d'application précis qui permettent d'apprécier la réalité mais aussi la complexité des phénomènes : la montée du niveau des mers et des océans, d'une part, selon une approche transversale, d'autre part, selon une approche régionale, la situation de l'Arctique.

¹Rapport d'information n° 14 (2015-2016)

Le changement climatique a un impact sur le niveau des mers et des océans. La fonte des glaciers d'eau douce (Himalaya, Alpes, Rocheuses, Andes, Groenland, Antarctique) et la dilatation des océans, conséquence de l'élévation des températures, auront pour conséquence une élévation du niveau des mers et des océans et donc la submersion permanente ou temporaire, à l'occasion d'événements météorologiques ou sismiques, de certains territoires. Cette élévation aura un effet sur la capacité de maintenir sur ces territoires population et activités. Ce maintien rendra nécessaire des aménagements de plus en plus coûteux qu'il ne sera possible d'envisager que lorsque les enjeux de protection seront suffisamment importants, si cela est techniquement réalisable. S'ensuivront probablement, pour nombre d'États, des coûts importants de réaménagement des territoires, mais aussi des déplacements de population. Certains États ne seront pas en mesure d'assurer ces charges et la réinstallation sur leur territoire national de l'ensemble des populations concernées. Certains, même, sont susceptibles de disparaître, d'autres seront confrontés à un risque grave de déstabilisation. Le phénomène des déplacés environnementaux s'accroîtra, augmentant les tensions sur les pays les moins vulnérables et les plus riches.

Le Sénat s'est également penché sur la question des déplacés climatiques à l'occasion de **l'examen de la proposition de résolution déposée par Esther Benbassa visant à la promotion de mesures de prévention et de protection des déplacés environnementaux, adoptée et devenue résolution du Sénat le 21 octobre 2015**. Le constat est fait que les effets des dérèglements climatiques, et en particulier la montée du niveau des mers, le phénomène de désertification, les inondations ou les canicules, affectent les conditions de vie des populations en ce qu'ils peuvent générer dégradations, disparitions de territoire, pression accrue sur les ressources naturelles, atteintes aux droits fondamentaux et de ce fait parfois, accentuer certaines tensions ou provoquer des conflits. La résolution invite la France à promouvoir, dans le cadre de la COP 21 ainsi qu'au sein des institutions européennes et internationales, la mise en œuvre de mesures de prévention et de protection des déplacés environnementaux présents ou à venir, qui ne bénéficient aujourd'hui d'aucune reconnaissance.

Autre conséquence du changement climatique et de la fonte des glaces et second point d'analyse de la commission des affaires étrangères : le regain d'attention pour l'Arctique, à la fois sur le plan scientifique, parce que le réchauffement y est plus accentué, sur le plan économique parce que la fonte de la banquise ouvre cet océan à la navigation.

Se trouvent désormais accessibles les ressources halieutiques, en hydrocarbures et en minerais que l'océan renferme, de même qu'à terre certains territoires jusqu'à présent soumis au gel deviendront exploitables tant sur le plan agricole que par leur sous-sol. Ce regain d'intérêt est amplifié par la remontée en puissance de la Russie qui a toujours considéré cette région dont elle est riveraine comme une zone d'intérêt stratégique. Par sa position géographique, l'océan Arctique était, est, et restera un espace de manœuvre important pour les composantes navales des forces de dissuasion des différentes puissances.

Ces deux exemples illustrent l'importance des effets du changement climatique et de leurs conséquences géostratégiques. Ce ne sont que deux exemples : à l'échelle de la planète, l'ampleur de ces effets et de leurs conséquences sera bien plus marquée. Plus vite et plus intensément les mesures d'atténuation seront mises en place et moins le changement climatique aura des conséquences géostratégiques graves.

La commission des finances, sur le rapport de Fabienne Keller et Yvon Collin², a orienté ses travaux sur la question du financement de l'accord de Paris, en traitant en particulier de l'aide au développement à destination des pays les moins avancés (PMA).

Les négociations climatiques sont souvent abordées sous l'angle des pays industrialisés ou des grands émergents, en oubliant les PMA. Certes, ces États ne sont pas des émetteurs importants de gaz à effet de serre, mais il est fondamental qu'ils adoptent dès aujourd'hui une stratégie de croissance bas carbone. Ils sont les premiers à ressentir les effets du changement climatique, du fait de leur position géographique, de leur plus grande dépendance aux ressources naturelles et d'une plus faible capacité à s'adapter à l'évolution climatique, ce qui se traduira, entre autres, par des pressions migratoires importantes que l'Organisation des Nations unies estimait à 250 millions de personnes d'ici 2050. La COP 21 ne pourra être un succès sans l'adhésion de ces pays.

Au regard de ce constat, la commission des finances a préconisé de mieux prendre en compte la situation particulière des PMA dans la politique climat de la France.

La France intègre dans les documents-cadre de sa politique d'aide publique au développement plusieurs objectifs qui concernent la lutte

² Rapport d'information n° 713 (2014-2015)

contre le changement climatique, à commencer par l'objectif de l'Agence française de développement (AFD) qu'au moins la moitié de son activité dans les pays en développement ait un « co-bénéfice climat ». Cependant, les financements de l'agence – qui représentent une part prépondérante des « financements climat » de la France – en matière d'adaptation au changement climatique, qui sont ceux qui correspondent le mieux aux besoins des PMA par rapport aux financements en atténuation, ne représentent que 12 % (1,6 milliard d'euros) de ses « engagements climat » au cours des sept dernières années ; de même, sur cette période, les PMA n'ont bénéficié que de 9 % (1,1 milliard d'euros) de ces mêmes engagements.

Les rapporteurs proposent de compléter les objectifs que s'est fixés la France en matière de financement climat, en prévoyant, d'une part, de consacrer au minimum 20 % des financements climats à des actions d'adaptation au changement climatique, d'autre part, de consacrer au minimum 20 % des financements climats aux pays les moins avancés.

La commission des finances recommande par ailleurs de soutenir activement le Fonds vert pour le climat.

Le Fonds vert est l'outil le mieux adapté aux besoins des PMA. À ce jour, 10,2 milliards de dollars de promesses de dons ont été faites pour la période 2015-2018, dont 1 milliard de dollars de la part de France. 42 % de ces promesses ont effectivement été transformées en engagements. L'objectif fixé dès 2009 d'allouer, d'ici 2020, 100 milliards de dollars par an aux pays en développement pour lutter contre le changement climatique est donc loin d'être atteint.

La commission a souligné l'importance du Fonds vert pour faciliter l'obtention d'un accord à Paris. Les efforts du Fonds pour faciliter l'accès aux financements des pays les plus vulnérables et pour rééquilibrer les financements au profit de l'adaptation seront fondamentaux. Il est donc nécessaire que la France fasse son possible, notamment dans le cadre de la COP 21, pour que ses partenaires des pays industrialisés contribuent à ce fonds et que, à terme, l'objectif de consacrer 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique soit atteint.

Enfin, la commission des finances préconise de surmonter la contrainte budgétaire actuelle grâce aux « financements innovants », c'est-à-dire à des taxes affectées, mises en place idéalement au niveau international, comme l'a été la taxe sur les billets d'avions.

Les rapporteurs ont plaidé à plusieurs reprises pour la mise en place d'une taxe sur les transactions financières au niveau communautaire, dont le produit soit au moins partiellement affecté à l'aide publique au développement. Une autre source potentielle de financement pour l'aide publique au développement pourrait provenir du marché européen du carbone. Depuis 2013, une partie de ces quotas sont en effet mis aux enchères. Leur produit dépend cependant du cours du CO₂, aujourd'hui à peine supérieur à 7 euros la tonne.

Les secteurs des transports aériens et maritimes pourraient également être mis à contribution. Les rapporteurs considèrent que la taxation du carburant des navires est une piste particulièrement intéressante. La mise en œuvre d'une telle taxe pourrait être complexe juridiquement, mais la COP 21 offre un cadre aux États pour évoquer un tel sujet. Il est donc stratégique qu'une décision de principe pour la taxation des carburants de ces deux secteurs soit prise dans le cadre de la conférence de Paris.

Le financement de l'accord, le prix du carbone et la taxation des carburants ont également été au cœur des travaux menés par la commission des affaires européennes, qui ont donné lieu le 22 octobre 2015 à une communication de Fabienne Keller et de Jean-Yves Leconte sur le climat en vue de la COP 21.

Prenant acte des conclusions du 5^e rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur l'impact potentiellement désastreux à terme que le réchauffement climatique peut avoir sur la planète et sur la base de l'objectif de contenir l'évolution de la température en dessous de 2°C, la commission des affaires européennes s'est félicitée des engagements ambitieux souscrits par l'Union européenne dans sa contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN). Cette contribution prévoit 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 et une diminution de 80 à 95 % à l'horizon 2050.

La commission 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.

Dans cette optique, concernant le financement, la commission des affaires européennes a invité l'UE 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. Pour cela, il sera nécessaire 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. L'Union européenne a pour objectif de consacrer, pour la période 2014-2020, 20 % de son budget à des politiques dédiées au climat.

Les onze États membres de l'Union engagés dans une coopération renforcée sont invités 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.

La commission propose que l'Union européenne et ses États membres engagent ou poursuivent 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.

La fixation d'un prix du carbone est une nécessité pour mettre en œuvre une démarche économique et industrielle favorable à une neutralité carbone à terme. La commission s'est félicitée, sur ce sujet, de la réforme en voie de finalisation du système européen de quotas d'émission (SEQUE) 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.

De manière générale, la commission des affaires européennes a estimé pertinente la généralisation, dans tous les États parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique, de systèmes de définition d'un prix du carbone grâce, en particulier, au développement de marchés du carbone.

Concernant les orientations devant être intégrées par l'Union européenne dans les stratégies climatiques à venir, la commission encourage la conclusion, à brève échéance, d'un accord multilatéral sur les biens environnementaux au sein de l'OMC, afin de faciliter le commerce et l'échange d'équipements favorables à une croissance sobre en carbone, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables.

La commission des affaires européennes recommande également que les secteurs des transports aériens et maritimes soient intégrés à bref délai dans les secteurs visés par la réduction des émissions et que soit acté le principe d'une taxation des carburants de ces deux secteurs dont le produit abonderait le Fonds vert pour le climat.

La commission des affaires économiques a également travaillé à l'intégration du carbone dans le cadre du changement de modèle nécessaire au maintien du réchauffement climatique sous le seuil des 2°C et aux moyens d'encourager la transition énergétique pour atteindre cet objectif.

Le président Jean-Claude Lenoir a réalisé une communication devant la commission le 28 octobre 2015, enrichie une semaine plus tard des contributions des membres de la commission des affaires économiques.

La première conclusion de ces travaux a été la nécessité d'œuvrer à la fixation d'un prix mondial du carbone.

Un large consensus se dégage aujourd'hui sur le besoin de disposer d'un prix du carbone qui en reflète les coûts réels et soit fixé à un niveau suffisamment incitatif pour orienter les comportements et les investissements. Ce consensus va au-delà des seuls acteurs institutionnels. L'initiative lancée en septembre 2014 par la Banque mondiale en faveur d'une tarification du carbone a été soutenue par plus de 70 pays mais aussi par plus d'un millier d'entreprises. En mai 2015, à l'occasion de la semaine du climat, 25 organisations représentant 6,5 millions d'entreprises dans 130 pays ont appelé « les décideurs à [...] introduire un prix du carbone stable et solide ». C'est également la position que la commission des affaires économiques avait soutenue lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Elle avait obtenu l'intégration d'un relèvement progressif de la part carbone dans la fiscalité énergétique.

La commission estime qu'il faudra même, à terme, aller au-delà des mécanismes nationaux ou même régionaux, à l'instar du système européen d'échanges de quotas d'émissions, et promouvoir l'instauration et la coordination la plus large possible au niveau mondial de tels mécanismes.

Deuxième conclusion des travaux de la commission des affaires économiques : la promotion des énergies bas-carbone.

Afin de lutter efficacement contre les dérèglements climatiques, il est impératif de promouvoir, dans le mix énergétique, les sources d'énergies non émettrices de gaz à effet de serre. Par cohérence, et dans le prolongement de la décision annoncée par le Gouvernement de mettre fin aux garanties publiques à l'export pour les centrales à charbon sans captage et stockage du CO₂, le soutien aux énergies bas-carbone doit être accompagné de l'élimination progressive des subventions aux énergies fossiles.

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes s'est penchée sur les questions de justice climatique, et a mis en avant la problématique de l'impact différencié du changement climatique entre femmes et hommes et des actions que les femmes du monde entier peuvent mener pour contribuer directement à l'agenda des solutions.

Ces travaux se sont traduits par l'organisation d'une table ronde le 25 juin 2015 et par l'adoption formelle d'une contribution de la délégation le 12 octobre 2015³.

Le lien entre femmes et lutte contre les changements climatiques est très mal connu. Pourtant, ce sont les personnes les plus démunies qui, partout dans le monde, sont les premières victimes des changements climatiques ; or la très grande majorité des pauvres de la planète sont des femmes. Tributaires pour leur subsistance des ressources naturelles directement affectées par le dérèglement climatique, les femmes subissent au quotidien les effets de celui-ci. La sécheresse, par exemple, les contraint à des trajets de plus en plus longs pour aller chercher de l'eau, aux dépens des activités économiques plus lucratives, accentuant leur pauvreté et encourageant trop souvent la déscolarisation des filles appelées en renfort. En cas de catastrophe naturelle, les femmes ont un taux de surmortalité nettement supérieur à celui des hommes, notamment en raison d'un accès insuffisant aux outils d'alerte.

Les femmes représentent la majorité des petits agriculteurs dans le monde, même si elles possèdent moins de 2 % des terres ; exclues du crédit, de la propriété et des technologies, elles parviennent toutefois, par leur très bonne connaissance de leur environnement, à cultiver des terres généralement peu fertiles. Une étude de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) montre que si les femmes avaient accès comme les hommes à la technologie, à

³ Rapport d'information n° 45 (2015-2016)

l'instruction, aux services financiers et aux marchés, l'augmentation de production qui en résulterait permettrait de réduire le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde de 100 à 150 millions.

Ce constat exige de promouvoir partout dans le monde le partage des ressources, l'accès des femmes à la terre, aux technologies, au crédit, à l'éducation, à l'emploi, aux soins et à la maîtrise de leur fécondité.

La situation de dénuement qui caractérise les femmes a toutefois permis à celles-ci de développer une excellente connaissance de leur environnement qui les rend capables de mettre en place des solutions d'adaptation au changement climatique très prometteuses : victimes du réchauffement climatique, les femmes peuvent aussi, partout dans le monde, être des actrices de la lutte contre le dérèglement climatique.

En dépit de ces atouts, les femmes sont encore trop peu associées aux décisions et insuffisamment représentées dans les négociations internationales sur le climat. Or, leur contribution à la lutte contre les changements climatiques doit être davantage prise en compte. Le renforcement de leurs droits et de leur autonomie sont une condition de l'efficacité des mesures destinées à tenter d'atténuer les conséquences des changements climatiques. Il est donc important que les projets de développement intéressant les femmes reçoivent les financements nécessaires, car l'égalité entre hommes et femmes doit être une dimension importante et renforcée de la politique d'aide au développement.

La COP 21 constitue l'occasion d'une prise de conscience, pour que l'égalité entre femmes et hommes soit une dimension décisive et stratégique des mesures qui seront décidées à l'échelle internationale afin de lutter contre le réchauffement climatique.

Le groupe de travail sur le suivi des négociations climatiques s'est penché, à l'initiative de Philippe Mouiller, membre de la commission des affaires sociales, sur la question des risques sanitaires liés aux dérèglements climatiques. Des auditions ont été organisées le 28 mai 2015.

Les changements climatiques ont d'ores et déjà des impacts sur la santé. Dans certaines régions, on constate un nombre croissant de décès à cause de maladies liées à la chaleur, et ce phénomène sera exacerbé par la hausse des températures, d'une part, par la hausse de la population mondiale, d'autre part. À l'échelle mondiale, les impacts négatifs de la

hausse des températures sur la santé dépasseront largement les impacts positifs.

On constate par ailleurs un changement de la répartition mondiale des vecteurs de maladie, notamment les insectes piqueurs. Le GIEC souligne également dans son dernier rapport que la fréquence des blessures, maladies ou décès liées aux tempêtes, inondations ou aux incendies est en hausse, et continuera d'augmenter.

De manière générale, il est possible d'identifier les effets directs du changement climatique sur la santé, du fait de la température, du régime de précipitations, de l'humidité, des événements extrêmes (inondations, tempêtes), du rayonnement solaire ou du bouleversement des cycles saisonniers.

Mais les effets des dérèglements climatiques sur la santé pourront également se manifester de manière plus indirecte, du fait de la dégradation de la qualité de l'air et de l'eau, des modifications de l'état de la biodiversité et de l'usage des terres, des conditions écologiques générales, qui pourront contribuer à la multiplication de micro-organismes pathogènes, ou encore de la déstabilisation économique et sociale des sociétés.

La prise en compte de ces enjeux sanitaires dans le cadre de l'accord de Paris est nécessaire.

La délégation à l'outre-mer a constitué un groupe de travail commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. L'objectif était de faire le point sur la situation des outre-mer, en première ligne face aux conséquences du changement climatique mais également en première ligne pour l'innovation et la mise en œuvre de politiques d'atténuation et d'adaptation ambitieuses.

Les travaux du groupe de travail ont donné lieu à l'organisation de tables rondes sur l'impact du changement climatique sur la biodiversité le 11 juin 2015 et à la parution des actes de ces tables rondes⁴. Les conclusions définitives des travaux ont été présentées le 3 novembre 2015⁵.

⁴ Rapport d'information n° 698 (2014-2015)

⁵ Rapport d'information n° 131 (2015-2016)

Aux avant-postes de la vulnérabilité climatique, les outre-mer sont également à l'avant garde en matière d'observation et d'évaluation des impacts, mais aussi en termes de définition de stratégies d'adaptation et de conception de projets innovants.

La menace s'exerce déjà très concrètement sur ces territoires avec une fréquence accrue des épisodes météorologiques extrêmes, l'élévation de la température et du niveau des océans, la raréfaction de la ressource en eau douce et la prolifération d'espèces invasives. Des secteurs clefs tels que l'agriculture et l'élevage, l'exploitation forestière, la pêche et l'aquaculture ainsi que le tourisme subissent de plein fouet les effets du dérèglement climatique. L'enjeu est donc tout à la fois d'organiser la préservation et la valorisation de patrimoines naturels exceptionnels et d'anticiper les adaptations nécessaires au maintien de conditions de vie satisfaisantes pour des populations qui doivent intégrer le paramètre environnemental dans tous les actes de la vie quotidienne.

Ce stress climatique tangible conduit à une prise de conscience collective et à une mobilisation des collectivités territoriales et des acteurs locaux, entreprises et société civile. Des stratégies territoriales, qui se déclinent en mesures d'atténuation et en dispositifs d'adaptation, prennent corps et inspirent déjà des dynamiques internationales dans leur environnement régional. Certaines réalisations sont parfois érigées en exemple, ce qui témoigne du rôle de pont entre les pays du Nord et du Sud que jouent les outre-mer. Ce fut encore le cas récemment au mois de juillet 2015 dans le Pacifique où la gestion vertueuse de l'eau et de l'assainissement depuis un quart de siècle à Bora Bora a pu être montrée en exemple aux dirigeants de sept États insulaires de la zone.

L'appel à la définition d'un agenda des solutions afin de contenir l'évolution climatique dans une trajectoire maîtrisée et de mettre en œuvre les adaptations requises a suscité par ailleurs l'adoption de nombreux documents locaux de planification fondateurs de stratégies territoriales, en particulier dans le domaine énergétique. De contrainte, le changement climatique pourrait se convertir en opportunités de tracer de nouvelles voies de développement plus frugal et plus durable grâce aux multiples possibilités offertes par l'économie circulaire.

Dans la perspective de la Conférence de Paris, le groupe de travail a opté, en apportant sa contribution à l'ensemble des travaux menés par le Sénat, pour une démarche pragmatique et concrète montrant la grande diversité et le foisonnement des initiatives locales. Le rapport met en valeur un ensemble de réalisations vertueuses et parfois tout à fait

innovantes dont il a eu connaissance, notamment en effectuant un déplacement en Guadeloupe et à Saint Barthélemy. Les projets présentés illustrent une sélection de six thématiques majeures pour les outre-mer face au défi climatique : la gestion de la ressource en eau et l'assainissement ; la définition d'un modèle agricole robuste et résilient ; la préservation et la mise en valeur des biodiversités ultramarines ; la promotion d'une grande diversité d'énergies renouvelables ; la prévention des risques et la protection du littoral ; la sensibilisation et l'éducation du public.

Les enjeux spécifiques de la lutte contre le changement climatique dans les outre-mer, en lien avec les problématiques de coopération et de développement, ont également été mises en avant par Paul Vergès dans son « Appel de la Réunion » en date du 17 juillet 2015, ainsi que dans sa proposition de résolution relative à une nouvelle politique énergétique et à un co-développement durable et solidaire dans l'océan Indien, déposée le 3 juin 2014.

Dans le même esprit que les travaux menés par la délégation à l'outre-mer, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a produit huit rapports visant à mettre en avant les conséquences concrètes du changement climatique pour les territoires ainsi que les solutions et initiatives existantes⁶.

L'objectif est véritablement de mettre en valeur les bonnes pratiques des territoires dans la lutte contre le changement climatique en faisant connaître le rôle moteur et le dynamisme des collectivités territoriales. Les rapporteurs thématiques se sont penchés sur les bonnes pratiques en matière d'urbanisme, de coopération décentralisée, de gestion des déchets, de transports et de mobilité, d'énergie, de biodiversité et de logement.

Issus de tous les groupes politiques du Sénat, ces rapporteurs sont Caroline Cayeux pour l'urbanisme, Michel Delebarre pour la coopération décentralisée, Jacques Mézard pour les déchets, Marie-Françoise Pérol-Dumont pour les transports et la mobilité, Antoine Lefèvre pour l'énergie, Joël Labbé pour la biodiversité et Christian Favier pour l'habitat et le logement.

Ils sont allés à la rencontre des acteurs de terrain (entreprises, institutions, collectivités) à l'occasion de plusieurs déplacements au

⁶ Rapport d'information n° 108 (2015-2016)

cours desquels ils ont pris la mesure des réalisations concrètes des collectivités en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Leur rapport insiste sur le rôle essentiel des collectivités dans la transition énergétique et souhaite que soient connues les actions emblématiques déployées dans les territoires au service de la diminution de l’empreinte carbone.

*

*

*

Sur la base de ces nombreux travaux, la présente proposition de résolution vise à affirmer l’urgence de parvenir à un accord mondial ambitieux sur le climat à la conférence de Paris, sur la base d’engagements volontaires exigeants de la part des États, afin de placer la planète sur une trajectoire permettant de rester sous le seuil de 2°C de réchauffement.

Les membres du groupe de travail jugent nécessaire l’adoption d’un accord juridiquement contraignant, qui conduise à la mise en place de mécanismes de mesures, rapports et vérification permettant la révision périodique de l’accord. L’accord devrait également être universel et équitable, et apporter une réponse pérenne et réaliste à la question du financement de la lutte contre les dérèglements climatiques, à la hauteur des engagements pris.

Dans ce cadre, la présente proposition de résolution vise à affirmer le rôle déterminant des territoires pour la réussite d’un tel accord ambitieux sur le climat.

Il est nécessaire que l’accord de Paris implique tous les échelons, États, sociétés civiles, individus. Mais les territoires et les collectivités qui les représentent sont véritablement en première ligne face aux bouleversements climatiques présents et à venir. Dans leur grande diversité géographique, les territoires sont affectés par la variété des dérèglements climatiques. Les outre-mer constituent à ce titre la spécificité et la richesse de la France ; véritables caisses de résonance des effets des dérèglements climatiques, ils sont aussi les laboratoires des politiques innovantes à mettre en œuvre.

Les auteurs de la présente proposition de résolution considèrent que les territoires sont aussi et surtout l'échelon le plus pertinent de mise en œuvre des politiques d'atténuation et d'adaptation.

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement, près de 70% des actions pour le climat doivent être menées à l'échelle locale, au plus près des citoyens. De nombreuses réalisations, notamment à l'initiative des élus locaux, témoignent sur les territoires d'une prise de conscience des enjeux liés au réchauffement climatique dans tous les domaines de l'activité humaine.

La présente proposition de résolution invite donc les États à reconnaître le rôle fondamental des territoires et des collectivités qui les représentent pour le succès de l'accord de Paris, conformément aux recommandations des associations mondiales présentes dans les négociations, comme niveau le plus pertinent de mise en œuvre des engagements nationaux.

Les auteurs de la présente proposition de résolution forment le vœu qu'à la 21^{ème} conférence des parties, l'Union européenne et la France tracent la voie pour la transition de l'humanité vers un nouveau modèle de développement respectueux de la planète.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Conscient que la lutte contre les dérèglements climatiques constitue un des principaux défis du 21ème siècle, et qu'une réaction puissante, raisonnée et concertée de tous les peuples est la condition de la survie de l'humanité ;
- ④ Considérant que le climat a toujours connu d'importants changements, mais qu'il ressort de travaux scientifiques internationaux, synthétisés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, que les bouleversements actuels sont massivement dus aux émissions excessives de gaz à effet de serre issues des activités humaines, et que nier cette réalité serait porteur de conséquences dramatiques dont les effets sont probablement encore sous-estimés ;
- ⑤ Que ni les États, ni les peuples, ni les individus ne sont égaux face aux conséquences de ces dérèglements qui frappent plus violemment les pays en développement, plus vulnérables, et qui affectent davantage les femmes, directement exposées du fait de leur plus grande pauvreté et de leur situation d'exclusion ;
- ⑥ Considérant que l'éducation et la recherche sont indispensables pour comprendre les enjeux climatiques, l'importance de la biodiversité, la nécessité de préserver les ressources de la planète et l'interdépendance humanité-nature, pour construire les compétences nécessaires à un développement solidaire et responsable, et que ces connaissances seront déterminantes pour créer l'adhésion de tous ;
- ⑦ Considérant enfin que les dérèglements climatiques se manifestent sous des formes très variées et posent des problèmes dans tous les domaines de la vie : accès à l'eau, agriculture et sécurité alimentaire, sécheresse, inondations, montée des eaux, réchauffement et acidification des océans et érosion des côtes, fonte des glaces, déforestation, pollution de l'air, apparition ou développement de nouveaux risques sanitaires, catastrophes climatiques extrêmes, bouleversements géopolitiques et déplacements de populations ;

- ⑧ Affirme l'urgence de parvenir, à Paris, à un accord mondial ambitieux sur la base d'engagements volontaires exigeants de la part des États, afin de placer notre planète sur une trajectoire permettant de rester sous le seuil de 2°C de réchauffement ;
- ⑨ Juge nécessaire, à cette fin, que cet accord soit juridiquement contraignant et conduise à la mise en place de mécanismes de mesures, rapports et vérification garantissant le respect des engagements de chacun en toute transparence et étant susceptible d'entraîner sa révision ;
- ⑩ Que cet accord soit universel et mobilise tous les États ;
- ⑪ Que cet accord soit équitable, sur la base des responsabilités communes mais différenciées des États et de leurs capacités respectives ;
- ⑫ Que cet accord apporte une réponse pérenne et réaliste à la question du financement de la lutte contre les dérèglements climatiques à la hauteur des engagements pris, en particulier à destination des pays les moins avancés, l'accent devant être mis sur les financements innovants tant pour l'adaptation au changement climatique que pour le développement durable ;
- ⑬ Juge nécessaire, pour opérer la transition vers un modèle décarboné et maintenir le réchauffement sous le seuil des 2°C, la généralisation de systèmes de définition d'un prix du carbone qui en reflètent les coûts réels pour l'environnement par les moyens les plus adaptés, la promotion des énergies bas-carbone et la suppression progressive des soutiens publics aux énergies fossiles ;
- ⑭ Considère que l'accord de Paris devra impliquer non seulement les États mais aussi les individus, en respectant leur diversité culturelle, et en reconnaissant l'égalité entre femmes et hommes comme une dimension fondamentale, les initiatives nombreuses et efficaces portées par les femmes devant être systématiquement prises en compte dans l'agenda des solutions et les femmes devant être mieux associées aux négociations climatiques internationales ;
- ⑮ Qu'il devra impliquer fortement les sociétés civiles de tous les pays, en mettant en avant le rôle déterminant des entreprises et de ceux qui y travaillent, des associations et des organisations non gouvernementales dans la construction de nouvelles solutions ;

- ⑯ Qu'il devra enfin impliquer les territoires, en première ligne face aux bouleversements climatiques, dans la diversité de leur représentation, des plus petites communes aux métropoles, aux régions et provinces, et s'appuyer sur ceux-ci pour sensibiliser le public, accompagner les initiatives des habitants et mettre en œuvre l'agenda des solutions ;
- ⑰ Rappelle l'atout que constitue la variété de ces territoires - zones urbaines, zones rurales, montagnes, forêts, zones humides, littoraux et océans – tous affectés par les effets du changement climatique et nécessitant des réponses diverses, telles que le maintien des zones humides ou le stockage naturel du carbone dans les sols et les forêts ;
- ⑱ Souligne à ce titre la spécificité et la richesse de la France, présente dans toutes les zones géographiques, océanographiques et climatiques de la planète grâce à ses territoires d'outre-mer, véritables caisses de résonance des effets des dérèglements climatiques mais aussi laboratoires des politiques innovantes à mettre en œuvre, de la restauration des récifs coralliens et des mangroves au bon fonctionnement des océans, en assurant l'adaptation et la résilience des écosystèmes terrestres et marins ;
- ⑲ Juge indispensable la prise en compte des actions menées par les collectivités en matière de coopération décentralisée, outil essentiel de l'aide au développement, tant par les partenariats humains et financiers que par les transferts de technologies et d'ingénierie locale ainsi que par la prise en compte des savoirs locaux et autochtones qui sont la base d'un développement durable localement adapté ;
- ⑳ Invite instamment à traiter, dans le cadre des négociations internationales, la question des déplacés environnementaux, dont le nombre, déjà élevé et en croissance, s'impose à nous comme un défi qu'une nouvelle convention internationale prévoyant des mesures de prévention et de protection devra relever ;
- ㉑ Invite les États à reconnaître le rôle fondamental des territoires et des collectivités qui les représentent pour le succès de l'accord de Paris, conformément aux recommandations des associations mondiales présentes dans les négociations, les territoires étant l'échelon le plus pertinent de mise en œuvre des engagements nationaux en matière d'atténuation et d'adaptation aux effets des dérèglements climatiques ;
- ㉒ Forme enfin le vœu que l'Union européenne et la France tracent la voie pour la transition de l'humanité vers un nouveau modèle de développement respectueux de la planète.