

1^{er} PANEL : Le 10ème anniversaire de la Convention : réalisations et défis futurs

CONTEXTE

Le 10ème anniversaire de la Convention fournit l'occasion de passer en revue les progrès effectués, mais surtout d'aborder les actions et négociations futures qu'il convient d'engager.

Parmi les réalisations des 10 années écoulées :

- Grâce notamment aux travaux du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), dont les deuxième et troisième rapports d'évaluation ont été publiés en 1995 et 2001, notre connaissance de la science des changements climatiques et des impacts attendus s'est améliorée : le réchauffement provoqué par l'accumulation de gaz à effet de serre engendrés par les activités humaines est déjà amorcé ; même si nous parvenons à maîtriser le phénomène, nous devons néanmoins affronter les conséquences graves de ce processus. Personne ne peut plus raisonnablement nier ni la réalité ni l'importance du phénomène.
- La Convention climat est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Elle compte désormais 188 Etats parties, ainsi que la Communauté européenne. La Convention fixe l'objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau non dangereux. La montée en puissance du régime multilatéral s'est confirmée par l'adoption en 1997 du protocole de Kyoto et en 2001 des Accords de Marrakech sur sa mise en œuvre. Le protocole entrera en vigueur le 16 février 2005.
- Plusieurs pays industrialisés, dont la France, et l'UE15 collectivement, ont réussi à réduire ou à stabiliser leurs émissions sur la période 1990-2000 comme prévu par la Convention. La France œuvre pour respecter ses engagements au titre du protocole pour la période 2008-12 et à cet effet a publié en juillet 2004 son Plan climat. La mise en place à partir de janvier 2005 du système européen d'échange de quotas constitue une action phare de l'UE.
- Des actions de coopération entre pays industrialisés et pays en développement ont été mises en place, portant sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux impacts. Le Fonds pour l'environnement mondial a soutenu plus de 200 projets dans le domaine du climat pour un montant de 1,4Md\$ (sur 4,5Md\$ tous projets). La France participe de manière significative à l'action du Fonds et a porté sa contribution à 164M€ pour la période 2002-2006. Au plan bilatéral, une analyse des actions de coopération fortement liées à la lutte contre les changements climatiques a identifié un financement à hauteur de 136M€ par an pour le climat, en moyenne ces dernières années. La France agit pour respecter sa quote-part résultant de la déclaration de Bonn de juillet 2001 notamment par l'augmentation du financement bilatéral.

Mais les dix premières années constituent également un échec :

- Les émissions mondiales de CO₂ liées à l'utilisation des énergies fossiles sont passées de 21,2GtCO₂ en 1990 à 23,9GtCO₂ en 2000, soit une augmentation de 12,7%.

- La concentration atmosphérique de CO₂ est passée de environ 359 parties par million en 1994 lors de l'entrée en vigueur de la Convention à presque 380ppm aujourd'hui.
- Le régime multilatéral reste fragile. Nous avons vécu la défection des Etats-Unis à l'égard du protocole de Kyoto, et le processus d'entrée en vigueur du protocole a été laborieux.
- Les tendances enregistrées dans plusieurs pays, dont certains pays européens, restent fort inquiétantes, notamment la croissance des émissions des Etats-Unis, qui ont choisi de rester en dehors du protocole, et des pays émergents qui n'ont pas encore d'objectifs de limitation d'émissions.

ELEMENTS DE STRATEGIE POUR LA FRANCE

L'élargissement et l'approfondissement du régime multilatéral sur le climat au-delà de 2012 sont essentiels.

- La France partage l'objectif arrêté par l'UE à la lumière des rapports du GIEC d'œuvrer pour limiter la hausse de la température moyenne de la Terre à moins de 2°C afin de respecter l'objectif ultime de la Convention. A cette fin, les concentrations de gaz à effet de serre (tous gaz confondus) doivent être stabilisées en deçà de 550 parties par million en équivalent CO₂, voire à un niveau inférieur. Cela correspond à une division par deux des émissions mondiales d'ici 2050, et à une division par 4 pour les pays industrialisés.
- Tous les pays industrialisés doivent participer au régime, et ils doivent continuer à agir les premiers, compte tenu de leur responsabilité historique et de leurs capacités. Cela implique en particulier le retour des Etats-Unis, responsables de 24% des émissions mondiales de CO₂ en 2000, au sein d'un régime post 2012, (pour mémoire, l'UE à 25 représente 16% des émissions mondiales).
- Les pays en développement, notamment les grands pays émergents, doivent apporter leur contribution. Chine, Inde, Corée, Mexique, Afrique du Sud, Brésil, Iran et Indonésie, représentent collectivement 27% des émissions mondiales de CO₂ en 2000 et leurs émissions connaissent des taux de croissance élevés. Il faut identifier les moyens de rendre leur développement compatible avec un monde sobre en carbone. Pourtant, il ne s'agit pas de leur imposer, à ce stade, des engagements « type Kyoto », mais de trouver des modalités adaptées, à leur niveau de développement. Beaucoup d'options ont été identifiées et méritent examen : objectifs relatifs ou non contraignants, élargissement du MDP à d'autres secteurs, politiques et mesures pour le développement durable. Cela n'exclut pas la prise d'engagements contraignants par certains pays à une date ultérieure.
- Afin de répondre à une demande importante des pays en développement, le rôle de l'adaptation aux changements climatiques dans un régime futur devra être examiné. Il conviendrait de donner plus de lisibilité aux actions existantes dans ce domaine au sein de la Convention et dans d'autres instances internationales. Cela concerne notamment les pays les plus pauvres, les pays les moins avancés, très peu émetteurs de gaz à effet de serre, mais vulnérables aux changements climatiques avec une capacité d'adaptation fort limitée.

- Il faut explorer des options pour renforcer le volet « technologies », et mettre en évidence les synergies avec d'autres problématiques, qui sont valables aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en développement : le développement ou la relance de l'économie, la réduction de la dépendance énergétique, la lutte contre la pollution atmosphérique locale. Ainsi la maîtrise de l'énergie, les énergies renouvelables et le développement et la diffusion des nouvelles technologies apparaissent comme les piliers des actions futures.

Afin d'associer les Américains, les négociations sur l'après 2012 auront vraisemblablement lieu dans le cadre de la Convention. Il convient néanmoins de maintenir les « acquis » de Kyoto, de s'assurer de la continuité entre le protocole de Kyoto et un régime futur, et d'en corriger ses défauts. En particulier :

- De nouveaux outils ont été mis en place dans le cadre du protocole de Kyoto : le marché international de CO2 et les projets du mécanisme pour un développement propre (MDP – dans les pays en développement), et du mécanisme pour une mise en œuvre conjointe (MOC – dans les autres pays de l'annexe I, notamment les pays de l'Est). La tonne de carbone a désormais une valeur économique. Le régime futur devra s'appuyer sur ces outils et en assurer la continuité.
- Un système d'observance a également été prévu dans le cadre du protocole de Kyoto. La première période de Kyoto doit permettre de le tester, de l'adapter éventuellement, mais le principe d'une surveillance internationale devra être conservé.
- D'autres questions n'ont pas été, sauf de manière incomplète, résolues dans le cadre de Kyoto et surgiront à nouveau dans les négociations : le stockage du carbone, et surtout les émissions des transports internationaux aérien et maritime exclues du protocole de Kyoto.

De nombreuses réflexions ont déjà eu lieu sur les futurs régimes possibles. Plusieurs approches semblent peu réalistes ou difficilement négociables (par exemple, l'objectif de convergence des émissions par habitant, appelée « contraction et convergence », est loin de faire l'unanimité des pays en développement). Une approche plus réaliste pourrait être l'approche « par étapes » (« *multi-stage approach* ») qui prévoit des objectifs différenciés entre pays industrialisés (engagements type Kyoto, renforcement de l'objectif dans le temps) et pays en développement, avec éventuellement des engagements relatifs ou non contraignants pour les pays émergents, et des engagements uniquement en matière d'information ou d'adaptation pour les pays les plus pauvres. Néanmoins, une telle approche par étapes n'est en réalité qu'un cadre vide à remplir et le véritable enjeu se trouve dans les choix de types d'objectifs, de leur ambition, et des seuils et critères pour affecter un pays à telle ou telle étape. A cet égard, il faut souligner que les Etats-Unis parlent de participer à un futur régime uniquement s'ils peuvent choisir le type d'engagement qu'ils souhaitent assumer, et que la Chine semble favoriser également une approche « à la carte ».

ELEMENTS DE LANGAGE

Le bilan des dix premières années de la Convention est clair – nous devons tous renforcer nos actions afin de pouvoir maîtriser les changements climatiques.

Il n'est pas trop tôt pour réfléchir aux actions au-delà de 2012, et pour faire évoluer le protocole de Kyoto. Aujourd'hui, une vraie vision de notre futur nous fait défaut, ce qui entrave nos actions de lutte contre les changements climatiques.

A la lumière des rapports du GIEC, la France a déjà proposé comme objectif la division par deux des émissions mondiales de gaz à effet serre d'ici 2050, et une division par quatre des émissions des pays industrialisés sur la même période. Le Plan Climat adopté par le Gouvernement français en juillet dernier a pour ambition de permettre à la France d'atteindre cet objectif. Fixer un tel objectif nous permet une meilleure visibilité des trajectoires à suivre, et envoie un signal clair pour influencer les choix d'investissement et encourager la recherche et le développement de nouvelles technologies pour réduire les émissions.

Le protocole de Kyoto constitue une étape essentielle de stabilisation, mais une étape insuffisante. Nous souhaitons assurer la continuité entre Kyoto et le système après 2012. Ainsi devons-nous maintenir les « acquis de Kyoto » – le caractère négociable d'une tonne de carbone, les mécanismes de flexibilité, et le système de surveillance et d'observance doivent être conservés.

Mais nous ne pouvons pas agir seuls. Nous souhaitons un dialogue ouvert sur les options et les outils possibles avec tous nos partenaires, dont les Etats-Unis, ainsi qu'avec les pays en développement, notamment les pays émergents.

Les pays émergents doivent être pleinement partie prenante dans cette démarche, sans compromettre leur développement durable. Il s'agit donc d'identifier les actions et les incitations qui pourront infléchir la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre dans ces pays. S'appuyer sur des objectifs de réduction relatifs et sur les projets MDP du protocole de Kyoto constitue une piste à explorer. Enfin, il convient également de combler les lacunes du dispositif actuel. En particulier, il faut envisager l'inclusion dans un régime futur des secteurs aérien et maritime, qui représentent une part importante des émissions mondiales, et qui ne sont pas encore pris en compte.

Les dispositifs finalement retenus dans ce futur système devront promouvoir les politiques et les instruments incitatifs permettant d'intégrer dans tous les choix d'investissement économiques les enjeux de la lutte contre le changement climatique.

ELEMENTS DE LANGAGE

1. L'Europe et la France prennent les mesures nécessaires pour respecter leurs engagements dans le cadre du protocole de Kyoto.

✓ Au niveau européen, nous avons adopté un certain nombre de directives qui contribueront fortement à ces engagements :

- La directive sur le système d'échange de quotas, qui s'inscrit dans le système de permis d'émission du Protocole de Kyoto, sera mise en place dès janvier 2005.
- La directive « énergies renouvelables » fixe des objectifs ambitieux en matière d'augmentation du pourcentage d'énergie renouvelable dans la production d'électricité.
- La directive sur la performance énergétique des bâtiments fixe des exigences fortes dans le domaine de la construction et de la rénovation de bâtiments.
- La directive sur les biocarburants, enfin, encourage leur développement au niveau européen.

✓ D'autres directives sont en cours de négociation sur les gaz fluorés, l'efficacité énergétique et l'éco-conception des produits consommateurs d'énergie.

Au niveau français, j'ai présenté en juillet 2004 un **Plan climat** qui devrait permettre à la France d'aller au-delà de son objectif de Kyoto. Ce Plan contient près de 60 mesures déclinées en huit orientations fortes qui couvrent tous les secteurs de l'économie française :

- **1) Information** : une grande campagne nationale d'information et de sensibilisation a été mise en place en France. Des spots de télévision et de radio intitulés « Faisons vite, ça chauffe ! » sensibilisent les Français aux gestes concrets qu'ils peuvent accomplir dans leur vie quotidienne ;

- **2) Les transports** : ~~les transports sont l'un des secteurs les plus importants en matière d'émissions de gaz à effet de serre.~~ Une réponse forte a été apportée par la France grâce au développement des biocarburants, que nous allons multiplier par trois dans les deux prochaines années. Nous avons également affecté des crédits de recherche supplémentaire pour le développement de véhicules propres.

3) Bâtiment et écohabitat : l'idée, c'est d'inciter nos concitoyens à vivre dans un habitat écologique, c'est-à-dire bien isolé, et sans déperdition énergétique. C'est à la fois un objectif social et un objectif écologique. Parmi les mesures

retenues, la première est un crédit d'impôt de 40% pour tous les achats de matériels utilisant des énergies renouvelables, à commencer par les chauffe-eau solaires ou les pompe à chaleur.

- **4) Industrie, énergie et déchets** : L'industrie est un secteur qui a fait déjà beaucoup d'efforts en matière de réduction des émissions, mais il faut continuer sur la voie des technologies propres. Le marché européen de quotas qui va démarrer dès 2005 est un instrument très novateur, puisque les émissions de ces secteurs industriels seront maintenant plafonnées. ~~En matière d'énergie, les certificats d'économie d'énergie seront un autre outil qui va obliger, dès l'an prochain, les fournisseurs d'énergie à réaliser de grands projets de rénovation et d'économie d'énergie.~~

- **5) Agriculture durable et forêts** : L'agriculture est un domaine fondamental pour le climat puisqu'elle représente près du quart des émissions. Nous allons travailler sur l'amélioration des pratiques agricoles et sur l'exploitation durable et l'entretien des forêts en tant que puits de carbone.

- **6) Climatisation** : une action forte sur la climatisation est engagée par de la réglementation et des contrôles

obligatoires aussi bien pour les climatiseurs dans l'habitat que dans les véhicules.

- **Plans climat territoriaux et Etat exemplaire** L'objectif est que chaque collectivité locale et chaque administration dresse son propre bilan CO2 et définisse ses actions pour lutter contre l'effet de serre. Il est en effet indispensable que chaque collectivité s'implique pour réduire les émissions.
- **Recherche et prospective après 2010** : L'enjeu du changement climatique ne s'arrête pas en 2010. Pour répondre au défi énergétique, il faut des ruptures technologiques fortes. Cela suppose de mettre des crédits importants de recherche et développement sur les technologies du futur telles que la séquestration du carbone, l'amélioration des procédés industriels, les écoindustries, les technologies pour les énergies renouvelables. Plusieurs fondations de recherche, dont une fondation sur le bâtiment à énergie positive, sont en cours de création pour impulser et dynamiser la recherche publique et privée.

L'action internationale, enfin, est un volet important du Plan Climat, et la France apportera une contribution

financière importante aux travaux du Groupe d'experts international sur le climat (GIEC).

Le Plan Climat va permettre de faire mieux que l'objectif de Kyoto : je rappelle que la France est aujourd'hui sur la bonne trajectoire par rapport à son objectif de Kyoto, puisque nos émissions sont au niveau de 1990.

Néanmoins, la croissance forte des transports et de l'habitat nous amènerait, si nous ne faisons rien, à 54 millions de tonnes de CO₂ au-dessus du niveau actuel. Au total, les mesures du Plan Climat représentent une économie de 72 millions de tonnes de CO₂, soit 13% des émissions françaises.

2. Les mesures prises pour lutter contre le changement climatique ont des effets positifs dans d'autres domaines, elles permettent de diminuer d'autres nuisances environnementales

Par exemple, la promotion de l'efficacité énergétique et du développement des énergies renouvelables sont des outils importants dans la lutte contre le changement climatique, mais ils sont aussi des éléments clés du développement durable car ils permettent pour un pays d'améliorer en même temps la

compétitivité de ses industries et la gestion de ses ressources naturelles.

Un autre exemple est le développement des transports propres en ville, qui 'est également un moyen de lutter contre la pollution locale qui asphyxie les grandes métropoles du monde entier et de préserver la santé des habitants.

3. La lutte contre le changement climatique n'est pas une entrave au développement de nos économies ; au contraire, il s'agit d'une opportunité

Nous devons tous être conscients de l'intérêt pour nos économies, aussi bien dans les pays du sud que dans le pays du nord, d'économiser nos ressources naturelles et de développer des technologies propres. Il y a là un enjeu aussi bien économique, qu'écologique.

Une prise de conscience est en train de naître sur ce double enjeu écologique et économique : ainsi la Commission européenne, en particulier, devrait publier prochainement une

étude sur les coûts et les bénéfices des actions pour lutter contre le changement climatique.

Il faut, en particulier, intégrer les coûts environnementaux dans tous les choix économiques et politiques : l'inaction coûte plus chère à terme que les mesures préventives.

Ensuite, nous devons faire des efforts pour développer les technologies propres, qui apporteront la réponse au problème du changement climatique. Ce sont ces technologies dont nous avons besoin pour réaliser le défi énergétique de ces prochaines années. La France veut être, avec tous ses partenaires, le fer de lance de ces technologies propres au niveau mondial.

3. Adaptation de l'habitat aux fortes chaleurs

Le programme d'adaptation devrait comporter des actions d'incitation sur l'évolution à long terme des modes de vie. Cela concerne en premier lieu l'habitat qui, dans la plupart des régions de France, n'a pas été conçu pour affronter les très fortes chaleurs. L'expérience acquise dans les Dom-Tom dans ce domaine pourrait être mise à profit.

4. Vulnérabilité et seuils critiques

La réflexion sur les vulnérabilités sectorielles, notamment des organisations humaines et des dispositifs techniques complexes, sera l'occasion de développer un certain nombre d'indicateurs de vulnérabilité construits de manière simple et transférable à partir des résultats des scénarios climatiques.

5. Actions territoriales

La réflexion stratégique d'ensemble doit passer par un examen de l'échelon territorial. Le but de l'adaptation est de réduire les aspects négatifs des impacts, et de tirer parti au mieux de leurs aspects positifs. Une planification anticipée doit permettre d'optimiser les actions d'adaptation. C'est pourquoi, il est recommandé de mettre au point, dès que possible, des plans d'adaptation, en priorité dans les régions déjà sensibilisées au changement climatique, tenant compte des contextes européen et mondial.

ELEMENTS DE LANGAGE

En ce qui concerne l'adaptation, c'est-à-dire l'ensemble des actions et des politiques à mettre en place pour répondre aux conséquences inévitables du changement climatique, nous en sommes encore aux premières étapes.

Le Plan Climat annoncé en juillet dernier par la France contient, et c'est une nouveauté, un volet entier sur l'adaptation : il s'agit avant tout d'élaborer une analyse complète des vulnérabilités de nos territoires et de nos littoraux. A partir de cette analyse, dès 2005, des scénarios de crise seront mis en place pour la France.

Comme de nombreux Etats qui participent à cette conférence, les départements et territoires d'outre-mer français sont extrêmement sensibles à cette question du réchauffement climatique, car ils sont

parfois les premiers menacés, du fait de leur climat tropical, de leurs nombreuses îles et de leurs littoraux. Mais l'outre-mer, qui subit de plein fouet le changement climatique, est aussi le premier à apporter des solutions. Je citerai les exemples de l'adaptation de l'habitat à la chaleur, ou des méthodes d'organisation pour éviter les dommages en cas d'ouragans. Toute cette expérience est riche d'enseignements, aussi bien pour les territoires tropicaux que pour les autres. C'est pourquoi nous devons développer les échanges d'expérience, au niveau régional et au niveau international.