

Europe et risques climatiques

et participation de la Fondation MAIF à la recherche
dans ce domaine

Publié en septembre 2009

ISBN: 978-2-930530-01-7

Dépôt légal : D/2009/11.262/3

Sommaire

Préface	9
Avant-propos	11
1^{ère} partie : Europe et risques climatiques	15
Introduction	17
1. Les fondements de la politique européenne relative au changement climatique	21
1.1. L'UE, le niveau pertinent de prise en charge du dossier climatique	23
1.1.1. Le changement climatique : un enjeu mondial et total	23
1.1.2. Face à cet enjeu, une réponse communautaire allant de soi	24
1.2. Des éléments invitant à une action communautaire plus poussée	26
1.2.1. L'ambition de peser au niveau mondial	26
1.2.2. Une harmonisation interne s'imposant de fait	29
1.2.3. Des résultats tangibles qui invitent à aller plus loin	32
1.3. Les principes généraux de l'action communautaire : « une marque de fabrique » européenne	33
1.3.1. La confiance dans le marché	33
1.3.2. La volonté d'organiser la convergence	34
1.3.3. L'importance de la régulation	35
2. Comment l'UE prend en charge cette politique ? une politique riche, évolutive et incitative	39
2.1 L'action de l'UE contre le changement climatique : cadre historique et juridique	41
2.1.1. Des origines tardives	41
2.1.2. Une politique climatique liée à la stratégie en matière de développement durable	42
2.1.3. Le cadre juridique : d'une approche minimale à une vision globale	45
2.2. La portée de la politique climatique communautaire : quel est l'impact des directives et des actes contraignants au regard de la mise en oeuvre dans les États membres ?	48

2.2.1. Beaucoup de mesures, beaucoup de champs d'action : une Commission européenne meneuse et omniprésente ?	48
2.2.2. A quelles barrières se heurte la politique de la Commission européenne en matière de changement climatique ?	50
2.3. Une approche de contournement : inciter plutôt que contraindre	52
2.3.1. Les programmes européens, les appels à propositions	52
2.3.2. Contourner l'État : représentation des intérêts à Bruxelles et « top-down » méthode	54
3. Les perspectives d'action, notamment en matière de prévention des risques climatiques	59
3.1. Une action de plus en plus complète : développement au niveau communautaire de la gestion des risques liés au changement climatique	61
3.2. La politique européenne de changement climatique : en route vers Copenhague ?	67
3.2.1. De forts enjeux à court terme	67
3.2.2. L'horizon de l'après Kyoto : entre volontés fortes et incertitudes	69
Conclusion	73
2ème partie : Contribution de la Fondation MAIF aux études sur le changement climatique et ses conséquences sur la société	79
1. ECLID : Extrêmes climatiques et dendrochronologie	80
2. REVAE : Régionalisation et variabilité des Événements Extrêmes	80
3. CLIMSEC : Impact du changement climatique en France sur le sécheresse et l'eau du sol	80
4. Paléoclimats et dépôts de Tempêtes	80
5. Dynamique des masses d'air et risques climatiques	81
6. Analyse des risques induits par la dégradation du permafrost	81
7. Évolution climatique et canicule en milieu urbain : apport de la télédétection à l'anticipation et à la gestion de l'impact sanitaire	82

8. Dendrogliss : Reconstitution de l'activité de glissement de terrain par dendrogéomorphologie. La forêt, un bio-indicateur fiable ?	83
Conclusion	85
Pour en savoir plus	87
Annexes	89
Annexe 1 : Les émissions de gaz à effet de serre dans le monde en 2006	93
Annexe 2 : les impacts projetés du changement climatique	94
Annexe 3 : Les sources d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne	95
Annexe 4 : Bilan 2006 des objectifs de réduction des GES dans l'UE, par État membre	96
Annexe 5 : Entretien avec Patrick Criqui, économiste, directeur de recherche au CNRS et membre du GIEC	97
Annexe 6 : Décision 2007/162/CE, Euratom du Conseil, du 5 mars 2007, instituant un instrument financier pour la protection civile.	103
Annexe 7 : Liste des laboratoires spécialisés en risques climatiques soutenus par la Fondation MAIF	105

Préface *par Roger Belot, Président de la MAIF*

Depuis sa naissance, en 1934, la MAIF s'efforce de rendre le meilleur service à ses sociétaires. Au-delà de l'indemnisation des sinistres, engagement essentiel de l'assureur, elle considère la prévention comme une démarche fondamentale de l'assureur mutualiste.

Pour prévenir l'accident et ses conséquences, il est important d'en comprendre les mécanismes de survenance. C'est pourquoi la MAIF a créé, en 1989, une fondation reconnue d'utilité publique, la Fondation MAIF. Sa mission est de soutenir la recherche sur la prévention dans trois domaines : les risques routiers, les risques de la vie courante, les risques naturels.

Ce dernier registre a pris une dimension nouvelle. Le changement climatique est désormais une certitude. Il a pour corollaire des phénomènes extrêmes, qui ont un impact de plus en plus important sur les populations. La fréquence des événements et l'ampleur du bouleversement des équilibres naturels restent toutefois difficiles à déterminer.

Au-delà des efforts à consentir pour agir sur nos comportements et tenter d'enrayer la dégradation de l'environnement, il est nécessaire de progresser vers une meilleure connaissance des conséquences du changement climatique. L'objectif, pour la MAIF, est double :

- > mettre en place des actions de prévention efficaces
- > élaborer des produits d'assurance adaptés.

C'est dans ce sens que Fondation MAIF a lancé, en 2007, un appel d'offres pour le soutien à la recherche sur les risques climatiques.

Avant Propos, *par Pierre Guillot, Président de la Fondation MAIF et Denis Stokkink, Président du Think Tank européen Pour la Solidarité*

Tempêtes, ouragans, inondations, sécheresses, canicules, sont autant de phénomènes naturels associés au changement climatique dont la fréquence et la violence préoccupent la société dans son ensemble.

L'étude du climat est devenue en moins de 20 ans un outil essentiel pour mieux comprendre et peut-être infléchir l'avenir de la planète et de ses habitants. Enjeu planétaire, l'étude du climat joue également un rôle important au niveau régional et même local comme nous le rappelle le triste bilan de la canicule de l'été 2003.

Il devient donc crucial de contribuer au travail de recherche qu'entreprend la communauté scientifique depuis quelques années tant sur la connaissance que sur la prévention des risques naturels liés à l'évolution climatique.

C'est pourquoi le changement climatique et ses conséquences sur la société représentent un thème prioritaire dans l'actualité européenne et la politique de l'UE dans ce domaine fait l'objet d'études, de législations notamment depuis le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) qui ont permis d'ériger le développement durable au rang des priorités européennes.

Au niveau européen, s'emparer de la question climatique revêt en effet un triple intérêt. Premièrement, l'UE, en tant qu'échelon de la coopération européenne ou, plus encore, en tant qu'incubateur de politiques européennes coordonnées ou harmonisées, paraît l'instance la plus légitime sur le plan de l'efficacité pour définir les objectifs et tracer les grandes lignes de cette politique. De plus, second argument, sa visibilité permet aux pays européens d'être mieux représentés sur la scène internationale et l'autorise à exiger d'autres pays qu'ils traitent de façon plus ambitieuse les questions liées au changement climatique. Même si l'UE commence à être rattrapée dans ces actions par l'Asie ou les États-Unis, notamment en termes d'investissements verts, son rôle de précurseur dans la mise en œuvre d'une politique de gestion du changement climatique, tout en restant fidèle à ses principes humanistes, conforte sa stature de leader à l'échelle globale et sa capacité d'entreprendre des actions de grande envergure. Enfin, un troisième avantage apparaît : agir dans le domaine du changement climatique permet de toucher directement les citoyens, les villes et les régions. Plusieurs sondages d'Eurostat ont souligné la grande importance attachée par les citoyens à la question du changement climatique et mis en avant que la majorité d'entre eux estime que la société en général n'est pas suffisamment active dans ce domaine. Avec un système

de marché du carbone (Emission Trading System) et une stratégie de contournement des États visant à sensibiliser et financer directement les projets locaux innovants, la Commission européenne a su entamer de façon saisissante le long combat qu'il reste à poursuivre, en s'appuyant notamment sur les entreprises, les scientifiques, les collectivités territoriales, les organismes non gouvernementaux et les citoyens.

Depuis sa création en 2002, Pour la Solidarité (PLS) observe et analyse ces mouvements européens au travers de publications et de travaux sur le développement durable. En plus de ce travail analytique, PLS participe également à son échelle au défi du changement climatique, en tentant de convaincre les décideurs européens et en organisant des événements de sensibilisation sur ce thème. Avec ses partenaires issus des milieux politiques, économiques, syndicaux, universitaires et associatifs, PLS propose de nouvelles pistes de réflexion et d'action afin d'aller vers une croissance verte plus solidaire qui pourrait permettre d'affronter avec succès une future crise climatique, comme l'indiquera sans doute le Sommet de Copenhague prévu pour décembre 2009, dont l'enjeu sera de négocier de façon satisfaisante l'après Kyoto.

Pour sa part, la Fondation MAIF, fondation reconnue d'utilité publique, créée il y a 20 ans par la MAIF, a pour mission d'aider au développement de toute forme de recherche tendant à améliorer la prévention des risques d'accidents. En collaboration étroite avec les organismes de recherche, elle soutient et valorise la recherche dans trois domaines essentiels : les risques de la route, les risques domestiques et les risques naturels.

Concernant ces derniers, la Fondation MAIF a lancé en 2007 un programme de recherche sur le thème de « L'Évolution climatique, risques engendrés et impacts sur la société » qui s'inscrit tout naturellement dans le contexte de « L'Année Internationale de la Planète Terre » en 2008 et souligne l'importance du rôle des géosciences au service de l'humanité.

Trois thèmes de recherche avaient été retenus par un comité de sélection composé de climatologues, météorologues et de spécialistes des sciences de la terre :

> le premier concerne le développement de nouvelles méthodes et d'outils de modélisation pour quantifier l'impact des événements climatiques à plusieurs échelles temporelles et étudier les effets de l'évolution du climat sur l'intensité et la fréquence des phénomènes naturels extrêmes,

> le deuxième incite à élaborer de nouvelles méthodes de recherche permettant de vérifier l'évolution des sources et puits de gaz à effet de serres, ou le transport de polluants à grande échelle dans le contexte de traités internationaux comme celui de Kyoto,

> le troisième porte sur l'étude des conséquences de ces phénomènes naturels sur les habitants et leurs biens afin d'en limiter les effets, notamment en élaborant des outils de formation et de sensibilisation les mieux adaptés au grand public, aux acteurs de l'aménagement du territoire. Cet axe de recherche comprend également l'évaluation des enjeux économiques présents et futurs liés au coût des dommages du changement climatique, et en particulier la capacité des assureurs à supporter les coûts engendrés par ces phénomènes naturels.

Afin de l'accompagner au mieux dans cette démarche, PLS a réalisé à sa demande une étude sur le thème du changement climatique au niveau européen en mettant l'accent sur la prévention des risques climatiques. Cet aspect est largement traité au niveau européen, car les effets du changement climatique sont déjà présents et se renforceront vraisemblablement dans le futur. Le livre blanc sur l'adaptation au changement climatique paru en avril 2009 vise à renforcer la capacité de résilience de l'Union face à ces effets. La Commission européenne y prône une approche stratégique, complétée par des mesures dans un cadre intégré et coordonné au niveau des États membres. Elle souligne en effet que l'adaptation au changement climatique devra être au cœur de toutes les politiques de l'UE.

D'ici 2011, devra être formé un groupe de pilotage sur les incidences du changement climatique et sur notre adaptation. Réunissant les États membres mais également des représentants de la société civile et de la communauté scientifique, il travaillera à la création d'un centre d'échange d'informations sur les effets du changement climatique. Ce projet met en avant une méthode ouverte et participative, qui relève d'une forme originale de fonctionnement, où chacun peut jouer un rôle, à condition de bien comprendre les enjeux, d'où l'intérêt, nous l'espérons, du présent document.

Dans ce contexte, la Fondation MAIF souhaite dans la mesure du possible étendre sa collaboration essentiellement nationale pour le moment, à la recherche européenne en participant éventuellement aux programmes développés par l'UE.

1^{ère} partie

Europe et risques climatiques

Étude réalisée par Thomas Bouvier et Charlotte Creiser,
sous la direction de Denis Stokkink

Introduction

La décennie 1997–2007 a été la plus chaude enregistrée. La concentration de CO₂ n'a jamais été aussi importante dans l'atmosphère, contenant plus de 380 parties par million contre 320 pour la dernière période la plus chaude connue¹. De même, le méthane n'a jamais atteint auparavant des concentrations aussi élevées, engendrant des moussons à répétition en Asie du Sud Est². Cela expliquerait les inondations que l'on a pu observer encore récemment en Birmanie. Face à ces perspectives inquiétantes, des solutions de grande envergure s'imposent. Elles ne peuvent pas s'appuyer uniquement sur le terrain national. Une coopération internationale accrue s'avère nécessaire. L'Europe, en tant que l'un des trois premiers pollueurs du monde après la Chine et les États-Unis, ne peut reculer devant ses responsabilités. Historiquement, son industrialisation, fondée dès le départ sur un mode de production énergivore, a conduit à augmenter la concentration des gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère. Cependant, il semble qu'une prise de conscience de la « non soutenabilité » de tels modes de production et de consommation s'effectue au sein de l'Union européenne (UE). Amorcée dans les années 70, cette conscientisation s'est accrue lors de la dernière décennie, au fur et à mesure que les signes du changement climatique se multiplient. En tant qu'échelon par excellence de la coopération interétatique, voire de la communautarisation de l'action, l'UE s'est saisie d'un dossier consensuel dans ses intentions, mais parfois impopulaire lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures strictes et opérationnelles. Les États membres ont ainsi compris l'intérêt de déléguer un certain nombre de compétences en la matière. En revanche, lorsque les intérêts nationaux ressurgissent, la Commission européenne, en tant que représentante de l'intérêt général communautaire, se voit alors dans l'obligation de garder un cap ferme et clair afin de ne pas compromettre les objectifs fixés lors des Conseils européens et par les directives (cf. encadrés n°1 et n°3). Elle doit cependant parfois céder face aux pressions conjointes d'alliances étatiques, à l'image de l'« entente » franco-allemande en matière de libéralisation du marché de l'énergie ou de limitation des émissions de CO₂ dans le secteur automobile.

Dès lors, face à ses difficultés internes, l'UE peut-elle être considérée comme le leader mondial de la lutte contre le changement climatique, rôle qu'elle prétend endosser ? Mais face à l'ampleur du défi que pose le changement climatique, peut-on considérer qu'une action individuelle ou bi-

1. Collectif : Stable Carbon Cycle - Climate Relationship during the late pleistocene, *Revue Science*, 25 novembre 2005, volume 310, n°3752, page 1313-1317.

2. Collectif : Atmospheric methane and nitrous oxide of the late Pleistocene from Antarctic Ice cores, 25 novembre 2005, volume 310, n°3752, page 1317-1321.

latérale des États serait plus efficace qu'une action menée par une entité supranationale mettant en œuvre des dispositifs contraignants ? Face à un rapport de force global, sous-tendu par la peur de perdre sa compétitivité, vaut-il mieux être isolé ou faire front à 27 ? À l'aune du regard porté par les autres régions du monde sur la politique européenne en matière de changement climatique, quelles sont la crédibilité et l'influence d'une telle politique ?

Le rapport tâchera de mesurer l'importance de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique en se concentrant sur trois points qui, pris dans leur ensemble, permettent de saisir la logique des conceptions européennes en matière de changement climatique. Dans une première partie, il sera ainsi question de mettre en évidence les fondements de la politique européenne, reposant sur l'idée que l'UE est le niveau d'action le plus pertinent pour traiter efficacement du problème. Il conviendra d'étudier dans une seconde partie les mécanismes et les déterminants de l'action climatique communautaire, qui s'avère particulièrement riche et évolutive. Dans la continuité, la troisième partie mettra en lumière les perspectives d'évolution appréciables, à court et à long terme, en matière de prévention des risques climatiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sans omettre la part d'incertitude.

LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL

La Commission européenne

Elle représente l'intérêt général communautaire. Elle est chargée de proposer, de mettre en œuvre les politiques communautaires et de veiller à l'application des traités. Afin d'accomplir ses missions, elle jouit du monopole du droit d'initiative sur une grande partie des politiques de l'Union européenne (dites « communautarisées »). Elle agit indépendamment de la volonté des États-membres, tout en étant responsable devant le Parlement européen. Ses 27 membres (un commissaire par État membre) sont nommés pour cinq ans à l'issue d'une procédure de désignation impliquant à la fois le Parlement européen et les États membres.

La Commission poursuit l'ambition de s'émanciper des autres institutions en s'emparant des dossiers importants. Le changement climatique lui offre une opportunité considérable puisqu'il est aisé de justifier la pertinence d'une action au niveau européen plutôt qu'au niveau national. Elle court-circuite également les États en interagissant souvent avec les acteurs locaux.

n° 1

Le Conseil de l'Union européenne (ou Conseil des ministres)

Il représente l'intérêt des États. C'est le lieu par excellence de discussion entre représentants des États. Il rassemble les ministres des gouvernements de chacun des États membres de l'Union européenne. Ces derniers envoient un représentant, en lien avec l'ordre du jour de la réunion. Par exemple, la formation du Conseil qui traite des questions de changement climatique réunit les ministres de l'environnement de chaque État membre. Tous les six mois, un nouveau pays prend la présidence de ces réunions. Chaque présidence donne une tonalité politique différente : la présidence suédoise de 2001, véritable précurseur, avait mis l'accent sur les questions environnementales ; la présidence française de 2008 a érigé au rang de priorité la lutte contre le changement climatique.

Le Conseil a pour rôle de coordonner les actions de l'Union européenne. Pour ce faire, il dispose du pouvoir de décision avec le Parlement. Toutefois, à la différence du Parlement dont l'avis ne lie pas nécessairement, l'accord du Conseil est toujours nécessaire pour qu'une décision soit adoptée. En ce qui concerne le changement climatique, une grande partie des décisions qui lui sont relatives nécessite l'accord et du Conseil et du Parlement. La marge de manœuvre du Conseil s'en trouve réduite.

Le Parlement européen

Il représente l'intérêt des peuples européens. Composé de 785 sièges répartis proportionnellement selon le nombre d'habitants de chacun des 27 États membres, il est élu tous les cinq ans au suffrage universel direct. Son pouvoir va grandissant. Il est de plus en plus souvent législateur à égalité avec le Conseil ; il dispose d'un droit de regard sur l'identité du président de la Commission européenne et il approuve la composition de la Commission ; il vote le budget.

Le Parlement européen joue un rôle déterminant et actif en matière de changement climatique. Le 25 avril 2007, il a créé une commission temporaire sur le sujet. Celle-ci a été récemment reconduite. Il propose en général des mesures volontaristes : il soutient l'instauration d'écotaxes au niveau communautaire, l'introduction de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission, etc. Cependant, l'influence des lobbyistes peut aussi jouer un rôle important dans le vote de certains eurodéputés hostiles au changement. Les directives sur l'automobile illustrent en général ce phénomène.

LES AUTRES ENTITÉS COMMUNAUTAIRES

Le Conseil européen

Il réunit les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres. Il agit comme un organe de réflexion, de négociation et d'impulsion des grandes lignes de la politique communautaire, qui sont ensuite reprises par la Commission dans des textes plus élaborés. Il se réunit au minimum deux fois par an lors d'un sommet. Le principe de présidence tournante tous les six mois s'applique aussi à cet organe.

C'est le Conseil européen de Göteborg en 2001 qui a lancé la Stratégie Européenne de Développement Durable.

Le Comité économique et sociale européen (CESE) et le Comité des Régions

Le CESE et le Comité des Régions sont des organes consultatifs et de réflexion. Le premier rassemble les partenaires économiques et sociaux de l'UE, le second regroupe des représentants des collectivités locales.

En matière de changement climatique, le CESE aborde la question au sein de son observatoire du développement durable. Le Comité des Régions s'appuie quant à lui sur le rôle de plus en plus grand que prennent les collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique, afin d'asseoir sa légitimité auprès des trois grandes institutions de l'UE.

n° 2

I. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE RELATIVE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La première partie du rapport s'attachera à poser des jalons afin de mieux appréhender les logiques qui sous-tendent l'action européenne en matière de changement climatique. Il s'agira d'expliquer en quoi l'UE est le niveau d'action pertinent de prise en charge du dossier climatique (1). De surcroît, un certain nombre d'éléments invite à accentuer les efforts au niveau communautaire plutôt qu'au niveau national (2). Afin de consolider cette prise en charge communautaire, l'UE s'appuie sur des grands principes, qui sont sa « marque de fabrique » (3).

1.1. L'UE, le niveau pertinent de prise en charge du dossier climatique

1.1.1. Le changement climatique : un enjeu mondial et total

On peut considérer le changement climatique comme un enjeu mondial et total. Le rapport Stern³, publié par l'économiste du même nom à la fin de l'année 2006, insiste sur la dimension planétaire du problème du changement climatique, dans ses causes comme dans ses effets, appelant donc une réponse à la même échelle. En outre, presque toutes les activités humaines sont concernées.

Pour ce qui touche aux causes du changement climatique, on constate que les pays du Sud jouent un rôle de plus en plus grand, alors qu'encore récemment on imputait la responsabilité des émissions principalement aux pays du Nord. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) constate qu'entre 1990 et 2004, les émissions liées à l'usage des combustibles fossiles se sont accrues de 76 % dans les pays en développement.⁴

L'ensemble des secteurs d'activité est concerné mais à des degrés divers: l'électricité et le chauffage (24 %), les transports (14 %), l'industrie (14 %), les bâtiments (8 %)⁵. Même les secteurs qui ne sont pas directement liés au domaine de l'énergie participent au changement climatique, en brûlant par exemple des combustibles émetteurs de CO₂. L'agriculture (14%), comme l'utilisation des sols (18%), contribuent ainsi indirectement mais de façon significative à l'émission de gaz à effet de serre.

Pourtant, même si l'on ramenait dès maintenant les émissions de gaz à effet de serre à des niveaux bas, le changement climatique se poursuivrait. En effet, comme l'a souligné le GIEC⁶, le CO₂ reste présent dans l'at-

3. Résumé long du rapport Stern : http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf

4. Duval Guillaume, *Une affaire mal partie*, Alternatives économiques, n°253, décembre 2006.

5. Les statistiques, citées dans le rapport Stern, datent de 2000. Op. cit.

6. Le groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, mis en place par l'ONU en 1988, est chargé d'évaluer les risques et conséquences du changement climatique, et d'envisager d'éventuelles stratégies de lutte et d'adaptation.

mosphère pendant près d'un siècle. Le changement climatique n'appelle donc pas à une stabilisation mais à une réduction drastique des émissions⁷.

Dans ses effets, si le changement climatique semble affecter principalement les pays du Sud, les pays du Nord dont fait partie l'UE n'en sont pas moins concernés. À première vue, le changement climatique pourrait sembler bénéfique à court terme pour l'Europe. Le réchauffement des températures conduirait notamment à de meilleures récoltes. En revanche, les effets négatifs à long terme seront particulièrement coûteux. Le risque est grand de voir des maladies tropicales gagner le continent européen. L'Europe ne sera pas non plus épargnée par les phénomènes climatiques extrêmes. La montée des eaux menace les Pays-Bas et plusieurs grandes villes européennes littorales. La sécheresse serait un désastre écologique pour la Méditerranée, et l'augmentation de l'amplitude thermique une catastrophe pour une agriculture spécialisée très sensible aux variations de température, très développée en Europe, à l'image de la viticulture par exemple. De prime abord, il pourrait sembler que le niveau de développement des pays européens pourrait permettre un amortissement des effets du changement climatique, notamment en facilitant l'adaptation. L'économiste Stern remet en cause cette idée. Face à des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes, le coût des assurances augmentera fortement et sera davantage volatile, entraînant une instabilité des marchés financiers sur lesquels repose une grande part de l'économie européenne⁸.

Au final, un grand nombre de domaines sont ou seront touchés par le changement climatique. Les changements de géographie physique affectent la géographie humaine. Il a évoqué l'agriculture, la santé, les villes littorales, mais également les marchés financiers et l'économie d'une façon générale. Le changement climatique est donc loin de se réduire à son aspect environnemental : à l'image de la réponse transversale qu'il appelle, ses conséquences sont écologiques, économiques et sociales.

1.1.2. Face à cet enjeu, une réponse communautaire allant de soi

Afin de faire face à des enjeux d'envergure, les États membres de l'Union européenne ont souvent privilégié une réponse commune. C'est d'ailleurs un des fondements historiques de la construction communautaire. Les difficultés éprouvées pour reconstruire des pays détruits par la Seconde Guerre mondiale ont poussé les six premiers États membres à unir leurs efforts, en communautarisant les deux ressources essentielles de

7. Van Ypersele Jean-Pascal, *L'injustice fondamentale du changement climatique, discours lors de la présentation du Bilan social européen 2007 au Parlement européen*, Observatoire social européen, 13 mai 2008.

8. Rapport Stern, op. cit.

l'époque : le charbon et l'acier. Plus tard, face à la crise économique des années 1970, les États membres choisissent de lancer un processus d'Union économique et monétaire (UEM), afin notamment de réduire l'impact des chocs systémiques mondiaux. Dans la décennie suivante, le problème du chômage qui touche l'ensemble des pays européens, entraîne un début de communautarisation en matière de politique de l'emploi. Plus récemment, la compétition économique qui s'est accentuée entre les États-Unis, le Japon, les pays émergents et l'UE, a incité cette dernière à développer une grande stratégie visant à se transformer en économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici à 2010.

L'évocation de la stratégie de Lisbonne de 2000 permet de mesurer la capacité de l'UE à se fixer des objectifs ambitieux pour répondre aux grands enjeux. Si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur, ces objectifs permettent bien souvent de produire des convergences, des synergies et d'atténuer les problèmes de passage à une grande échelle. On en veut pour preuve l'UEM. Il a abouti à la création de l'euro à la fin des années 1990. Alors que certaines monnaies européennes se caractérisaient par une instabilité récurrente (le franc, la lire), et qu'elles devenaient de plus en plus vulnérables à la spéculation, l'euro a permis de mieux se protéger des attaques spéculatives.

Davantage que tous les autres défis auxquels les États membres ont pu être confrontés depuis la reconstruction d'après-guerre, celui du changement climatique est unique et appelle une réponse européenne unifiée.

En ce qui concerne les causes du changement climatique, de nombreux domaines responsables des émissions de gaz à effet de serre sont communautarisés ou en passe de l'être. L'agriculture fait l'objet d'une politique commune depuis 1962, de larges pans de l'industrie ont un traitement européen, tandis que la communautarisation du marché de l'énergie est un sujet plus récent. En clair, la majorité des sources d'émissions sont traitées directement ou indirectement par l'Union européenne.

Les effets du changement climatique, au-delà de leur caractère mondial, se distinguent selon des particularités régionales : sécheresses en Méditerranée, inondations dans les zones littorales, fontes des glaciers en zones de montagne, etc. À chaque fois, les phénomènes dépassent le cadre étatique. En outre, ces effets affectent de larges domaines d'activité, tels que l'agriculture par exemple. Comme pour les sources d'émissions de gaz à effet de serre, ils sont souvent gérés au niveau européen, que ce soit de manière conjointe par les États et l'Union européenne (politique économique), ou par les institutions communautaires exclusivement (Politique Agricole Commune).

Ces affirmations s'opposent à l'idée que le problème du changement climatique est avant tout global et nécessite en priorité une réponse mondiale plutôt que spécifiquement européenne. Les négociations de Kyoto ont en effet montré qu'un accord international sur la lutte contre le changement climatique était particulièrement difficile à obtenir. Il ne semble pas pragmatique d'attendre un accord international pour traiter le problème du changement climatique, même si des engagements des grandes puissances mondiales à réduire plus drastiquement leurs émissions permettraient de résoudre un certain nombre de problèmes de mise en œuvre des mesures climatiques européennes. Il paraît également inefficace et irréaliste de se reposer sur une seule réponse étatique, surtout dans l'Union européenne où le degré d'intégration des politiques publiques entre les États membres a tendance à rendre inopérante, voire dangereuse pour l'équilibre du système, toute politique qui ne serait pas suffisamment coordonnée entre États européens.

Le niveau communautaire s'impose de facto comme le niveau d'action pertinent face au changement climatique. Plus spécifiquement, la configuration géopolitique mondiale et la situation politique européenne, ainsi que les ambitions stratégiques de l'UE, appellent à un investissement communautaire plus conséquent dans la lutte contre le changement climatique.

1.2. Des éléments invitant à une action communautaire plus poussée

1.2.1. L'ambition de peser au niveau mondial

En luttant ensemble contre le changement climatique, les États membres de l'Union européenne ont davantage de chance d'être efficaces dans les négociations internationales. L'UE ne cache pas son ambition de faire figure d'exemple au niveau mondial en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique. Au-delà de la volonté de respecter un ensemble de valeurs, on relève une forte composante stratégique. L'UE veut en effet s'affirmer comme un leader sur la scène internationale, grand objectif de la politique étrangère commune. Ce leadership est à la fois un objectif en soi, mais également un moyen de la politique européenne relative au changement climatique. La Commission européenne ne cesse de répéter que l'UE ne progressera pas en s'occupant seule du problème du climat⁹. Une position de premier plan au niveau mondial peut

9. Cela fut notamment le cas lors de la « Green Week » 2008, qui s'est tenue du 2 au 6 juin à Bruxelles. La « Green Week », organisée par la Commission européenne, se propose chaque année de faire un état des lieux des sujets liés à l'environnement. Cette année, la question du changement climatique occupait une place de choix en raison de son actualité.

permettre d'influencer une décision dans le cadre d'un accord global.

Une ambition idéologique : être la région la plus écologique du monde

Depuis une dizaine d'années, l'Union européenne a la volonté d'être plus présente sur la scène internationale. Les dirigeants européens pensent constituer une puissance capable de peser sur les affaires du monde, au même titre que les États-Unis ou la Chine. Afin de se démarquer de ses concurrents, et en vertu d'une histoire, d'une configuration institutionnelle et de valeurs spécifiques, elle oriente son action internationale de façon singulière. Elle favorise les accords multilatéraux, elle s'en remet en première instance aux organisations internationales et privilégie la voie diplomatique au détriment de la force. Les sujets abordés portent davantage sur les « soft politics » (droits de l'homme, environnement) que sur les « hard politics » (défense, économie). L'UE vise ainsi à être un modèle pour les autres pays ou régions du monde. Cela revient d'une part à être exemplaire dans son action, et d'autre part à tenter de convaincre les partenaires de l'UE de suivre la même voie.

Pour exemple, le Conseil européen de juin 2003 lançait l'initiative « diplomatie verte », qui vise à favoriser l'intégration des considérations environnementales dans les politiques commerciales et étrangères européennes. Elle illustre la volonté de l'Union européenne d'exporter ses principes environnementaux, qui sont au premier rang des principes fondamentaux de l'Union européenne depuis le traité d'Amsterdam de 1997. Il en va de même en matière de lutte contre le changement climatique, du reste très liée aux considérations environnementales même si elle ne s'y réduit pas. Comme cela sera détaillé par la suite, l'Union européenne poursuit une action volontariste pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, et tente de convaincre les autres puissances du bien-fondé de son action. On prendra pour exemple le Conseil des ministres de l'environnement des États membres du 20 février 2007 qui concluait qu'afin d'être exemplaire, l'UE prendrait l'engagement ferme et indépendant de réduire ses émissions d'au moins 20 %, avant même un accord mondial, et indépendamment des décisions des autres États. Cela s'est concrétisé par l'annonce du Paquet Climat-Énergie et son triple objectif de 20%, de réduction en matière d'émission de gaz à effet de serre, de réalisation d'économie d'énergie, et d'augmentation de la part des énergies renouvelables. Lors du sommet de Poznan en décembre 2008, l'UE a tenté d'amener les autres pays à suivre sa voie, mais son manque d'unité a rendu la tâche ardue. En 2009, année de préparation au sommet décisif de Copenhague, l'UE devra plus que jamais convaincre, avec l'aide des États-Unis plus ouverts depuis le changement présidentiel, les pays plus réticents tels que la Chine et l'Inde.

Il serait naïf de considérer cette politique comme relevant d'un altruisme zélé. L'image de « région la plus écologique du monde » ou la plus responsable face au changement climatique procède autant de la défense de valeurs et de territoires européens que d'une stratégie savamment calculée. Du reste, les deux éléments ne sont pas incompatibles. En apparaissant exemplaire sur un enjeu majeur pour l'ensemble de la planète, l'Union européenne espère se doter d'un fort capital de légitimité aux yeux des institutions internationales et de la société civile, très concernées par cet enjeu. Cette légitimité lui fournit une réserve de pouvoir appréciable, primordiale dans un monde à la configuration géopolitique éclatée. En outre, l'UE anticipe des changements à l'échelle mondiale. Elle fait le pari que le défi du changement climatique amènera des réorientations de politique publique. Comme le souligne le rapport Stern, dont l'UE a fait siennes les conclusions¹⁰, plus on agit tôt, moindres seront les coûts.

Des considérations stratégiques évidentes : faire face à la compétition forte entre États

Derrière ces vues volontaristes se cachent donc des considérations stratégiques. Elles apparaissent d'autant plus évidentes que dans le contexte de mondialisation, la compétition économique internationale est forte. Cette dernière exige de protéger ardemment les avancées en matière de lutte contre le changement climatique, afin de ne pas perdre en compétitivité, et de les utiliser comme un outil de politique étrangère et commerciale, dans l'espoir de gagner du terrain face aux concurrents.

Sur un plan défensif, agir ensemble à 27 permet de se protéger plus efficacement des problèmes de compétitivité, que pourraient engendrer à court ou à moyen terme les efforts liés à la baisse des émissions de gaz à effet de serre, face à certains concurrents moins volontaristes en la matière. L'histoire de la politique commerciale européenne fixe un précédent. En décidant de parler d'une seule voix lors des négociations commerciales internationales, les États européens ont pu défendre avec vigueur leurs intérêts, protégeant notamment leur secteur agricole ou leurs industries sensibles.

L'atout d'une action commune au plan international se manifeste aussi sur un plan plus offensif. Elle permet de peser dans les négociations internationales et de faire en sorte que les efforts consentis au niveau européen le soient également dans les autres régions du monde. Ainsi, l'UE

¹⁰. « La Commission européenne a vu d'un bon œil ce rapport avant-coureur, affirmant que grâce à ce dernier, il était désormais impossible de ranger la problématique du bouleversement climatique au placard. », Les euros du village, article du 5 novembre 2006, consulté le 5 juin 2008 [<http://www.eurosvillage.com/ENVIRONNEMENT-apres-le-rapport>]

soutient l'expansion d'un marché international du carbone dans le cadre d'un engagement international visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990.

Les négociations s'avèrent très difficiles, que ce soit avec la Chine, les États-Unis, l'Inde ou les pays exportateurs de pétrole. Leur issue est conditionnée par la dynamique du pouvoir au niveau international, et la façon dont les États appréhendent ces rapports de force, souvent incertains. Par exemple, Washington s'oppose aux objectifs contraignants de réduction des émissions tant que les pays en développement comme la Chine ne s'engagent pas à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. De leur côté, les pays en développement pointent du doigt la responsabilité initiale des pays développés dans le changement climatique. Ces positions cependant évoluent. En décembre 2008, l'Australie a ratifié le protocole de Kyoto suite à une alternance politique. De même, la présidence Obama augure d'un nouveau positionnement des États-Unis dans ce domaine.

Dans ce contexte, une action commune des États membres se révèle essentielle. Le poids de 27 pays industrialisés parlant d'une seule voix permet de peser dans les rapports de force, plus sûrement qu'en ordre dispersé.

1.2.2. Une harmonisation interne s'imposant de fait

Une action communautaire contre le changement climatique est également stratégique sur le plan de la politique intérieure de l'UE. En effet, il existe dans l'Union européenne une grande asymétrie entre les États en matière d'efforts consentis, doublée d'une charge financière importante pour les pays les plus impliqués. Ces deux éléments appellent à une communautarisation de la politique menée contre le changement climatique afin de mieux répartir les efforts et les coûts de l'action.

L'asymétrie entre États membres en matière de réduction des émissions de GES

Pour comprendre l'asymétrie entre États membres en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il est utile de revenir sur les derniers élargissements de l'UE. Avant cela, il convient de rappeler brièvement les objectifs de réduction que doivent respecter les États membres.

Les quinze États membres de l'UE avant 2004 se sont engagés à réduire leurs émissions collectives durant la période 2008–2012 de 8% par rapport à l'année de référence 1990, dans la plupart des cas. Afin de bien ré-

partir les efforts entre les quinze États, chacun n'ayant pas le même volume d'émissions, des objectifs individualisés ont été définis. Par exemple, l'Allemagne doit réduire ses émissions de 21 % par rapport à l'année de référence, tandis que la Grèce ne doit pas augmenter ses émissions de plus de 25 % par rapport à l'année de référence¹².

L'élargissement de 2004, en intégrant d'anciens pays communistes, a modifié la donne. Ces nouveaux pays ne font pas partie de l'objectif collectif, bien que huit pays sur dix – sauf Chypre et Malte – se soient définis des objectifs individuels entre 6 et 8 % de réduction pour 2012, par rapport à l'année de référence. Cependant, les pourcentages fixés sont davantage symboliques qu'effectifs ; les pays de l'Est de l'Europe étant encore dans une phase de démantèlement des industries très polluantes de la période communiste, ils sont bien en deçà du plafond de réduction de 8 %¹³. Néanmoins, ces contraintes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, même relativement minimales, ne les satisfont pas, car elles entraveraient le développement de leur économie.

En revanche, l'élargissement de 1995 à des pays très sensibles aux questions environnementales (Suède, Finlande, Autriche) a accéléré la prise en charge de la politique de l'environnement au niveau européen, et a joué un rôle important dans la mise en œuvre de plans de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La Finlande et surtout la Suède ont pris en effet en compte les problématiques climatiques et environnementales très tôt. La Suède réalise toujours des performances bien supérieures aux objectifs qui lui ont été adressés.

Dès lors, la situation est très contrastée au sein de l'Union européenne. En avril 2007, sept États de l'Europe des 27 prévoient que leurs émissions dépasseraient les limites autorisées par l'accord de partage de la charge en 2012 : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne¹⁴. En France, l'énergie nucléaire permettrait de sauver les apparences.

Afin de remédier à ces disparités préjudiciables, l'intervention de l'Union européenne apparaît nécessaire. Comme le fait remarquer Patrick Criqui, « *le fait que l'Europe puisse énoncer un certain nombre d'objectifs à moyen et à long terme [...] permet d'avoir des effets d'entraînement.* »¹⁵

12. Voir l'annexe 4.

13. Ibid.

14. Voir le document du parlement européen d'avril 2007.

[http://www.europarl.europa.eu/facts/4_9_7_fr.htm]

15. L'économiste français Patrick Criqui, membre du GIEC et spécialiste du changement du changement climatique, a été interrogé pour les besoins du rapport. Voir l'annexe 5 pour une retranscription de l'intégralité de l'entretien.

La poursuite d'objectifs communs peut en effet permettre de créer une dynamique et une émulation qui entraînent les États récalcitrants, tout en permettant de réduire les contrastes entre États, qui nuisent à l'unité de l'UE en matière de changement climatique.

Le coût inégal du changement

Comme il l'a été annoncé auparavant, un problème se pose en matière de coût. Modifier les pratiques et développer de nouvelles technologies propres coûte cher. En outre, ce coût est supportable de façon variable selon les États membres.

S'il existe aujourd'hui des méthodes et des technologies permettant de réduire les émissions de GES, le débat sur le partage des coûts qu'elles entraînent reste ouvert. Il est l'un des plus délicats. Comme il était fait remarquer dans le journal d'information européen « EurActiv », « *les améliorations dans les technologies propres sont considérées comme un moyen efficace de réduire l'intensité des émissions de CO₂ de la croissance économique. Mais le débat sur les sources de financement de ces technologies est loin d'être clos et la question reste un sujet de préoccupation centrale pour les dirigeants européens qui ont repoussé les décisions difficiles sur les moyens de financer les technologies énergétiques.* »¹⁶

L'attentisme peut être expliqué par l'inégalité des efforts à consentir pour s'équiper de technologies propres d'un État à l'autre. Les nouveaux États membres comme la Pologne, encore encombrés d'industries postcommunistes vieillissantes et peu sensibilisés aux enjeux environnementaux, auraient à engager beaucoup de moyens dont ils ne disposent pas. En effet, ces pays en phase de rattrapage économique sont les moins à même d'investir dans des nouvelles technologies vertes. De leur côté, les pays de l'ancienne Europe à quinze, qui ont déjà dû consentir à des réductions de leurs aides européennes au profit des nouveaux États membres, sont peu enclins à payer les investissements nécessaires pour ces derniers. Néanmoins, au regard du relatif succès des fonds structurels européens dans l'appui à la reconversion économique ou au développement régional des pays européens en difficulté, il semble que les aides communautaires restent l'une des meilleures solutions.

Il est évident que ce coût ne peut pas seulement être supporté par les États, les industries sont également en premier lieu concernées. C'est un

¹⁶. Article publié le 18 décembre 2007 [<http://www.euractiv.com/fr/changement-climatique/options-internationales-lutte-changement-climatique/article-169223>]

enjeu fort : si l'impact s'avérait trop grand pour l'industrie européenne, elle perdrait en compétitivité. Face à ce défi, le niveau communautaire intervient pour réduire les risques, notamment par le biais du système ETS qui sera présenté plus loin.

1.2.3. Des résultats tangibles invitant à aller plus loin

La pertinence du traitement du changement climatique au niveau communautaire est d'ores et déjà confortée par les premiers résultats obtenus, à la fois au niveau intérieur et à l'échelle des négociations internationales. Ils invitent à accentuer les efforts.

À l'échelle mondiale, bien que le chemin soit encore long vers une juste répartition des réductions d'émission de GES, le poids d'une action européenne commune a déjà fait sentir ses premiers effets. Lors de la conférence mondiale sur le climat à Montréal en décembre 2005, la Commission et les États membres de l'UE avaient fait pression et obtenu avec succès une décision pour que des négociations internationales débute au sujet de « l'après Kyoto ». Début décembre 2008, le sommet de Poznan est venu concrétiser cette volonté. Il a été complété par les négociations de l'ONU à Bonn au printemps 2009 en vue de préparer la Conférence de Copenhague de décembre 2009, au cours de laquelle devrait être conclu un nouvel accord international. En outre, aux États-Unis, Barack Obama souhaite faire adopter une loi instituant un marché de droits d'émission de gaz carbonique, similaire au système européen d'échange de quotas d'émission (système ETS), mais il doit pour cela obtenir le vote du Congrès. Des accords ont déjà été également signés avec deux provinces du Canada, tandis que des discussions avancées ont lieu avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Union européenne semble bien être à l'origine d'un futur marché mondial des émissions de carbone.

Au plan interne, malgré des résultats inégaux comme il l'a été constaté, l'UE a réussi à dissocier ses émissions de gaz à effet de serre de la croissance économique, c'est-à-dire à ne pas entraver sa croissance tout en se fixant des objectifs ambitieux et en encourageant des actions au niveau des États membres pour les atteindre. Aujourd'hui, l'UE prône même la voie de la croissance verte qui réconcilierait l'économie et la protection de l'environnement, notamment grâce à de nouveaux concepts dont elle fait la promotion : emplois verts, innovations vertes, nouveaux marchés verts, labels écologiques. Au regard des chiffres, l'UE-15 a diminué collectivement ses émissions de 0,9 % alors que son économie a connu une croissance de 32 % (entre 1990 et 2004). Comme le souligne le document du Parlement européen déjà cité, « *selon les prévisions, l'objectif de 8 % fixé*

par l'UE-15 peut être atteint en 2010 si l'ensemble des mesures prévues par les États membres sont pleinement mises en œuvre [...] »¹⁷. Par ailleurs, le Paquet Climat-Energie a été enfin adopté, il reste à voir quelle sera la réussite de sa mise en œuvre.

Enfin, même les points faibles invitent à aller plus loin. Face à l'asymétrie entre États membres, une convergence accrue des politiques et des résultats s'impose. Si l'UE est encore jugée inconsistante dans son traitement du problème climatique, c'est parce qu'une décision prise au niveau communautaire peut prendre du temps à être appliquée au niveau des États. De ce point de vue, une action au niveau supranational, même si elle ne produit pas immédiatement les résultats escomptés, a le mérite de contraindre les États à se concerter pour partager des pratiques, discuter et finir par agir. Concernant les technologies propres qui constituent l'un des points sensibles sur lesquels les États membres ont du mal à s'accorder, le Conseil Environnement du 20 février 2007 soulignait la contribution significative des éco-innovations dans la réalisation des objectifs en matière de lutte contre l'effet de serre, mais aussi en matière de croissance économique et de compétitivité¹⁸. Des premiers pas sur un nouveau terrain ont régulièrement appelé des évolutions ultérieures significatives, ou encore un effet « spill-over » ou d'engrenage. Cet effet « spill over » fait partie des mécanismes usuels de l'action de l'Union, à l'image des grands principes qui caractérisent une « marque de fabrique ».

1.3. Les principes généraux de l'action communautaire : « une marque de fabrique »

Trois principes généraux régissent l'action communautaire en matière de changement climatique : la confiance accordée au marché pour diminuer les émissions de GES ; l'importance accordée à la régulation, notamment par le biais d'objectifs contraignants ; la volonté d'organiser la convergence des résultats entre les États membres, en leur laissant une certaine liberté quant aux moyens à mettre en œuvre. Ces trois principes régissent un grand nombre de politiques européennes et définissent progressivement un modèle européen.

1.3.1. La confiance dans le marché

L'innovation majeure de l'Union européenne en matière de changement

17. Op. cit. [http://www.europarl.europa.eu/facts/4_9_7_fr.htm]

18. Conclusions du Conseil du 20 février 2007, Objectifs de l'UE en vue de la poursuite de l'élaboration du régime international applicable dans le domaine du climat au-delà de 2012. Document disponible en ligne : [<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st06/st06621.fr07.pdf>]

climatique réside dans son système communautaire d'échange de quotas d'émission, plus connu sous son abréviation anglaise « ETS » (Emissions Trading System). Le système ETS, établi par une directive en 2003¹⁹, donne une valeur marchande aux réductions d'émissions. Il vise à « *favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes* »²⁰. Le système qui sera détaillé par la suite, fonctionne sur ce principe : la loi de l'offre et de la demande détermine le prix de l'unité de carbone.

En outre, l'UE accorde un large crédit à la capacité des entreprises à innover dans un contexte de concurrence libre au sein de l'espace communautaire et au niveau mondial. Le 30 novembre 2008, l'UE approuvait avec les États-Unis un accord de l'OMC concernant la suppression totale des tarifs douaniers sur 43 produits, identifiés par la Banque mondiale comme étant favorables à l'environnement. Étant en avance par rapport à un grand nombre d'autres régions du monde en matière d'innovation « verte », grâce notamment à une législation contraignante, les entreprises européennes bénéficient sur le marché mondial d'une compétitivité appréciable dans le domaine des technologies propres, notamment en matière de capture et de stockage du carbone.

Cette confiance accordée au marché s'avère assez conforme à la philosophie de l'Union européenne. Le marché est considéré comme la meilleure manière d'être économiquement efficace, en encourageant les efforts en matière d'innovation en vue de conserver une compétitivité forte, mais aussi en constituant un outil de convergence entre États membres dans le cadre d'un marché intérieur européen unifié.

1.3.2. La volonté d'organiser la convergence

La convergence est une notion importante dans le vocabulaire européen. Elle représente un outil essentiel dans la construction d'une union entre États européens dont les situations diffèrent à l'origine. Au demeurant, elle n'est pas synonyme d'harmonisation par le haut. La convergence doit s'opérer dans le respect de la diversité des situations nationales. Les institutions communautaires fixent un cadre plus ou moins souple et déterminent des objectifs. À charge ensuite pour chacun des États de déterminer la meilleure façon d'atteindre les objectifs, tout en restant dans les limites du cadre fixé.

¹⁹ Directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:FR:PDF>]

²⁰ Article premier de la directive, op. cit..

Cette logique s'applique dans les politiques européennes menées en matière de changement climatique. L'ETS comme l'exécution des objectifs de Kyoto font l'objet de nombreuses directives. Ainsi, la directive relative à l'ETS mentionnée précédemment fixe un plafond maximal d'émissions par période d'engagement et par pays. Chaque pays met ensuite en place son plan national d'allocation pour respecter ce plafond. Ici le cadrage est assez fort dans la mesure où le système qui doit être mis en œuvre est imposé par l'UE. En revanche, pour les secteurs qui ne font pas partie de l'ETS, les États membres ont le libre choix des instruments pour réduire les émissions. Toutefois, il convient de souligner que l'UE se charge de délimiter les secteurs qui font partie de l'ETS et ceux qui restent en dehors. En outre, l'objectif pour chaque État de réduction de ses émissions d'ici 2012 par rapport à l'année de référence, reste valable. Par conséquent, les États membres se retrouvent indirectement contraints de mettre en œuvre de nouveaux instruments pour réduire leurs émissions dans les secteurs hors ETS. Ces instruments ne sont guère nombreux. Le choix se limite aux taxes et aux mesures de mise en œuvre. De fait, une convergence s'opère.

Pour le moment, ce domaine est encore en chantier. On observe un emboîtement de régulations, d'où la nécessité de développer davantage les programmes communautaires, existants et nouveaux, qui intègrent des préoccupations liées au changement climatique. Ceux-ci seront détaillés dans la deuxième partie.

1.3.3. L'importance de la régulation

La convergence passe en grande partie par la régulation. Elle constitue le troisième principe des politiques européennes menées en matière de changement climatique, et est également constitutive de la philosophie d'action de l'Union européenne de manière plus générale.

La production législative dans le domaine du changement climatique s'avère particulièrement riche. De surcroît, elle connaît une progression exponentielle. En janvier dernier, la Commission européenne présentait un ensemble de directives sur l'énergie et le climat, plus connu sous le nom de « paquet climat-énergie ». Comme se chargeront de le montrer les deuxième et troisième parties, celui-ci devrait représenter un point phare de la politique européenne de changement climatique des années à venir.

Le poids accordé à la régulation au détriment d'une démarche plus interventionniste est à relier avec les deux principes précédents. L'Union européenne privilégie la mise en place de règles, tout en laissant la liberté aux acteurs étatiques et non étatiques d'évoluer à l'intérieur de ce cadre

règlementaire. Du reste, les acteurs choisissant de s'impliquer dans la politique européenne de changement climatique sont particulièrement nombreux et engagés²¹.

C'est donc sur de solides fondements que l'Union européenne s'est emparée du dossier du changement climatique. Elle en a même fait un des piliers de son action depuis quelques temps. Le bilan actuel des politiques menées dans ce domaine montre la complexité du dossier. Par le passé (Kyoto), l'UE a joué un rôle décisif dans les accords internationaux sur les questions climatiques. Cependant, au vu des défis actuels, davantage d'innovation et de flexibilité sont nécessaires pour maintenir un tel leadership. Elle a rattrapé son relatif retard initial pour s'affirmer comme l'une des régions du monde les plus dynamiques, si ce n'est la plus active en matière de changement climatique.

LES TERMES JURIDIQUES ESSENTIELS

La codécision

C'est la procédure législative par excellence pour un très grand nombre de sujets traités par l'UE. Des domaines aussi importants que les transports, le marché intérieur, l'environnement et l'industrie sont concernés. En vertu de cette procédure, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne doivent s'accorder pour qu'un texte entre en vigueur. Le Conseil ne peut avoir le dernier mot comme c'est le cas pour les autres procédures législatives (consultation, avis conforme, coopération).

Le vote à la majorité qualifiée

C'est la procédure de vote dominante au sein du Conseil de l'Union européenne. Chaque État membre dispose d'un certain nombre de voix, pondéré relativement à la taille de sa population. Une décision est adoptée à la majorité qualifiée si elle rassemble au moins 74 % des voix des États membres. Il s'agit donc d'une majorité renforcée tenant compte du poids démographique de chaque État.

Directive et règlement

Ils représentent les deux types d'actes normatifs européens par excellence. Tous deux sont d'effet direct, de portée générale et sont supérieurs aux lois nationales. Tout manquement à ces normes est sanctionné par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE).

Une directive fixe des objectifs mais elle ne précise pas les moyens pour les

21. Voir les encadrés 1, 2 et 4.

atteindre, qui sont laissés à l'appréciation des États membres. Cela n'empêche pas que ses dispositions doivent être intégrées dans le droit national dans un temps imparti. On parle de « délai de transposition ». Si celui-ci est dépassé, les États doivent s'acquitter d'astreintes auprès de la Commission.

Au contraire, un règlement est directement applicable dans tout le territoire de l'UE. Il ne nécessite pas de transposition.

Livre vert et livre blanc

Il s'agit de documents non normatifs.

Le livre vert vise à initier un débat sur des sujets qui ne sont en général pas encore traités à l'échelle communautaire. Il rassemble des propositions émises par la Commission, sur lesquelles les parties intéressées sont invitées à émettre un avis avant une date limite. Ainsi, la question de l'adaptation au changement climatique a d'abord fait l'objet d'un livre vert en 2007.

Le livre blanc peut intervenir dans un deuxième temps. Il contient des propositions d'action communautaires plus précises et plus opérationnelles que dans le livre vert. Un livre blanc sur l'adaptation au changement climatique a été publié le 1^{er} avril 2009. Relativement pessimiste, celui-ci met l'accent sur les conséquences sur l'économie et la vie des citoyens européens.

**II. COMMENT L'UE PREND EN CHARGE CETTE POLITIQUE ?
UNE POLITIQUE RICHE, ÉVOLUTIVE ET INCITATIVE.**

Après avoir montré les raisons générales qui ont motivé l'Union européenne dans la prise en charge de ce thème, il convient de s'intéresser au volet de l'élaboration des mesures et de la mise en œuvre de celles-ci. Comment se décline l'action de l'UE contre le changement climatique historiquement et juridiquement ? (1) Quel est le degré de réussite de l'implémentation des mesures contraignantes ? (2) Comment l'UE joue-t-elle également sur l'aspect incitatif et local pour mettre en œuvre sa politique ? (3)

2.1 L'action de l'UE contre le changement climatique : le cadre historique et juridique

2.1.1 Des origines tardives

La question du changement climatique et plus largement la préoccupation environnementale ne deviennent qu'assez tardivement un des piliers intégrés de la politique européenne. En effet, c'est en juin 2000 qu'est lancé le Programme européen sur le changement climatique (PECC). Alors que les Nations Unies avaient déjà adopté une Convention-cadre sur les changements climatiques en 1992, ce n'est réellement que lors des négociations du Protocole de Kyoto à partir de 1997, qu'apparaît l'engagement actif de l'Union européenne en matière environnementale. Pour la première fois, des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre juridiquement contraignants sont fixés, complétés par des « mécanismes flexibles » qui deviendront des items de la politique environnementale de l'Union européenne : « le mécanisme de développement propre », « la mise en œuvre conjointe », « les permis de décision ». Mais ce n'est qu'en 2005 que le protocole de Kyoto entre en vigueur. Comment expliquer ce retard des débuts pris par celle qui se veut aujourd'hui exemplaire en matière de lutte contre le réchauffement climatique ? D'une part, les experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), constitué en 1988, affirment seulement dans leur deuxième rapport en 1995 que « l'étude des preuves suggère une influence détectable de l'activité humaine sur le climat planétaire. » Cela sera davantage confirmé dans le troisième rapport du GIEC en 2001, qui déclare qu'« *il y a des preuves solides que la tendance au réchauffement climatique observée ces cinquante dernières années est attribuable à l'activité humaine.* » Pour devenir communautaire, la politique en matière de changement climatique se devait de s'appuyer sur des fondements scientifiques plus établis permettant de mieux mesurer les risques et l'étendue du phénomène. Par ailleurs, il a fallu également un certain temps pour que les États membres acceptent de confier à la Commission leurs voix au sein des événements internationaux et reconnaissent ainsi la nécessité d'allier leurs efforts en

matière de changement climatique et de responsabilité environnementale. Or ce n'est qu'en 1991 que le Conseil européen permet à la Commission de participer à la Convention-cadre des Nations Unies déjà mentionnée. En effet, la nécessité de mettre en place une stratégie de développement durable a été prise en compte tardivement au niveau de nombreux États membres, constituant le Conseil européen. Sans cadre général environnemental clair et intégré, la lutte contre le réchauffement climatique ne pouvait trouver la place qu'elle mérite.

2.1.2 Une politique climatique liée à la stratégie en matière de développement durable

La politique en matière de changement climatique est indissociable d'une stratégie intégrée telle que celle du développement durable, dans la mesure où le changement climatique affecte de nombreux domaines et trouve son origine dans des raisons sociales, culturelles et économiques qui appellent une réponse bien plus que seulement environnementale. En outre, dans la mesure où le développement durable agit d'abord sur des aspects non durables, lutter contre le réchauffement climatique apparaît sous cet angle comme la première urgence. C'est d'ailleurs à partir du moment où le développement durable dans l'UE est devenu stratégique que cette dernière a endossé un rôle de leader et a cherché à faire respecter et appliquer dans les pays industrialisés le protocole de Kyoto. Si l'objectif général au niveau international vise à ce que les températures ne dépassent pas les niveaux préindustriels de plus de 2°C, l'UE a souhaité aller plus loin, décidant elle-même dans le cadre de Kyoto d'abaisser les émissions de CO₂ de 8% en dessous des niveaux de 1990 au cours de la période 2008-2012. Avec sa stratégie de développement durable, l'UE a cherché à prolonger et renforcer le Protocole de Kyoto afin de créer un cadre international plus contraignant. Au niveau interne, elle s'est assurée de l'application des mesures d'adaptation et a mis en place un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Comment ce processus s'est-il mis en place, c'est ce que l'on peut ici brièvement retracer.

Au niveau mondial, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992 à Rio, appelée aussi « Sommet de la Terre », donne une nouvelle envergure au concept de développement durable : la Déclaration de Rio définit ce concept par le biais de 27 principes, dont le premier affirme que « les êtres humains sont au centre des préoccupations du développement durable. » Un plan d'action nommé « Action 21 », signé par plus de 150 États, vient compléter ces fondements théoriques afin de rendre effectif le concept.

Cependant, le véritable tournant pour l'Union européenne intervient au Conseil européen de Göteborg en juin 2001, où suite à un compromis politique, les États membres accèdent aux demandes de la présidence suédoise et des États les plus écologistes, en élevant au rang de priorité politique le développement durable, qui est alors intégré à la stratégie de Lisbonne. La Commission européenne participe à ce processus : elle s'intéresse elle aussi à la notion de développement durable depuis le rapport Bruntland²² établi en 1987, qui préconisait que la croissance économique ne compromette pas « la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leur propres besoins. » À Göteborg, la Commission européenne soumet au Conseil un document intitulé « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable » (SDD). Le changement climatique est défini comme l'un des quatre domaines prioritaires, avec les transports, la santé publique et les ressources naturelles. Le Conseil européen approuve cette stratégie et ajoute aux dimensions économiques et sociales définies dans la stratégie de Lisbonne une troisième dimension, celle de l'environnement, « définissant ainsi une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques »²³, qui constituera la politique d'intégration environnementale.

La question du changement climatique est à nouveau inscrite dans les travaux préparatoires de la Commission en vue du sommet mondial à Johannesburg de 2002 sur le développement durable. Lors du Conseil européen de Barcelone, la dimension externe de la SDD, c'est-à-dire de politique extérieure, est ajoutée aux objectifs. Une initiative « diplomatie verte » viendra compléter cet aspect en juin 2003, visant à une meilleure intégration des questions environnementales et du développement durable dans les relations extérieures. L'Europe se veut ainsi exemplaire, mais elle souhaite également assumer sa part de responsabilité vis-à-vis des défis environnementaux, face au reste du monde. Elle ne veut pas continuer à pénaliser les autres pays en raison de ses activités polluantes, étant classée parmi les plus gros pollueurs de la planète (entre 15 et 20% des émissions mondiales selon les calculs) après la Chine et les États-Unis.

Progressivement, le développement durable apparaît comme une des pistes les plus fiables pour lutter contre le réchauffement climatique, ou s'adapter, selon les cas. Dix ans après, le sommet de Johannesburg fait le bilan de celui de Rio et continue à encourager les efforts en matière de changement climatique. Cependant, ce bilan, à l'image de celui qui sera

22. Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement.

23. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 Juin 2001 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f1.pdf]

également tiré en 2005, à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, met en évidence le retard considérable du pilier environnemental, qui ne fait pas encore l'objet d'une véritable stratégie intégrée. L'Union européenne n'a pourtant pas oublié ses objectifs, mais elle fait face à un faible intérêt général des États membres, à quelques exceptions près. Un des constats principaux établit que l'armature conceptuelle mise en place dans la décennie précédente ne suffit pas. L'éco-innovation et l'efficacité énergétique, pour être appliquées, doivent être traduites en objectifs chiffrés et ciblés. La question de la contrainte juridique se pose également, si l'on souhaite voir les États récalcitrants se mettre au travail dans ce domaine.

Afin de montrer la voie à suivre et d'entraîner les États membres, l'UE est la première à ratifier en 2005 le protocole de Kyoto, en s'engageant à réduire ses émissions de CO₂ de 8% d'ici 2012. Ce premier objectif, réaliste, devient alors l'enjeu de la politique européenne en matière de changement climatique. Parallèlement, les questions environnementales sont associées à une stratégie intégrée de développement durable global. Cette même année, à la fois le Conseil et la Commission jugent utile de réorienter la stratégie en matière de développement durable afin de lui donner plus de poids. En décembre 2005, la Commission adopte une communication dans laquelle elle suggère d'accentuer la prise en compte de l'impact des politiques européennes sur le développement durable mondial et de mettre en place des méthodes efficaces pour mesurer et contrôler les progrès réalisés. Suite à cela, le Conseil européen de 2006 à Bruxelles adopte une nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, plus complète que celle de Göteborg.

Petit à petit, entre 2005 et 2008, pour preuve de cette connexion intense entre lutte contre le changement climatique et développement durable, de nombreux postes émetteurs de gaz à effet de serre sont rebaptisés « durables » dès lors qu'ils deviennent moins énergivores et moins polluants : les villes, le logement, le transport, la consommation, les aliments ou encore le tourisme, sont touchés par ce phénomène. Une nouvelle façon de vivre, modelée par les exigences de durabilité s'impose progressivement dans les esprits et les gestes quotidiens. Le fonctionnement des sociétés, des industriels aux particuliers, doit devenir « supportable » pour la planète ou « sustainable » selon le terme anglais employé de façon *ad hoc*.

Une vision globale de l'importance de l'écologie commence à gagner mais pour s'imposer réellement, un cadre juridique est indispensable.

2.1.3 Le cadre juridique : D'une approche minimale à une vision globale

Pour la première fois, lors du sommet de Paris de 1972 apparaît une préoccupation pour l'environnement au sein de la Communauté européenne, notamment dans le cadre de l'expansion économique et de l'amélioration de la qualité de vie qui l'accompagne. Ainsi, au cours des années 1970, la Communauté européenne établit au travers de différentes directives et plans pluriannuels, des normes minimales, dans des thématiques comme l'eau, les déchets, la pollution de l'air ou la conservation de la nature, que les États membres doivent strictement respecter. Plus de 200 actes législatifs sont alors adoptés en ce sens, la dégradation croissante de l'environnement devenant une source d'inquiétude grandissante.

Cependant, c'est l'Acte unique européen de 1987 qui donne un contenu juridique aux politiques européennes environnementales, en mentionnant clairement la répartition des compétences entre Communauté européenne et États membres en la matière.

En 1993, lorsque le traité sur l'Union Européenne (TUE) ou Traité de Maastricht entre en vigueur, la préoccupation écologique trouve alors un contenu théorique compatible avec le souci de ne pas faire d'entorse au dogme de la croissance économique (« une croissance durable respectant l'environnement »). Parallèlement, les questions environnementales gagnent en prérogatives juridiques, notamment avec le principe de précaution, déjà reconnu à Rio en 1992 et inscrit à l'article 174 du TUE. Celui-ci permet en cas de risque potentiel grave, d'agir de façon adéquate et selon des critères précis tels que la proportionnalité entre les mesures prises et le niveau de protection recherché, ou encore la non-discrimination dans l'application des mesures. Le TUE autorise également à prendre des décisions en matière environnementale à la majorité qualifiée au Conseil, à l'exception de certains domaines comme l'aménagement du territoire ou la fiscalité environnementale, encore soumis au principe de l'unanimité.

Cette méthode des « petits pas » ou dite « fonctionnaliste », typique de la construction communautaire, a donné davantage de poids au cours du temps à la politique environnementale. Cependant, les affirmations quant à la nécessité que cette politique soit davantage intégrée aux autres politiques européennes, notamment dans un souci d'efficacité, sont restées longtemps au stade de la déclaration d'intention. Par ailleurs, si les traités ont fourni progressivement une base juridique, celle-ci était encore loin d'être claire, les traités internationaux déjà évoqués auparavant, les diverses décisions, communications et résolutions des institutions européennes se chevauchant et empêchant d'atteindre l'efficacité et la cohérence nécessaires pour mener une politique de plus en plus urgente.

Le Traité d'Amsterdam devait mettre en forme ce relatif chaos juridique et aller plus loin dans une stratégie intégrée. Il est signé en 1997 et entre en vigueur en 1999, suite à une période, où le concept du développement durable trouve progressivement sa place au sein des priorités mondiales et européennes. Ce traité tente ainsi de faire de l'approche intégrée évoquée dans le TUE une réalité juridique, en insérant notamment le concept de développement durable dans le préambule et dans les objectifs du TUE. Un nouvel article 6 est également ajouté dans le traité instituant la communauté européenne (TCE), visant à intégrer l'environnement dans les autres politiques, afin de promouvoir le développement durable. De plus, le principe de précaution trouve également à s'appliquer lors de l'élaboration de ce traité. En effet, dans l'Acte final de la Conférence intergouvernementale, la Commission, qui s'est chargée d'élaborer le texte, s'est engagée à réaliser des études d'impact pour les propositions susceptibles d'avoir des effets conséquents sur l'environnement.

L'efficacité des politiques environnementales est également renforcée en accentuant l'harmonisation des législations nationales. L'article 95 institue que les États doivent notifier à la Commission les raisons du maintien ou de l'ajout de dispositions nationales suite à une mesure d'harmonisation communautaire en matière de protection de l'environnement. La réglementation communautaire est également rendue plus efficace par la simplification apportée dans le processus décisionnel en matière environnementale. La procédure de codécision (cf. annexe 3) était auparavant valable pour les programmes d'action à caractère général, comme par exemple le rapprochement des législations concernant le marché intérieur. Or le marché intérieur peut concerner une politique environnementale – donc une politique sans caractère général – et créer ainsi un conflit de bases juridiques. En étendant la codécision à la politique environnementale, le risque de conflit s'en trouve diminué. L'unanimité continue cependant de prévaloir pour les dispositions de nature fiscale, l'aménagement du territoire, l'affectation des sols et l'approvisionnement énergétique.

Les avancées positives effectuées grâce au TUE se poursuivent avec la mise en place de différents jalons visant à atteindre une politique encore plus intégrée en matière environnementale, dans la perspective notamment d'être toujours plus actif en matière de changement climatique.

Suite à la ratification du protocole de Kyoto en 1997, une longue période est nécessaire avant que celui-ci entre en vigueur. L'Union européenne est la première cependant à s'astreindre aux objectifs juridiquement contraignants fixés, concernant la réduction des émissions de six gaz à effet de serre responsables du changement climatique : le dioxyde de car-

bone, le méthane, le protoxyde d'azote, les hydrofluorocarbones, les hydrocarbures perfluorés et l'hexafluorure de soufre. Depuis février 2005, l'UE maintient le cap des 8% de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008–2012, comme il a été décidé à Kyoto.

Un accord de partage de la charge a été signé afin de redistribuer cet objectif entre les États membres, selon une juste répartition de l'effort et du coût.

Afin de se préparer, dès 2000, un Programme européen sur le changement climatique (PECC) a été élaboré. Son objectif principal est de limiter le réchauffement climatique à 2°C. Pour ce faire, il présente une série de mesures à mettre en œuvre au niveau des États membres, qui se veut réaliste et pragmatique. Lors de la première phase du programme, les experts se sont penchés sur les mécanismes de marché liés à l'environnement tels que le système d'échange de quotas d'émission, l'application conjointe et le développement propre et ont également abordés les questions de l'approvisionnement, la consommation d'énergie, les transports, l'industrie, l'agriculture et la recherche. En 2005 est lancée la deuxième phase du PECC autour de différents groupes de travail : transports aériens ; usage peu polluant du piégeage et du stockage de carbone ; adaptation ; CO₂ et automobiles ; réexamen du PECC 1 ; réexamen du système ETS.

Si la stratégie en matière de changement climatique de la Commission a d'abord mis l'accent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment par le biais de l'ETS, une approche de plus en plus globale, associant efficacité énergétique et durabilité a été privilégiée récemment. Ainsi en mars 2007, le Conseil européen avait précisé les objectifs post-Kyoto de l'Union européenne, prévus dans un plan d'action de la Commission, qui outre les au moins 20% de réduction d'émissions de gaz à effet de serre prévus, prévoyait également d'augmenter l'efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 et d'atteindre une proportion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE, également d'ici 2020. Ces dénommés « 3 fois 20 » mettent en évidence une approche plus intégrée, dont le contenu juridique et la portée seront détaillés par la suite. Ceci a été complété et rendu plus précis par le paquet climat-énergie présenté le 23 janvier 2008. Par ailleurs, une perspective préventive et d'adaptation a été également envisagée au niveau communautaire, face à certains phénomènes désormais inéluctables.

2.2. La portée de la politique climatique communautaire : Quel est l'impact des directives et des actes contraignants au regard de la mise en œuvre dans les États membres ?

2.2.1. Beaucoup de mesures, de nombreux champs d'action : Une Commission européenne meneuse et omniprésente

L'action-phare du Programme Européen sur le Changement Climatique : le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre

Une série de directives ont été adoptées dans le cadre du PECC déjà mentionné. La plus connue est la directive « quotas » ou ETS (Emissions Trading Scheme) qui a permis, le 1er janvier 2005, de mettre en place un marché du carbone, présenté un peu plus loin. D'autres directives ont également participé à une prise de conscience plus aigüe au niveau national des problèmes environnementaux et énergétiques à traiter, telles que la directive sur la mise en décharge, qui a pour but de réduire les émissions de méthane des centres d'enfouissement de déchets, la directive sur l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, qui prévoit d'atteindre en 2020 une part de 20% d'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables, la directive « cogénération », la directive « biocarburants » qui vise à atteindre une part des biocarburants au niveau national de 5,75% d'ici 2010, la directive sur la performance énergétique des bâtiments (PEB), ou la directive « services énergétiques » qui contraint les États membres à réduire leur consommation d'énergie de 1% par an.

Le système ETS représente une mesure unique dans le monde, signe d'une volonté forte de la part de l'UE de respecter les engagements de Kyoto. Ce système a fait l'objet d'une directive entrée en vigueur en 2003 et modifiée en 2005. Il a été mis en place le 1er janvier 2005, dans les 27 États membres de l'UE et concernent plus de 12 000 installations européennes. Les activités dans les secteurs de l'énergie, de la production et de la transformation des métaux ferreux, de l'industrie minérale et de la fabrication du papier et du carton sont obligatoirement soumises à l'ETS. Son fonctionnement repose sur des allocations annuelles de quotas de carbone aux entreprises les plus polluantes (un quota équivaut à une tonne de dioxyde de carbone). Après une année écoulée, celles-ci doivent établir auprès des pouvoirs publics quelle quantité de gaz à effet de serre elles ont émise. Si elles ont dépassé leur quota, elles devront acheter sur le marché du carbone, mis en place par ce système, la quantité manquante par rapport à celle reçue. Afin d'éviter que cette situation se reproduise les années suivantes, le système incite à investir dans des technologies plus propres de réduction des émissions. En revanche, si elles ont moins émis

que ce que leur quota initial leur permettait, elles peuvent revendre leur excédent à d'autres entreprises ou le conserver pour plus tard. Ce système est en fait une internalisation d'externalités négatives et positives (le fait de trop polluer ou de moins polluer) qui permet d'associer l'efficacité économique à celle écologique. En ce qui concerne la mise en œuvre, chaque État membre était chargé d'établir un Plan National d'Affectation des Quotas, pour la période 2005–2007, puis pour la période 2008–2012. Des résultats positifs ont été mis en évidence, tels que la réduction dans les 15 États membres européens signataires du protocole de Kyoto de 2% de leur émission en 2005²⁴ par rapport au niveau de 1990. Les experts prévoient qu'à ce rythme, en se basant sur les politiques actuellement en vigueur, la réduction devrait atteindre 7,4% d'ici 2012, c'est-à-dire quasiment l'objectif fixé par le protocole de Kyoto.

Cependant, le bilan tiré suite à la période 2005–2007 fait également état de plusieurs défaillances dans le système, qui ont limité la portée de l'action de la Commission. Celles-ci seront détaillées dans la suite de cette étude.

Une approche intégrée au niveau communautaire : L'UE va-t-elle plus loin que Kyoto ?

La Commission ne s'est pas limitée à contraindre les entreprises, mais elle a également privilégié d'autres formes d'économie d'énergie et de protection de l'environnement, comme on l'a vu avec la série de directives prises dans des domaines comme les transports, la cogénération, les décharges, etc. En effet, une façon efficace d'émettre moins de gaz à effet de serre est d'établir une solide politique énergétique, fondée sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Le paquet climat-énergie présenté en 2008 en fait partie. Gommant l'aspect restrictif, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a souligné à cette occasion l'opportunité que peut représenter une action européenne en matière de changement climatique: « La Commission européenne entend passer à l'action pour concrétiser les engagements de l'Union européenne. La lutte contre le changement climatique est fondamentale pour protéger l'avenir de notre planète. En outre, elle offre à l'Europe de grandes perspectives. L'heure est venue de les mettre pleinement en œuvre, en toute confiance.²⁵ »

Concrètement ce paquet vise à renforcer le système communautaire

24. Rapport de novembre 2006 publié par la Commission.

25. José Manuel Barroso, « Vers une économie mondiale respectueuse de l'environnement », 23 janvier 2008.

[http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/energy-package-2008/index_fr.htm]

d'échange de quotas d'émission, notamment en appliquant un objectif de réduction des émissions de CO₂ aux secteurs qui ne participent pas à l'ETS, comme le bâtiment et les transports. En matière d'énergies renouvelables, des objectifs contraignants nationaux ont été fixés afin de tenir les engagements du Conseil de mars 2007, visant à atteindre une proportion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020, située actuellement à 8,5%. Un projet de directive a été également présenté concernant les techniques de piégeage et de stockage de carbone, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les centrales thermiques et l'industrie. Cette mesure devrait être encouragée par des subventions au niveau des États membres. La question des biocarburants et de leur impact environnemental a été évoquée, même si la Commission a souhaité maintenir l'objectif des 10% de biocarburants dans les transports d'ici 2020. Le coût de ce paquet a été évalué par José Manuel Barroso à moins de 0,5% du PIB de l'UE d'ici 2020, ce qui correspondrait à trois euros par semaine et par personne. La Commission souhaite ainsi s'imposer par des mesures contraignantes et ambitieuses dans la lutte contre le changement climatique, quitte à mécontenter certains États membres. La France par exemple a contesté le fait que le nucléaire ne soit pas reconnu comme une source d'énergie renouvelable. Mais la Commission, par son système de négociation, et en tirant également profit du désaccord entre les États membres, parvient souvent à ses fins. D'ici 2008, elle espère voir mettre en œuvre cette série de mesures. Elle doit cependant faire face aux réticences des États membres qui craignent que ces mesures entravent leur compétitivité, notamment sur le plan international.

2.2.2. À quelles barrières se heurte la politique de la Commission européenne en matière de changement climatique ?

Le 23 janvier 2008, la Commission a présenté un système ETS révisé, c'est-à-dire qu'elle a admis, elle-même, devoir tenir compte de certaines lacunes et défaillances. Pour cela, elle a organisé de nombreuses consultations, notamment auprès des acteurs non-gouvernementaux, tels que les lobbys, les entreprises, les syndicats, les ONG, etc. Les Conseils et les tractations qui s'ensuivirent ont été l'occasion d'entendre les États membres, lorsque l'actualité nationale ne donnait pas déjà un clair aperçu de la façon de penser de certains chefs d'État ou de gouvernement. La méthode de la Commission européenne repose en effet largement sur une forme de démocratie participative qui laisse la parole à de nombreux acteurs, afin de tenter d'aboutir à un compromis tenant compte à chaque étape de divers points de vue et types d'expertise. Par exemple, dès le début de la mise en place du système ETS, un livre vert sur l'établissement

du système ETS au sein de l'UE avait permis d'inaugurer un débat sur son éventuelle opportunité. Suite à cette consultation a été élaborée la directive entrée en vigueur en 2003. Dans la première période de mise en œuvre du système ETS entre 2005 et 2007, les États et les acteurs non-gouvernementaux privilégiés par la Commission pour le dialogue ont mis en évidence des points faibles, sources de crainte pour l'avenir. L'un des principaux reproches réside dans l'allocation excessive par certains États membres de quotas à des entreprises très polluées. L'Allemagne, par exemple, a accordé 44,1 millions de permis de CO₂ supplémentaires en 2005. Le Royaume-Uni a par contre respecté la règle du jeu, obligeant ses entreprises à acheter plus de 30 millions de tonnes de permis supplémentaires sur le marché du carbone. Cependant, l'allocation excessive a en général primé, faisant chuter le prix du carbone et mettant en cause la fiabilité du système européen. Pour la deuxième période débutée en janvier 2008, la Commission a réduit de 10% les quotas d'émissions gratuits pour les États membres, afin de les obliger à appliquer davantage le principe de « pollueur-payeur ». Dans le système révisé qui devrait entrer en vigueur en 2013, la Commission est actuellement dans une phase de consultation et de réflexion, qui viserait à avoir un système-mixte, mêlant allocations entièrement payantes, allocations entièrement gratuites et allocations graduellement payantes. Les allocations entièrement gratuites seront de toute façon à long terme de plus en plus réduites. Les dérogations telles que les allocations gratuites pour des activités polluantes, constitueront une dérogation temporaire pour un nombre réduit de secteurs. Afin de stimuler un prix du carbone jusqu'à présent trop faible, un système d'enchères va être mis en place, dont les bénéfices reviendront en principe aux États membres. La Commission souhaite qu'au moins 10% de ces revenus soient investis dans les énergies renouvelables et dans les techniques de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Un autre reproche formulé conjointement par les États, les syndicats et les entreprises, mais sous un angle d'approche différent, réside dans le risque que le prix du carbone se répercute dans les coûts de production et ainsi entraîne une baisse de compétitivité, notamment par rapport à la Chine et à l'Inde qui n'envisagent pas de passer à tel système, au nom de leur développement. Tandis que l'Australie devrait adopter un système similaire dans les années à venir, les États-Unis et le Canada y réfléchissent également activement. Mais pour les entreprises européennes, le désavantage concurrentiel qu'introduit le système ETS révisé n'est pas acceptable et devrait être lié à davantage de prédictibilité, notamment en termes de concurrence et d'impact sur les coûts de production. Pour les syndicats, c'est davantage la crainte d'une fuite du carbone (« carbon leakage ») qui inquiète, c'est-à-dire une délocalisation des entreprises dans

des pays moins stricts en matière de taxes sur les émissions de CO₂. En effet, certaines entreprises ont menacé d'en arriver à cette décision, parfois même lors de séances publiques à la Commission ou au Parlement européen.

Face à tous ces intérêts souvent opposés, la Commission, comme l'a montré le discours de son Président en janvier 2008, affiche une détermination qui agace parfois. Pourtant celle-ci se donne les moyens d'entendre les différents points de vue, certes parmi les plus représentatifs et les plus représentés à Bruxelles, mais issus à la fois de la recherche, des entreprises, du monde associatif ou syndical, sans ignorer les récriminations des uns et des autres. Elle tente dans ce brassage d'opinions divergentes d'imposer un cap clair, comme elle le revendique elle-même, et de maintenir l'outil le plus innovant et de plus grande envergure au monde, dans la lutte contre le changement climatique, sans affaiblir sa crédibilité. Elle sait que si elle vient à bout des résistances internes et montre l'efficacité à la fois environnementale et économique de son système, elle parviendra à entraîner avec elle d'autres puissances mondiales. En avril 2009 sont déjà apparus des premiers résultats très encourageants quant au système ETS. En effet, les premières données pour 2008 montrent que celui-ci a atteint pour la première fois ses objectifs de réduction d'émissions. Entre 2007 et 2008, le système ETS aurait permis de réduire de 6% les émissions de gaz à effet de serre. Ceci ne peut qu'encourager l'UE à persévérer.

2.3. Une approche de contournement : Inciter plutôt que contraindre

2.3.1. Les programmes européens, les appels à propositions

Afin d'encourager la lutte contre le réchauffement climatique et notamment les innovations dans ce domaine, la Commission dispose d'une manne financière considérable qui lui permet de financer des projets innovants et ainsi de sensibiliser une vaste catégorie d'acteurs non gouvernementaux aux sujets qu'elle défend, sans passer nécessairement par l'accord des États membres. Ainsi, la DG Environnement et la DG Énergie et Transports déclinent des programmes ayant parfois une origine transverse, qui ont pour but d'encourager la recherche et les projets, dans un domaine précis, notamment au niveau local ou associatif. Dans le cadre du septième Programme-Cadre de Recherche et de Développement européen couvrant la période de 2007 à 2013, un budget global de 32,4 milliards d'euros a été alloué à des projets de coopération dans la recherche et le développement, impliquant des universités, des industries, des cen-

tres de recherche et les pouvoirs publics. L'énergie et les transports font partie des dix thèmes de la catégorie « Coopération » du 7^{ème} PCRD. Les buts sont clairs²⁶ : Accélérer l'implémentation des politiques ; soutenir et encadrer les approches innovantes et les résultats qui en découlent , en tant que futurs « inputs » pour les politiques futures à mener; développer des initiatives industrielles de grande envergure, porteuses de bénéfiques politiques et financiers à long terme pour l'Europe ; produire une série d'outils et de connaissances (bonnes pratiques, évaluations comparatives, méthodologies, nouvelles données, outils d'évaluation des politiques, etc.) afin de mieux développer les politiques communautaires.

Pour y parvenir, les transports (comprenant l'aéronautique) bénéficient d'un budget total de 4,1 milliards d'euros, et l'énergie de 2,3 milliards d'euros. La plupart du budget de ce programme est utilisé pour financer les projets issus des appels à propositions. En ce qui concerne le domaine de l'énergie, le principal objectif du 7^{ème} PCRD est d'aider à la création et à la mise en œuvre des technologies, nécessaires pour rendre le système énergétique actuel plus durable, plus compétitif et plus sûr. La tâche s'annonce difficile, mais la Commission soutient la croissance verte en tant qu'opportunité pour sortir tant de la crise financière et économique que de la crise climatique. Un autre objectif en matière énergétique vient compléter le premier : l'actuel système européen devrait moins dépendre des carburants importés et davantage utiliser des sources d'énergie mixtes, en particulier l'énergie renouvelable, issues de sources non polluantes. L'enjeu est de pouvoir soutenir la croissance grâce à des technologies ayant un bon rapport coût-efficacité afin de s'assurer que dans un cadre énergétique durable et face à la crise économique de la fin d'année 2008, l'industrie européenne puisse rester hautement compétitive au niveau global. L'accent doit être mis sur des activités telles que la génération d'électricité renouvelable, la production de carburant renouvelable, les énergies renouvelables pour le chauffage et la climatisation, les technologies de capture et de stockage du CO₂, les technologies « charbon propre », les cellules d'hydrogène et de carburant, les réseaux d'énergie intelligents, l'efficacité énergétique, l'apport de connaissances pour le processus de « policy making » dans le domaine de l'énergie. Le programme Concerto visant à créer des écoquartiers en coopération entre plusieurs villes d'Europe s'inscrit également dans le 7^{ème} PCRD.

En dehors du PCRD, d'autres programmes sont développés afin de donner un contenu matériel aux orientations prises par la Commission et les DG en relation avec le traitement du changement climatique. Le programme « Éco-innovation en Europe », élaboré par la DG Environnement en par-

26 [http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/rtd/index_en.htm]

tenariat avec l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI) de la Commission européenne, revendique la possibilité de concilier une compétitivité économique croissante et un développement environnemental durable. Ce programme a été complété par une série d'appels d'offre, lancés le 1^{er} avril 2008, destinés en priorité aux petites et moyennes entreprises. Les prochains appels à propositions seront publiés fin avril-début mai 2009. Par ailleurs, l'EACI collabore également au programme « Énergie intelligente-Europe » qui vise à économiser de l'énergie et à utiliser des sources d'énergies renouvelables en Europe, en améliorant les conditions du marché pouvant être des freins à cette visée. De même, en 2009, plusieurs appels à propositions ont été lancés pour répondre à ces ambitions communautaires, avec un budget de 65 millions d'euros pour l'année. Ces deux programmes (Éco-Innovation et IEE) s'inscrivent dans le cadre du CIP (Competitiveness & Innovation Programme) et rejoignent les objectifs plus généraux de la stratégie de Lisbonne pour la croissance économique et la compétitivité en Europe. À la différence du PCRD, axé sur la recherche, ils encouragent l'implémentation de projets-pilotes souvent fondés sur des technologies existantes. Enfin, dans le cadre du programme « Life+ » axé davantage sur l'environnement mais également sur l'éco-innovation, plusieurs appels à propositions ont été lancés, touchant à la fois les entreprises, les ONG, les collectivités locales et les organisations environnementales européennes.

Ces programmes sont complétés par les fonds structurels et de cohésion, mettant l'accent sur l'énergie et la recherche, et plus récemment sur l'efficacité énergétique des logements au moyen du FEDER (Fonds européen de Développement régional). L'ensemble de ces financements permet à l'Union européenne de mener une politique pro-active touchant directement les acteurs de terrain et évitant ainsi les pesanteurs politiques et administratives nationales.

2.3.2. Contourner l'État :représentation des intérêts à Bruxelles et méthode « top-down »

Il semble donc que la Commission fonde ses décisions sur un processus complexe, impliquant les autres institutions, au travers de la procédure de codécision par exemple, et engageant également une série d'acteurs qui tentent d'influencer en amont la formulation des directives européennes. Ces acteurs peuvent en effet essayer d'influencer le vote des parlementaires européens et l'élaboration des propositions de la Commission européenne, de façon plus ou moins transparente (cf. encadré 4). Certaines dérives de cette méthode participative ont conduit à dénoncer son aspect non démocratique. Cependant, en matière environnementale ou énergétique, la Commission se donne les moyens de dépasser certaines barrières

d'une façon originale. Pour mettre en place ses programmes, elle dispose d'un budget important qu'elle distribue elle-même, en contournant le rouage étatique, aux collectivités locales et territoriales, aux organisations européennes environnementales, aux entreprises et à tout porteur de projet européen qui correspond aux exigences de l'appel à propositions. Ainsi, de nombreuses régions ou villes européennes ont mis en place des représentations ou des bureaux à Bruxelles afin d'être informées et de participer à ce dispositif. De même des lobbys représentant des intérêts privés ou des associations reconnues par la Commission entretiennent un dialogue privilégié avec la Commission et le Parlement européen, ainsi qu'avec les autres institutions, plus occasionnellement. En matière de changement climatique, de nombreux experts issus de ces organismes bruxellois ont été consultés ou se sont vu confier des travaux d'expertise, ensuite utilisés par la Commission dans la procédure d'élaboration d'une directive.

DES INTÉRÊTS PARTICULIERS ARDEMMENT DÉFENDUS

Les ONG environnementales

Elles défendent en général une action plus intégrée et plus responsable de l'UE en matière environnementale. Elles mettent souvent en avant les disfonctionnements des politiques européennes de lutte contre le changement climatique. Elles soulignent notamment l'incohérence de certaines mesures. Par exemple, sur le Paquet Énergie, elles relèvent l'incompatibilité entre la volonté d'avoir un marché compétitif et la nécessité d'une sécurité des approvisionnements énergétiques. En outre, elles soulèvent l'inconsistance des mesures concrètes par rapport aux objectifs (sur les transports par exemple).

Elles font du système ETS un tremplin pour aller plus loin. Ainsi, l'organisation écologiste WWF est favorable à un renforcement du système européen ETS par une mise aux enchères totale plutôt que par des allocations de crédits individuelles aux industries à forte consommation en énergie. Elle soutient également l'idée de limites obligatoires des émissions de CO₂ des centrales électriques individuelles.

Les entreprises classiques

Elles mettent l'accent sur le soutien à l'innovation. Dans un document de prise de position de juillet 2007, BusinessEurope, le groupe européen représentant les intérêts des industries, affirme que même si le système européen ETS permet d'avoir un prix du carbone stable, prévisible et élevé, cette seule mesure ne suffit pas à stimuler les investissements nécessaires dans la capture et le stockage du carbone (CSC) et dans d'autres technologies. Ils insistent aussi

sur la notion d'efficacité énergétique, une option souvent négligée dans les négociations sur la lutte contre le changement climatique (à tous les moments du cycle de vie des biens, des services et de la production et de la consommation d'énergie). Leur intérêt porte sur les coûts du changement climatique et notamment ceux liés à la transformation de leur appareil productif. Sur l'aspect législatif, les entreprises appellent à une harmonisation des législations. Par conséquent, elles sont partisans d'une action communautaire de lutte contre le changement climatique.

Les syndicats

La Confédération européenne des syndicats, qui représente 81 organisations syndicales dans toute l'Europe, insiste sur le fait que le changement climatique représente de forts enjeux pour le domaine de l'emploi et de la politique sociale. Lutter contre le changement climatique nécessite de lourds investissements, et peut donc amener des créations d'emplois. En outre, un changement dans la structure de l'emploi se produit notamment avec le développement des emplois verts. En revanche, un danger guette avec la libéralisation du commerce international. Il existe un risque sur les emplois, notamment dans l'Union européenne, qui fournit des efforts que d'autres ne font pas en matière de lutte contre le changement climatique. Pour la CES, on ne peut lutter contre le changement climatique sans se préoccuper des emplois et des industries, qu'il convient de protéger par la mise en place de barrières par exemple. Ils font également remarquer que des règles environnementales trop strictes tendent à faire diminuer les investissements privés « verts ».

En résumé, la CES conditionne son soutien à la politique européenne de changement climatique à la prise en considération des risques liés à une législation européenne environnementale contraignante couplée à la libéralisation du commerce mondial.

La méthode « topdown » permet d'atteindre à partir du « haut », c'est-à-dire de Bruxelles, le niveau local, d'une façon efficace et stimulante financièrement.

Dans le cadre des programmes évoqués, les réalisations issues des appels d'offre sont ensuite valorisées par la Commission et les institutions par des remises de prix pour les meilleures pratiques, des mises en réseaux accrues entre les collectivités locales européennes et la diffusion des bonnes pratiques, favorisant ainsi l'échange d'expériences et le benchmarking.

Cette façon de procéder est très volontariste mais elle reste incitative. Elle peut permettre de surmonter les blocages politiques et les lenteurs administratives d'implémentation, en stimulant par ailleurs la recherche et l'innovation. Des exemples concrets de réussite locale, devançant parfois les législations

nationales - en matière de performance énergétique des bâtiments, par exemple - permettent d'accroître l'émulation entre les pays européens (villes et régions) et de donner aux États des preuves tangibles du bien-fondé des politiques prônées par l'UE.

III. LES PERSPECTIVES D'ACTION, NOTAMMENT EN MATIERE DE PRÉVENTION DES RISQUES CLIMATIQUES

L'action communautaire en matière de changement climatique ne risque pas de s'arrêter en si bon chemin. On pourrait même penser qu'une nouvelle étape est en train d'être franchie, tant au niveau européen avec l'approbation du Paquet Énergie-climat, qu'au niveau international avec le retour des États-Unis dans ces matières et les prochaines négociations qui scelleront le destin de « l'après-Kyoto ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une rupture mais d'une évolution. Depuis plusieurs années déjà, l'Union européenne a élargi son action en se penchant sur la prévention des risques climatiques (1). En matière d'action sur les émissions de GES, l'année 2009 est décisive (2).

3.1. Une action de plus en plus complète : le développement au niveau communautaire de la gestion des risques liés au changement climatique

Dans son entretien avec le Think Tank Pour la Solidarité²⁷, le chercheur au CNRS Patrick Criqui affirme que les politiques européennes ont été plus centrées jusqu'à présent sur la mitigation (atténuation) que sur l'adaptation. Il dit également : « *De toute façon, il faudra aussi s'adapter, il faut continuer à réduire nos émissions tout en s'adaptant. La meilleure voie sera un dosage entre les deux solutions, même s'il faut probablement davantage de mitigation que d'adaptation.* » La prévention face au changement climatique fait en effet de plus en plus l'objet de politiques européennes, à mesure que les catastrophes spectaculaires et coûteuses augmentent et obligent les responsables politiques à s'emparer de la question. De plus, le niveau européen est un échelon idéal dans un domaine comme la prévention, où la coopération internationale est la plus efficace. Depuis l'engagement des Nations Unies durant la décennie 1989-1999 pour la prévention des catastrophes naturelles, prolongé en 2000 par la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, plusieurs documents internationaux ont été produits sur la question. En 1994, lors de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la prévention des catastrophes naturelles, sont adoptés à Yokohama un « Plan d'action pour un monde plus sûr » ainsi que la « Stratégie de Yokohama : Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets ». Parallèlement, dès les années 90, un certain nombre de mesures sont prises au niveau européen. Certes, la Commission européenne reconnaît qu'une part d'adaptation est nécessaire, comme l'a démontré le Livre blanc sur l'adaptation publié en avril 2009²⁸. Cependant, cette institution communautaire affirme aussi : «

27. Cf. annexe 5.

28. [http://ec.europa.eu/environment/climat/adaptation/pdf/com_2009_147_en.pdf]

Sans doute l'homme ne pourra-t-il jamais empêcher totalement de tels phénomènes. Mais il a la capacité de mieux comprendre les mécanismes complexes à l'origine de ces catastrophes et, ainsi, de mieux les prévoir et d'en limiter les effets négatifs. Pour cela, encore faut-il mobiliser toutes les compétences et les énergies créatives. »²⁹ Encore une fois, l'Union européenne emploie sa manne financière et sa capacité à mettre en réseau les différents acteurs européens, dans le but de donner une impulsion et un contenu à l'acquis communautaire.

Ainsi, en 1992 sont lancés le Service d'aide humanitaire de la Commission et le programme ECHO (European Community Health Organization) qui intervient suite aux catastrophes naturelles ou aux conflits en dehors de l'Union européenne. Ce programme permet de sauver 18 millions de personnes par an dans plus de 60 pays. L'action préventive proprement dite de l'Union européenne débute en 1996 avec la mise en place par le Service d'aide humanitaire européen du programme DIPECHO (DISaster Preparedness ECHO). Huit millions d'euros sont alloués par an dans aujourd'hui six régions soumises aux catastrophes naturelles (Caraïbes, Amérique centrale, Amérique du Sud, Asie centrale, Asie du Sud et Asie du Sud-est). Le but est d'encourager des mesures de préparation simples et peu coûteuses au sein des communautés elles-mêmes, qui soient cependant efficaces pour limiter les dommages et sauver des vies. Ainsi, DIPECHO finance des projets qui permettent d'améliorer la formation, de renforcer des capacités, d'accroître la sensibilisation, d'améliorer les systèmes d'alerte précoces locaux et les outils de planification et de prévision. Ce programme a une portée humanitaire claire, associant d'ailleurs organisations d'aide humanitaire européennes et agences des Nations unies, ONG et autorités locales. La leçon tirée par l'Union réside dans l'observation faite que la coopération est plus efficace lorsque l'ensemble du spectre des acteurs est associé au projet. Des exemples concrets de préparation ou d'atténuation des catastrophes l'ont prouvé³⁰ : au Pérou, des étables ont été construites afin de protéger le bétail des vagues de froid, ce qui a permis d'éviter de perdre davantage de troupeaux ; en Indonésie, des brigades anti-feu ont été formées au sein de communautés vivant dans des zones à risque d'incendie de forêt ; en Équateur, des mesures antirouille ont été prises pour éviter la pollution de l'eau. La réussite de ces projets tient à deux de leurs dimensions permettant d'impliquer la société civile : la faisabilité et l'accessibilité.

Le programme ECHO permet également de mettre en place des sources d'information fiables, des systèmes d'alerte et d'évaluation rapides en

29. [<http://ec.europa.eu/research/leaflets/disasters/fr/intro.html>]

30. [http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index_fr.htm]

matière de dommages. Enfin, une phase plus préventive a été implémentée en 2006 et 2007, en accordant des financements aux communautés touchées afin de renforcer la préparation aux catastrophes : ainsi en 2006 a été prise une décision sur la préparation à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, et en 2007 a été mis en place le Plan global Sahel.

L'ensemble de ces politiques européennes sont complétées par le partage d'expérience et la participation aux programmes mondiaux de réduction des risques de catastrophe, à l'image du Plan d'action de Hyogo 2005–2015 mis en place par l'agence OCHA des Nations Unies, suite au tsunami de décembre 2004 en Asie du sud. De même, face à cette catastrophe, les ministres européens des affaires étrangères, du développement et de la santé, lors d'un conseil extraordinaire début 2005, se sont accordés sur un projet de structure européenne de coordination face aux catastrophes, qui s'appuierait sur un corps volontaire européen d'aide humanitaire. Une « *étude concernant la création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire* »³¹ a été produite par la suite en mars 2006 aboutissant à sa création en 2007.

Deux communications ont été adoptées en février 2009 afin de contribuer à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo : l'une traite de l'approche communautaire visant à réduire les conséquences des catastrophes naturelles ou d'origine humaine dans l'UE, l'autre concerne une stratégie pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement. Cette dernière vise à renforcer le dialogue politique avec les pays en développement, intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les politiques et les actions de l'UE et des pays en développement, et notamment accorder un soutien communautaire aux investissements nationaux destinés à la réduction de ces risques, et élaborer des plans régionaux en commençant par la région des Caraïbes (ces plans d'action pourraient inclure par exemple des aides en faveur de campagnes de sensibilisation).

Le volet européen « aide extérieur-prévention des catastrophes naturelles liées au changement climatique » est donc assez actif. Des mécanismes de prévention sont également mis en place à différents niveaux sur le sol européen, afin de réduire d'une part les potentialités de risques de catastrophes naturelles, et d'autre part de prévenir les catastrophes inévitables en raison du changement climatique amorcé. Il s'agit également de tenter de faire face au coût économique des catastrophes européennes, estimé à 15 milliards d'euros. La communication sur l'approche communautaire mentionnée précédemment, établit les domaines qui peuvent le plus pro-

31. [http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/evaluation/2006/evhac_fr.pdf]

fiter d'une telle approche : l'établissement d'un inventaire communautaire des informations et des meilleures pratiques existantes, l'élaboration de lignes directrices sur la cartographie des dangers et des risques, l'instauration de liens entre les acteurs et entre les politiques tout au long du cycle de gestion des catastrophes, grâce au renforcement de la formation et de la sensibilisation, l'amélioration de l'accès aux systèmes d'alerte rapide, et un ciblage plus efficace des financements communautaires.

La Commission européenne a également mis en place une procédure d'évaluation environnementale. Celle-ci vise à s'assurer que les implications environnementales des décisions sont bien prises en compte avant de prendre ces décisions. La procédure implique une analyse des effets potentiels sur l'environnement, l'inscription de ces effets dans un rapport ainsi que l'organisation d'une consultation publique sur ledit rapport. Les commentaires émis et le rapport sont alors pris en considération au moment de la décision finale dont le public doit être informé. Il existe deux formes d'évaluation environnementale, concrétisées par la directive EIA (Environmental Impact Assessment)³² de 1985 et la directive SEA (Strategic Environmental Assessment)³³ de 2001. La directive EIA concerne l'évaluation de l'impact de projets privés ou publics (autoroute, aéroport, usine) sur l'environnement. Elle a été amendée en 1997 et transposée dans les États en 1999. L'autorisation pour réaliser les projets concernés par l'EIA dépend de cette évaluation environnementale. La participation publique joue un grand rôle dans la prise de ce type de décision. La directive SEA concerne quant à elle l'évaluation des impacts environnementaux des plans, des programmes ou des politiques. Elle reprend les mêmes principes participatifs que la directive EIA, mais précise que pour les projets transfrontaliers susceptibles d'avoir de forts impacts sur l'environnement, les États membres affectés et le public concerné ont la possibilité de faire des remarques, qui doivent être prises en compte dans le processus de décision politique.

En plus de cette précaution prise très en amont, la Commission européenne finance une batterie de projets et de programmes, notamment dans le domaine de la recherche, qui permettent de prévoir et d'atténuer les effets des catastrophes naturelles liées au changement climatique. Elle favorise notamment les « *projets pilotes qui s'appuient sur une coopéra-*

32. Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:FR:HTML>]

33. Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FR:HTML>]

tion étroite entre les différents États »³⁴. Plusieurs types de catastrophes sont concernés. On prendra l'exemple des tempêtes et des inondations, ainsi que des incendies (ceux liés à la sécheresse, entre autres).

En matière de prévention des tempêtes et des inondations, plusieurs outils existent. Au niveau législatif, en 2004, la Commission avait proposé par le biais d'une communication un programme d'action pour l'UE et ses États membres. Celui-ci s'est concrétisé par une directive « relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations »³⁵, entrée en vigueur en 2007. Elle doit permettre d'améliorer sensiblement la gestion des risques d'inondation en Europe, et de limiter leur impact sur la santé humaine, l'environnement et l'activité économique. Pour cela, elle impose davantage de coordination et de coopération dans les bassins hydrographiques transfrontaliers, davantage d'évaluation préliminaire, une cartographie précise des zones à risque et la réalisation de plans de gestion des risques d'inondations, en favorisant la participation du public dans leur élaboration. En ce qui concerne l'aspect incitatif, la Commission utilise sa méthode classique de mise en réseau et d'émulation, notamment par des moyens financiers accordés aux plus innovants. Ainsi, elle a implémenté et financé plusieurs programmes dans ce domaine : RIBAMOD, réunissant des chercheurs européens afin de procéder à des échanges de savoirs et de méthodes sur la gestion des inondations, FASTEX, qui concerne les tempêtes, AFORISM, fondé sur la collaboration entre scientifiques et décideurs, afin de prendre la meilleure décision en cas d'inondation, ou encore FRAMEWORK, récemment mis en œuvre, qui vise davantage l'aspect économique lié aux risques d'inondation, notamment dans les planifications urbaines et territoriales. Cette politique est complétée par un appui financier issu du Fonds de solidarité de l'UE qui date de 2002, intervenant en cas de catastrophe naturelle majeure ayant des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie d'un État membre ou d'un pays en cours de procédure d'adhésion à l'UE. Enfin, un guide de bonnes pratiques en matière de prévention, de protection et de réduction de la vulnérabilité face aux inondations a également été rédigé dans la perspective d'inciter les États à s'inspirer de ce qui se fait de mieux en Europe dans ce domaine.

En matière d'incendies de forêts, la Commission a également lancé plusieurs projets-pilotes, concernant l'identification précise des zones à risques, la mise au point de moyens précis de détection et l'élaboration de solutions performantes pour la propagation, le contrôle et la réduction

34. [<http://ec.europa.eu/research/leaflets/disasters/fr/intro.html>]

35. Directive 2007/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:FR:PDF>]

des feux ainsi que la restauration des zones sinistrées³⁶. Le projet MEGA-FIRES, par exemple, a pour but d'élaborer une carte des « points sensibles » dans les pays méditerranéens. PROMETHEUS offre la possibilité d'étudier les effets des incendies sur la végétation et propose des méthodes de management pour limiter les dommages qu'ils occasionnent. Le projet MINERVE a permis de mettre au jour la meilleure méthode en Europe (inspirée par un outil canadien) pour lutter contre les feux de forêts, qui sera utilisée par tous les États membres. Encore une fois, l'échange de bonnes pratiques et la mise en réseau dans un cadre souple, permet à la Commission de prendre de l'avance ou de mieux implémenter les directives et les règlements.

Enfin, en matière de prévention des risques liés au changement climatique, l'Union européenne qui privilégie essentiellement dans ce domaine la coopération, a financé des projets Interreg pour la période 2000–2006 dans le domaine de la coopération régionale. Ces projets devaient inscrire l'objectif de prévention des risques naturels dans leurs priorités. La Commission finançait dans ce cadre jusqu'à hauteur de 50% du montant du projet. Par exemple, dans le cadre du programme Interreg IVB, le projet WAVE (Water Adaptation is Valuable for Everybody) réunissant des Néerlandais, des Belges et des Français, a reçu 5.499.630 € de cofinancement sur un budget de 10.999.260 €. Ce projet avait pour but de faire face aux conséquences du changement climatique sur la gestion de l'eau au niveau régional, dans les pays mentionnés. Les trois principaux objectifs étaient de développer des politiques pouvant prévenir les dommages, rendre les parties prenantes et la nature moins vulnérables et souligner l'importance de la ressource qu'est l'eau. Le projet WAVE se décrit comme souhaitant contribuer à la création d'un système d'eau plus résistant au climat³⁷. Ce programme se poursuit en 2007–2013, avec des financements pouvant aller jusqu'à 85% du projet.

Ainsi, en mars 2009 a été publié un appel à propositions, pour des projets co-financés par la Commission européenne, sur les deux thèmes suivant : prévention et « preparedness »³⁸. Le programme de travail annuel et l'ensemble des financements pour l'année 2009 sont également consultables en ligne.

Si la méthode incitative de l'UE semble bien fonctionner au niveau de la prévention des risques liés au changement climatique, une autre institution, le Conseil de l'Europe, qui comprend les 27 États de l'UE ainsi que 20 autres pays européens et 5 États observateurs, participe également à

36. [<http://ec.europa.eu/research/leaflets/disasters/fr/forest.html>]

37. [http://www.nweurope.eu/index.php?act=project_detail&id=509]

38. [http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/call_prep_2009.htm]

renforcer la coopération nécessaire dans ce domaine. Dès 1987, le Conseil de l'Europe, souvent précurseur dans les domaines les plus propices à la coopération intergouvernementale, avait fait adopter l'Accord Ouvert partiel EUR-OPA Risques Majeurs, impliquant à la fois les pays d'Europe de l'Ouest, d'Europe Centrale et Orientale et du Sud de la Méditerranée, soit en tout 25 États (Albanie, Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Géorgie, Grèce, Liban, Luxembourg, Macédoine, Malte, Moldavie, Maroc, Monaco, Portugal, Saint-Marin, Roumanie, Russie, Turquie, Ukraine). Le programme d'action est décliné selon quatre axes : Education, Prévention, Réglementation, Alerte précoce et Intervention post-catastrophe.

Si la prévention des risques fait de plus en plus partie clairement de la politique européenne en matière de changement climatique et de son avenir, comme l'illustrent les derniers développements en la matière, les actions de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre continuent à jouer un rôle-charnière et sont complémentaires du volet de la prévention. De ce point de vue, la période 2009-2010 s'annonce décisive.

3.2. La politique européenne de changement climatique : en route vers Copenhague ?

3.2.1. De forts enjeux à court terme

Le deuxième semestre de l'année 2008 était riche en enjeux pour l'avenir de la politique européenne de lutte contre le changement climatique. Dans la lignée de la feuille de route fixée à Bali en 2007, les négociations internationales de Poznan du 1^{er} au 12 décembre 2008 ont traité du climat, et ce, en pleine crise économique. Le but était de faire le point sur les avancées techniques de l'année 2008 en matière de lutte contre le changement climatique et sur les nouvelles pistes pour l'avenir susceptibles d'être adoptées à la Conférence de Copenhague de décembre 2009. Plusieurs grandes questions ont été abordées au cours de différents ateliers : les objectifs pour la communauté internationale sur le climat à l'horizon 2030 et 2050, l'architecture financière pour le système, la déforestation, l'adaptation et les fonds d'adaptation à la lutte contre le changement climatique, la question de la différenciation entre les pays de l'annexe 1 (qui ont signé le protocole de Kyoto) et les pays non annexés, c'est-à-dire qui ne sont pas soumis à des engagements chiffrés, les actions mesurables, notifiables et vérifiables (MRV), la réflexion sur une approche sectorielle. Cependant, comme annoncé et craint, l'Europe n'ayant pas réussi à se mettre d'accord sur le Paquet Énergie-Climat en amont des négociations internationales, elle n'a pas pu jouer le rôle de leader qu'elle souhaitait,

notamment en raison d'oppositions entre la France et l'Allemagne et de la part des pays d'Europe de l'Est. Par ailleurs l'administration Obama, pourtant très en faveur de la lutte contre le changement climatique, devait encore laisser la place jusque début 2009 à celle de Bush, ce qui n'a pas facilité la donne. Enfin, le traditionnel conflit entre pays en développement et pays riches a ressurgi face à la question de la proportionnalité des sacrifices environnementaux à effectuer.

À la suite de Poznan, le 12 décembre 2008 a été finalement conclu un accord sur le Paquet Énergie-Climat au terme de tractations serrées entre États membres, menées par la Présidence française de l'Union Européenne. Si les dirigeants politiques nationaux ont affirmé que cet accord venait confirmer le leadership européen en matière de changement climatique, à l'instar de Nicolas Sarkozy, d'Angela Merkel ou encore de Gordon Brown, de nombreux observateurs ont émis des réserves. Certes, l'objectif de réduction des émissions de CO₂ de 20% en 2020 n'a pas été remis en cause. Mais les dérogations accordées aux industriels de l'UE, en vue de réduire les coûts de mise en conformité, ont été pointées par certains comme représentant un renoncement dangereux. L'une des plus importantes concessions touche à la mesure-phare du Paquet, à savoir l'achat aux enchères de quotas d'émissions sur le marché du carbone. Les entreprises fortement énergivores, notamment allemandes, ont obtenu de ne souscrire complètement à ce système d'achat qu'à partir de 2020 au lieu de 2013 comme initialement prévu par la Commission. En 2013, elles n'auront besoin d'acheter que 30% de leurs quotas d'émission aux enchères. L'autre grande revendication des lobbys industriels, concernant une éventuelle « fuite carbone » (délocalisation entraînée par la nouvelle réglementation européenne sur les émissions de CO₂), a également été bien entendue par la Commission, puisque les secteurs dont la compétitivité est menacée, obtiendront jusqu'à 100% de leurs crédits de CO₂ gratuitement, s'ils atteignent un point de référence considéré comme représentant la meilleure technologie disponible dans le secteur. En contrepartie de ces dérogations, les États membres ont accepté la mise en place d'un mécanisme de solidarité financière, destiné principalement aux nouveaux États membres, moins riches et moins équipés en technologies « vertes ». Malgré le mécontentement des ONG environnementales et quelques protestations du Parlement européen, notamment quant aux exemptions prévues pour les industries lourdes, le Paquet Climat-Énergie a été massivement approuvé en première lecture par le co-législateur européen le 17 décembre 2008, suivi par le vote du Conseil des ministres fin décembre. Ces négociations interétatiques et interinstitutionnelles de fin d'année autour des futures directives européennes ont eu d'autant plus de poids que les tractations européennes se sont nouées parallèlement au

sommet de Poznan réuni du 1er au 12 décembre, sous les yeux des pays-tiers encore hésitants sur la lutte contre le changement climatique.

Or, les dissensions affichées entre États membres européens, doublées de l'échec de l'adoption du Paquet Climat-Energie avant le sommet de Poznan, ont jeté le discrédit sur le leadership européen et n'ont pas permis de convaincre les autres pays. Le sommet de Poznan, enlisé à la fois dans les difficultés européennes, les réticences des pays émergents et l'ancienne administration Bush, n'a donc pas été à la hauteur des attentes. Le fonds d'adaptation devant permettre aux pays en voie de développement de faire face au changement climatique constitue une décision louable, mais celle-ci n'a pas été accompagnée des moyens nécessaires à une mise en œuvre satisfaisante : les 45 millions d'euros alloués à ce fonds sont jugés dérisoires au regard des besoins réels. Par ailleurs, aucune avancée n'a été faite lors du Sommet sur le plan de l'objectif mondial de réduction des gaz à effet de serre et sur la protection des forêts, deux points pourtant sur lesquels les attentes étaient grandes.

Ce sommet international intermédiaire, avant l'accord décisif pour la planète à Copenhague en décembre 2009, n'en était « pas moins cruciale », comme l'affirme Karine Gavand, responsable de la campagne climat chez Greenpeace : « *Nous sommes à mi-chemin aujourd'hui du processus qui doit sceller l'accord qui pourrait laisser une chance à notre planète* », a-t-elle déclaré pendant le Sommet en Pologne.

Dans cette perspective, l'année 2009 s'annonce très chargée et décisive. Celle-ci exige en effet de réaliser des efforts beaucoup plus conséquents, d'être mieux coordonné au niveau européen et de renoncer aux égoïsmes sur le plan national : cela afin d'être plus convaincant aux yeux des pays-tiers et de lutter enfin efficacement contre le péril qui menace la planète.

3.2.2. L'horizon de l'après Kyoto : entre volontés fortes et incertitudes

Dans l'optique d'un « après-Kyoto », à partir de 2012, et dans le prolongement de ses ambitieuses propositions législatives, l'UE affiche son volontarisme dans une perspective de moyen à long-terme, mais elle avance plutôt à tâtons. Cette imprévisibilité est à la fois conjoncturelle et structurelle.

Avant la conférence de Bali, la Commission temporaire sur le changement climatique du Parlement européen adoptait une résolution indiquant que l'UE, ainsi que les autres pays industrialisés, devraient montrer l'exemple en s'engageant à réduire leurs émissions « *d'au moins 30 % d'ici 2020 et*

39. Voir l'annexe 5.

de 60 % – 80 % d'ici 2050 comparé à 1990. »³⁹ Cet objectif 2050 est intéressant dans la mesure où il rejoint la vision du Congrès américain. Par contre, pour avoir quelque chance d'être atteint, il nécessite des étapes intermédiaires. Or, le point de passage 2020 s'avère très délicat. De surcroît, les négociations devront aussi être menées avec la Chine et avec l'Inde, ou encore les pays de l'OPEP.

Plus tôt, dans une communication de janvier 2007, la Commission européenne faisait sienne l'objectif de limitation du réchauffement à 2 degrés Celsius par rapport à l'ère préindustrielle⁴⁰. Néanmoins, le dernier rapport du GIEC ayant revu à la hausse les augmentations de température, les Européens se sont peut être montrés trop présomptueux à ce sujet.

Enfin, les aléas climatiques risquent de jouer un rôle dans le rythme que prendra la lutte contre le changement climatique. Des phénomènes climatiques extrêmes peuvent accélérer la prise de conscience de l'urgence du problème. Cet élément est à prendre en compte dans le panel des incertitudes conjoncturelles qui peuvent produire des impacts conséquents sur la politique européenne de changement climatique. En revanche, il semble irresponsable de compter sur ces phénomènes pour entraîner une action plus poussée de la part de l'UE et des autres pays du monde.

Au-delà des hasards de la conjoncture, les volontés doivent faire face à des incertitudes plus structurelles. Elles sont d'abord d'ordre technique. En faisant le pari de la capture et du stockage de carbone, et des biocarburants de 2^e génération afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre, l'Union européenne court un risque. En effet, la technique de capture et de stockage de CO₂ est encore instable. Pour ce qui est des biocarburants de deuxième génération, qui ont l'avantage de ne pas empiéter sur les terres agricoles destinées à l'alimentation et qui présentent une efficacité énergétique bien meilleure, leur rendement économique laisse encore à désirer. Des évolutions favorables ne sont pas à exclure ; des stagnations non plus.

Les incertitudes sont ensuite d'ordre climatique. La recherche sur le phénomène du changement climatique est encore jeune. Chaque année apporte des nouvelles découvertes et des remises en cause des hypothèses. Or, ces observations sont à la base des recommandations en matière de réduction des émissions, formulées par l'Union. Elles ont donc indirectement un impact sur la manière dont est conduite la politique européenne de changement climatique.

Au niveau du coût social et économique du changement climatique, la re-

40. Article d'Euractiv du 2 juin 2008, consulté le 2 juin 2008 [<http://www.euractiv.com/fr/changement-climatique/ue-devrait-repartir-equitablement-effort-reduction-co2/article-172920>]

cherche en est également à ses balbutiements. Beaucoup d'incertitudes demeurent mais il est sûr que des effets importants se feront sentir à longue échéance. Comment ces effets seront-ils supportés par les populations européennes ? Quelle sera leur réaction ? Aura-t-on affaire à une forte demande sociale en faveur d'une lutte plus forte contre le changement climatique, qui intensifiera l'action européenne ?

Quelle que soit l'évolution de la situation, deux certitudes persistent. D'une part, l'origine anthropique du changement climatique est un phénomène avéré, qui a de fortes chances d'avoir été sous-évalué. D'autre part, que l'on agisse ou non, il entraînera de profonds bouleversements sur les sociétés européennes et mondiales. Même si l'on parvenait à stabiliser la concentration de CO₂ dans l'atmosphère, le changement climatique se poursuivrait. En effet, les scientifiques soulignent que les conséquences du changement climatique sont exponentielles et difficilement réversibles. Du reste, si la concentration de CO₂ venait à s'accroître, des effets bien plus marqués se manifesteraient sur les sociétés humaines et leur environnement.

Les deux constats produisent autant de conséquences. En premier lieu, des politiques d'adaptation sont nécessaires en complément des politiques de mitigation. Dans la mesure où le changement climatique et ses effets sont avérés, l'adaptation devient nécessaire. En second lieu, la mise en place de politiques de réduction des émissions de GES conduira à un changement de valeurs et de logique économique. Elles nécessitent de se détourner des énergies traditionnelles émettrices de CO₂. Différentes voies se présentent aux décideurs afin d'opérer le changement. L'Europe a d'abord choisi le marché et un renversement dans la structure de la production d'énergie, en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Les États-Unis misent en priorité sur la technologie pour moins consommer. Dans les deux cas, une page se tourne, dans la mesure où la croissance mondiale avait été soutenue jusqu'alors par une énergie bon marché et une économie de marché où la confiance régnait.

CONCLUSION

À l'issue de l'analyse, il apparaît de manière tangible que l'Union européenne est un acteur clé de la lutte contre le changement climatique.

En étudiant les fondements de cette politique, nous avons pu relever que le niveau européen était de facto le niveau d'action pertinent (1). Les États pris individuellement n'ont pas les ressources pour mettre en œuvre des politiques climatiques conséquentes, d'autant que les problèmes liés au changement climatique dépassent largement les frontières nationales. Néanmoins, bien que les problèmes soient globaux, les jeux de pouvoir prennent souvent le pas sur les enjeux dans les négociations internationales. L'Union européenne permet de mutualiser les ressources de 27 États, d'imposer des mesures coercitives et de peser dans les négociations internationales. Mis à l'épreuve des faits, ces éléments se voient confortés. Les premiers résultats invitent à une communautarisation plus poussée des actions de lutte contre le changement climatique. Du reste, les bases sont déjà solides. On peut identifier une sorte de modèle de lutte contre le changement climatique, composé de trois principes : la confiance dans le marché, la marche vers la convergence et le poids de la régulation.

Sur ces assises consolidées, l'UE bâtit une politique de lutte contre le changement climatique riche, évolutive et incitative (2). Si les débuts furent timides, l'UE a progressivement étendu le champ des domaines concernés par sa politique climatique. Elle a également mis en place un cadre souple afin d'être réactif face à des données scientifiques, politiques ou socio-économiques particulièrement changeantes. Enfin, elle s'est largement basée sur le concept très riche de développement durable pour mettre en œuvre sa politique ; elle a privilégié une approche incitative plutôt que coercitive afin de changer les comportements, en intensifiant les liens avec les groupes d'intérêt et les acteurs locaux, plutôt que de risquer des confrontations directes peu productives avec les États membres. Malgré ces précautions, les institutions européennes et notamment la Commission, peuvent faire l'objet de critiques. Trop frileuses pour les ONG environnementales, trop zélées pour certaines catégories d'entreprises et certains États, elles donnent parfois l'impression de faire le grand écart entre des intérêts inconciliables et de devenir les instruments de ces derniers.

En dépit de ces limites, l'action européenne est globalement positive et offre des perspectives d'avenir intéressantes (3). L'UE a ainsi pris en main la question de la prévention des risques climatiques, particulièrement importante alors qu'il est désormais certain que le changement climatique aura des effets négatifs sur nos sociétés. L'outillage européen s'avère très

complet. Il continuera de s'étoffer encore à l'avenir, dans une stratégie intégratrice et communautarisée des matières environnementales. En revanche, des incertitudes demeurent tant au niveau des négociations internationales, à l'image de l'après-Kyoto qui peine à avancer et se décidera à Copenhague à la fin de l'année 2009, que des données scientifiques et socio-économiques du changement climatique.

Plutôt que de constituer une fatalité, les incertitudes encouragent le développement de l'action européenne en matière de changement climatique.

En montrant leur volonté de resserrer l'agenda de la politique climatique en vue des négociations de l'après-Kyoto, les dirigeants européens ont compris qu'avec de l'avance sur les autres puissances mondiales, l'UE apparaîtra comme légitime sur la scène internationale pour imposer un accord global ambitieux de lutte contre le changement climatique.

C'est aussi en poussant en plus avant son action que la Commission européenne entend réduire l'incertitude entourant les données du changement climatique. « *Il est possible de réduire, grâce à une approche intégrée, intersectorielle et globale de la recherche, les incertitudes en ce qui concerne la précision des prévisions, les effets du changement climatique et les coûts et les avantages des mesures d'adaptation* », avait affirmé la Commission dans le livre vert sur l'adaptation au changement climatique de 2007. Insister sur la recherche n'est pas anodin. Il s'agit d'un domaine de plus en plus communautarisé, visant à ce que l'UE devienne la première économie de la connaissance au monde. Pour cela, le changement climatique se présente comme une opportunité considérable. En effet, comme l'a montré la recherche économique, investir dans un domaine encore en friche permet de constituer des rentes de monopole. En clair, le premier arrivé est le premier servi et le mieux doté. Par extension, cette maxime s'applique tout aussi bien au fonctionnement de l'Union européenne.

2^{ème} partie

Contribution de la Fondation MAIF aux études sur le changement climatique et ses conséquences sur la société

Texte rédigé par la Fondation MAIF

Tempêtes, ouragans, inondations, sécheresses, canicules, autant de phénomènes naturels associés au changement climatique dont la fréquence et la violence préoccupent la société dans son ensemble.

L'étude du climat est devenue en moins de 20 ans un outil essentiel pour mieux comprendre et peut être infléchir l'avenir de la planète et de ses habitants. Enjeu planétaire, l'étude du climat joue également un rôle important au niveau régional et même local comme nous le rappelle le triste bilan de la canicule de l'été 2003. Il devient donc crucial de contribuer au travail de recherche qu'entreprend la communauté scientifique depuis quelques années tant sur la connaissance que sur la prévention des risques naturels liés à l'évolution climatique.

Dans cette perspective, la Fondation MAIF a lancé il y a deux ans, en 2007, un programme d'appel à des projets de recherche sur le thème de « l'évolution climatique, risques engendrés et impact sur la société » qui s'inscrit tout naturellement dans le contexte de « l'Année Internationale de la Planète Terre » en 2008 et souligne l'importance du rôle des géosciences au service de l'humanité.

Trois pistes de recherche ont été retenues par un comité de sélection composé de climatologues, météorologues et de spécialistes des sciences de la terre :

- > le premier concerne le développement de nouvelles méthodes et d'outils de modélisation pour quantifier l'impact des événements climatiques à plusieurs échelles temporelles et étudier les effets de l'évolution du climat sur l'intensité et la fréquence des phénomènes naturels extrêmes,
- > le deuxième incite à élaborer de nouvelles méthodes de recherche permettant de vérifier l'évolution des sources et puits de gaz à effet de serre, ou le transport de polluants à grande échelle dans le contexte de traités internationaux (Kyoto, Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière),
- > le troisième porte sur l'étude des conséquences de ces phénomènes naturels sur les habitants et leurs biens afin d'en limiter les effets, notamment en élaborant des outils de formation et de sensibilisation les mieux adaptés au grand public, aux acteurs de l'aménagement du territoire. Cet axe de recherche comprend également l'évaluation des enjeux économiques présents et futurs liés au coût des dommages du changement climatique, et en particulier la capacité des assureurs à supporter les coûts engendrés par ces phénomènes naturels.

Parmi les 21 projets soumis à ce comité de sélection, 8 ont été retenus sur la base des orientations précédentes, de leur qualité scientifique et de leur adéquation avec le financement demandé :

1. ECLID : Extrêmes climatiques et dendrochronologie

Laboratoire des Sciences du Climat et de l'Environnement – UMR CEA CNRS UVSQ

L'objectif est de mieux comprendre et de prédire l'impact des sécheresses sur la croissance des arbres et sur les réserves en eau des sols afin de développer une capacité à prédire l'évolution future de la végétation et des ressources en eau, en réponse au changement climatique des prochaines décennies. Le lieu de l'étude est l'Europe de l'Ouest incluant les Carpates, mais avec une analyse fine sur le territoire français.

2. REVAE : REgionalisation et VAriabilité des Evénements Extrêmes

Laboratoire de Météorologie Dynamique – Institut Pierre et Simon Laplace

Ce projet de recherche fondamentale se propose d'apporter une meilleure connaissance des mécanismes liés à la variabilité spatiale et temporelle des événements extrêmes tels que les tempêtes et les vagues de chaleur. En particulier, seront étudiés l'effet de la vapeur d'eau dans la dynamique et l'intensification des dépressions atmosphériques, et l'effet de l'humidité du sol dans la dynamique des canicules.

3. CLIMSEC : Impact du changement climatique en France sur la sécheresse et l'eau du sol

Météo – France, Direction de la Climatologie

La France est particulièrement concernée par le risque d'augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur et des sécheresses. Concernant le second de ces risques, les études antérieures se sont cependant focalisées sur l'évolution des précipitations et sur les changements climatiques attendus à la fin de ce siècle. L'objectif de ce projet est de compléter ces analyses par une étude de l'évolution passée et future des réserves d'eau des couches superficielles des sols en mettant l'accent sur les évolutions attendues non seulement à la fin de ce siècle mais aussi à un horizon de quelques décennies.

4. Paléoclimats et dépôts de tempêtes

UMR 5125 CNRS Université Claude Bernard Lyon 1

L'augmentation des températures de surface des océans liée au réchauffement climatique serait à l'origine d'une augmentation, depuis une trentaine d'années, du nombre annuel de cyclones tropicaux majeurs mais ces résultats demeurent discutés à cause des incertitudes concernant le mode de formation des cyclones et le manque de données. L'objectif est de mieux comprendre l'effet des changements climatiques sur l'intensité et la fréquence des tempêtes préservées dans l'enregistrement sédimentaire (Jurassique supérieur) et pour cela d'étudier le développement d'un système de dépôt où les tempêtes contrôlent la répartition des sédiments.

L'objectif principal de la modélisation numérique de l'hydrodynamique (Direction et vitesse relative des courants) et de la morphodynamique (répartition des dépôts) des bassins étudiés est de tester les résultats obtenus par l'approche géologique.

5. Dynamique des masses d'air et risques climatiques

Laboratoire Costel Université Rennes 2

Les acteurs économiques et notamment le secteur des assurances, ont besoin d'informations sur les risques liés au changement climatique attendu aux échelles régionales et locales. Ce projet vise à affiner le passage de l'échelle des modèles globaux (et leur résultante risques) aux échelles régionales et locales.

Il utilise des méthodes propres à la « climatologie dynamique » fondée sur les caractéristiques des masses d'air circulant sur l'Europe (caractères thermiques, hygrométriques, cinématiques) et non pas simplement sur les figures isobariques (anticyclones, dépressions).

Cette étude doit permettre de faire la part des évolutions graduelles (persistances, blocages des masses d'air) et les changements de rythmes dans les enchaînements dont la fréquence et la répétition sont responsables d'aléas spécifiques comme la sécheresse, les inondations, le gel. Des éléments d'évaluation économique et sociale seront pris en compte, tels que les dommages liés aux sécheresses, aux inondations lentes mais tenaces, aux gelées tardives.

6. Analyse des risques induits par la dégradation du permafrost

Association pour le Développement des Recherches sur les Glissements de Terrain (ADRGT)

La diminution de la cohésion des sols et la fonte de la glace du permafrost, dues à l'élévation de la température, peuvent générer des éboulements, des glissements et des laves torrentielles, notamment en zone de montagne aménagée ou habitée. L'objectif du projet est d'apprécier, à partir de scénarios probables de réchauffement, les dommages que peut engendrer ce phénomène sur des installations de sport d'hiver et sur des zones habitées.

7. Évolution climatique et canicule en milieu urbain : apport de la télédétection à l'anticipation et à la gestion de l'impact sanitaire

Laboratoire Géomer UMR 8554 – LETG – CNRS/ Institut Européen de la Mer-UBO

L'évolution climatique et en particulier l'augmentation des températures de fin de nuit pourrait faire doubler en moins de vingt ans la mortalité attribuable à la chaleur en particulier dans les grandes agglomérations (Be-sancenot, 2002). Comme 73% de la population européenne (77% de la population française) vit dans des zones urbaines, il est impératif de limiter les conséquences sanitaires des épisodes caniculaires.

Après la canicule de l'été 2003, l'Institut de veille sanitaire en collaboration avec Météo-France, a construit un système d'alerte à partir d'une analyse rétrospective des données sanitaires et météorologiques dans 14 villes pilotes.

L'étude a permis de retenir un indicateur mixte représenté par la moyenne, sur trois jours des températures minimales et maximales, tenant compte de la persistance de la chaleur et des températures nocturnes. Des incertitudes demeurent cependant car le système d'alerte repose sur les températures enregistrées dans des parcs ou des aéroports, à l'écart des zones bâties, et de plus le réseau est trop lâche pour estimer les gradients d'amplitude du cycle diurne.

Ces incertitudes relatives au système d'alerte et aux conditions thermiques locales peuvent être réduites par l'utilisation de l'imagerie satellitaire. L'application de la télédétection thermique satellitaire permet l'observation de variations spatiales des températures urbaines à 1 km de

résolution et la mise en évidence de leur relation avec l'occupation des sols (Dousset et Gourmelon, 2003).

Cette étude permettra de proposer de nouveaux indicateurs plus représentatifs de l'hétérogénéité du milieu urbain et de la variation des microclimats, et de tester la pertinence de leur utilisation comme facteurs d'exposition à ces microclimats. Ils pourront être testés en période de canicule pour affiner l'alerte.

Cette surveillance satellitaire permettra d'estimer l'intensité et les variations spatiales des ilots de chaleur au cours de la journée et de la nuit. Et d'adapter les consignes sanitaires en fonction des zones à plus gros risque, afin d'anticiper et de gérer des situations de crises dans les mégapoles françaises, voire européennes.

8. Dendrogliss : Reconstitution de l'activité de glissement de terrain par dendrogéomorphologie. La forêt, un bio-indicateur fiable ?

CEMAGREF, division Ecosystèmes et paysages montagnards.

L'étude vise plusieurs objectifs relatifs à la prévention, la prévision et la gestion de l'aléa « glissement de terrain ».

En matière de prévention, le recours à la dendrogéomorphologie (utilisation des perturbations de la croissance des arbres dues aux glissements de terrain) doit permettre une meilleure connaissance des mouvements et ainsi de déterminer la dynamique de glissement dans le temps, ceci afin de mieux la prévenir dans le futur ; la cartographie précise des principaux événements recensés doit en outre permettre une délimitation des zones de glissement possibles.

En matière de prévision, la recherche de facteurs déclenchants devra confirmer les concordances entre l'occurrence d'un glissement et le plus important des paramètres naturels, la pluviométrie. D'autres causes plus complexes, naturelles et humaines, conduisant au déclenchement, seront également étudiées, avec si possible, une définition du seuil de situation critique.

Enfin, en matière de gestion de l'aléa et de cartographie, un des objectifs de l'utilisation de la dendrogéomorphologie sera d'apporter des informations complémentaires pour caractériser l'aléa glissement de terrain, notamment dans les PPR (Plan de Prévention des Risques).

Pour plus d'informations concernant ces projets, le lecteur pourra consulter le site de la Fondation MAIF : www.fondation-maif.fr

En conclusion

L'engagement important de la Fondation MAIF dans le soutien à la recherche sur l'évolution climatique devrait contribuer au développement des connaissances utiles à la fois pour les décideurs et notamment les assureurs en leur donnant une vision plus fine des aléas et des risques futurs auxquels ils devront faire face et également pour le grand public qui, mieux préparé à certains événements, pourra en limiter les conséquences.

Au niveau européen, la Fondation MAIF souhaite apporter sa contribution à la connaissance globale de l'évolution climatique et de ses conséquences en mettant à la disposition de la Commission européenne l'ensemble des résultats des recherches qu'elle soutient.

Pour en savoir plus

Rapports scientifiques

Pachauri R.K. & Reisinger A. (dir.), *Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, GIEC, Genève, Suisse, 103 pages.

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf]

Van Ypersele Jean-Pascal, *L'injustice fondamentale du changement climatique* In Degryse Christophe & Pochet Philippe (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2007*, ETUI- REHS & OSE : Bruxelles, 2008.

Stern Nicholas, *The economics of climate change*, Cabinet Office – HM Treasury, octobre 2006.

[http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm]

Byer Philip H., Yeomans Julian Scott & Lalani Mélanie, *Tenir compte des incertitudes liées au changement climatique dans les évaluations environnementales de projets*, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2001.

Récents développements dans l'utilisation des écotaxes au sein de l'Union européenne, Agence européenne de l'environnement, novembre 2000.

[http://reports.fr.eea.europa.eu/Environmental_Issues_No_18/fr/envissue18_fr.pdf]

Documents institutionnels non normatifs

Commission européenne, *Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne (livre vert)*, juin 2007

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0354fr01.pdf]

Conclusions du Conseil, *Objectifs de l'UE en vue de la poursuite de l'élaboration du régime international applicable dans le domaine du climat au-delà de 2012*, 20 février 2007.

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st06/st06621.fr07.pdf>]

Rapport de la Commission européenne, *Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto*, novembre 2006.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0658:FIN:FR:HTML>]

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 & 16 juin 2001.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f1.pdf]

Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, « *Our common future* » (dit « rapport Brundtland »), Organisation des Nations Unies, août 1987.

[<http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>]

Directive 2007/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:FR:PDF>]

Directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:FR:PDF>]

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FR:HTML>]

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

[http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_385L0337.html]

Documents de synthèse

GOOSENS Y., *Environnement et changement climatique*, fiches techniques du Parlement européen, avril 2007.

Commission européenne, *Présentation du septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD7)*.

[http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/rtd/index_en.htm]

Commission européenne, *Présentation de l'action européenne en matière de prévention des risques climatiques*.

[<http://ec.europa.eu/research/leaflets/disasters/fr/intro.html>]

Commission européenne, *Présentation du programme DIPECHO*.

[http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index_fr.htm]

Presse spécialisée

Climat : on en parle (beaucoup) mais on ne fait (presque) rien, Alternatives économiques, n°253, décembre 2006.

Stable Carbon Cycle–Climate Relationship During the Late Pleistocene.

Atmospheric Methane and Nitrous Oxide of the Late Pleistocene from An–

tarctic Ice Cores Publiés dans la revue Science, volume 310, n° 3752, novembre 2005, pp. 1313-1321.

[<http://www.sciencemag.org/content/vol310/issue5752/index.dtl>]

Développement durable, le journal.

[<http://www.developpementdurablelejournal.com/>]

Actu-environnement.

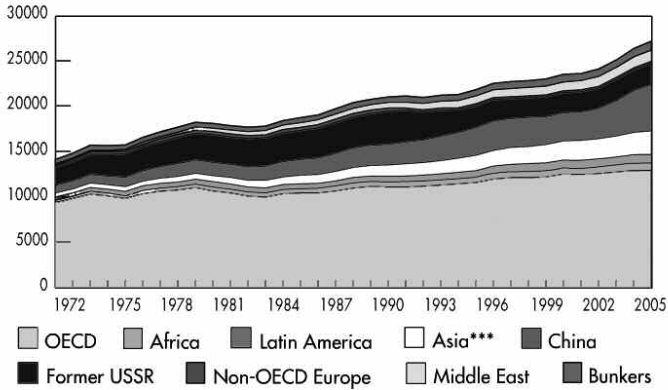
[<http://www.actu-environnement.com>]

ANNEXES

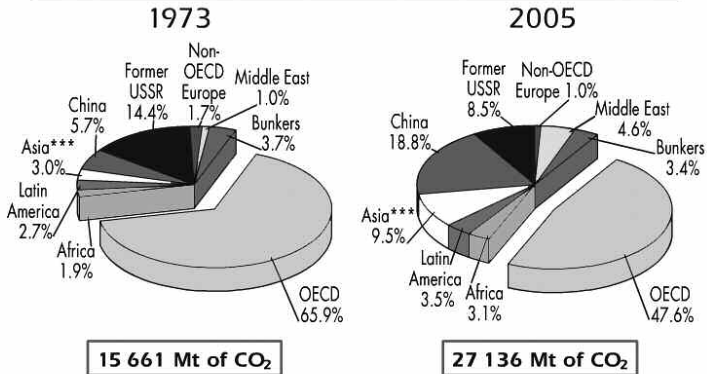
Annexe 1 : Les émissions de gaz à effet de serre dans le monde en 2006

CO₂ Emissions by Region

Evolution from 1971 to 2005 of World* CO₂ Emissions** by Region (Mt of CO₂)



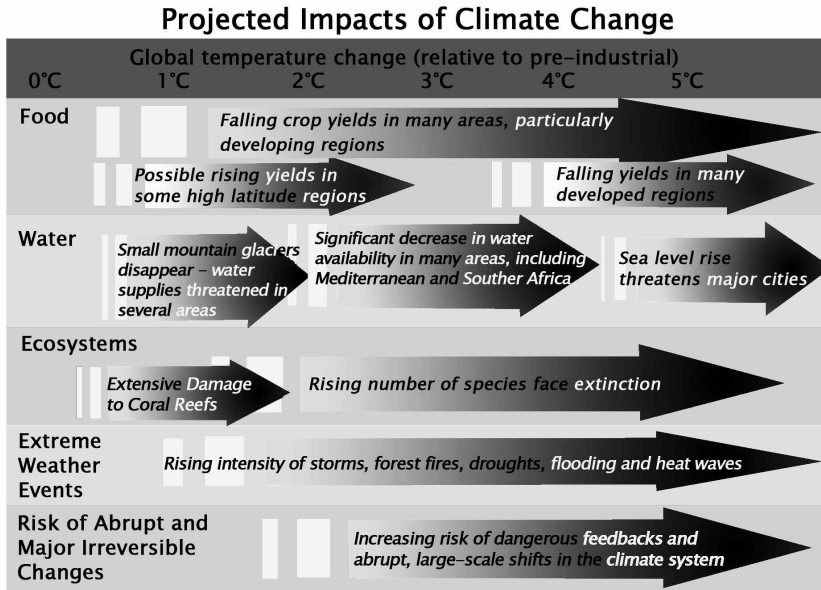
1973 and 2005 Regional Shares of CO₂ Emissions**



* World includes international aviation and international marine bunkers, which are shown together as Bunkers. ** Calculated using IEA's Energy Balance Tables and the Revised 1996 IPCC Guidelines. CO₂ emissions are from fuel combustion only. *** Asia excludes China.

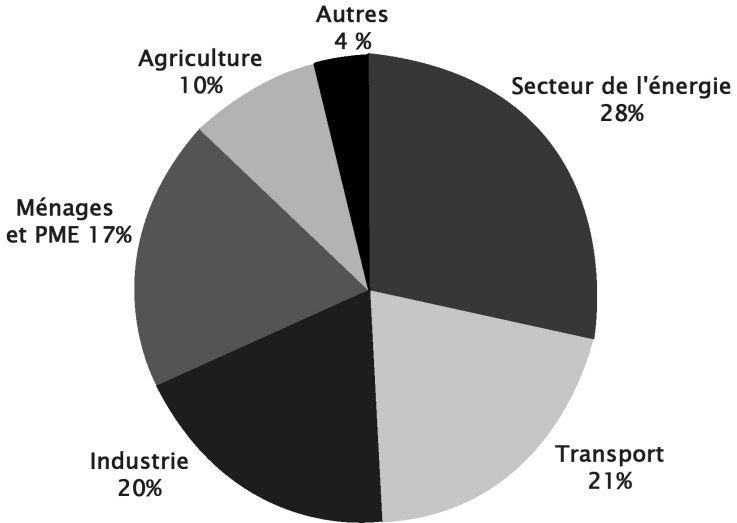
Source : Agence internationale de l'énergie, 2007.

Annexe 2 : les impacts projetés du changement climatique



Source : rapport Stern sur l'économie du changement climatique, 2006.

Annexe 3 : Les sources d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne



Source : Agence européenne de l'Environnement, 2006.

Annexe 4 : Bilan 2006 des objectifs de réduction des GES dans l'UE, par État membre

État membre	Objectif CE de partage de la charge	Avec stratégies et mesures existantes	Avec des stratégies et des mesures supplémentaires	Avec des mesures supplémentaires, les mécanismes de Kyoto et les pièges à dioxyde de carbone		
	Engagement	Projections pour 2010	Projections pour 2010	Utilisation des mécanismes de Kyoto	Utilisation des pièges à dioxyde de carbone	Projections pour 2010
	(en % par rapport à l'année de réf.)	(en % par rapport à l'année de réf.)	(en % par rapport à l'année de réf.)	(en % par rapport à l'année de réf.)	(en % par rapport à l'année de réf.)	(en % par rapport à l'année de réf.)
Autriche	-13,00%	14,80%	3,30%	-8,90%	-0,90%	-6,50%
Belgique	-7,50%	1,20%	-0,70%	-5,80%		-6,60%
République tchèque	-8,00%	-24,40%	-26,70%		-0,60%	-27,40%
Danemark	-21,00%	4,20%	4,20%	-6,50%	-0,70%	-3,00%
Estonie	-8,00%	-56,50%	-60,00%			-60,00%
Finlande	0,00%	9,90%	-1,90%	-3,40%	1,30%	-4,00%
France	0,00%	6,40%	0,50%		-0,60%	0,00%
Allemagne	-21,00%	-19,80%	-21,00%			-21,00%
Grèce	25,00%	34,70%	24,90%			24,90%
Hongrie	-6,00%	-28,50%	-28,80%			-28,80%
Irlande	13,00%	29,60%	29,60%	-6,50%	-3,80%	19,40%
Italie	-6,50%	13,90%	4,10%	-7,80%	-2,10%	-5,80%
Lettonie	-8,00%	-46,10%	-48,60%			-48,60%
Lituanie	-8,00%	-50,50%	-50,50%			-50,50%
Luxembourg	-28,00%	-22,40%	-22,40%	-23,60%		-46,00%
Pays-Bas	-6,00%	3,60%	0,70%	-9,30%	-0,10%	-8,60%
Pologne	-6,00%	-12,1%	-12,10%			-12,10%
Portugal	27,00%	46,70%	42,70%	-3,10%	-7,80%	31,90%
Slovaquie	-8,00%	-22,40%	-24,80%			-24,80%
Slovenie	-8,00%	4,70%	-1,70%		-8,30%	-10,00%
Espagne	15,00%	51,30%	51,30%	-6,90%	-1,90%	42,40%
Suède	4,00%	-1,00%	-1,00%		-3,00%	-3,90%
Royaume-Uni	-12,50%	-18,80%	-23,20%		-0,50%	-23,70%
UE-15	-8,00%	-0,60%	-4,60%	-2,60%	-0,80%	-8,00%
UE-10	-	-21,40%	-22,40%	0,00%	-0,30%	-22,60%
UE-25	-	-4,60%	-8,10%	-2,10%	-0,70%	-10,80%

Source : Commission européenne, 2006.

Annexe 5 : Entretien avec Patrick Criqui, économiste, directeur de recherche au CNRS et membre du GIEC

L'économiste français Patrick Criqui, spécialiste de l'énergie et du changement climatique, a accepté de répondre aux questions de « Pour la Solidarité » sur la politique européenne de lutte contre le changement climatique, son bilan et ses limites. Il juge l'action européenne de manière satisfaisante. Pour aller plus loin, il préconise la mise en place d'une éco-taxe. Si le contexte de renchérissement du prix de l'énergie ne s'y prête guère, elle est pourtant nécessaire. Il nous coûtera plus cher de ne rien faire que d'agir, et le plus tôt sera le mieux.

Selon vous, quels sont les arguments majeurs qui font que l'UE est le niveau le plus pertinent de décision par rapport aux États membres ?

Il y a plusieurs catégories d'arguments, que je ne donne pas dans l'ordre d'importance. Le premier est qu'à 27, l'Union européenne a plus de poids en parlant d'une seule voix dans les négociations internationales. De plus, avec près de 20 % des émissions mondiales, elle représente plus qu'un État membre pris individuellement. Le fait qu'il y ait dans les sommets internationaux un représentant de chaque État membre ainsi qu'un représentant de l'Union européenne pèse également.

Le deuxième argument consiste à dire qu'afin que la politique européenne climat-énergie soit plus efficace, il est nécessaire de bien répartir les efforts et les coûts de la lutte contre le changement climatique. L'économie de l'environnement montre qu'avec un bon ordonnancement des mesures, l'action peut être plus efficace, moins coûteuse pour le même résultat. Cela permet en effet l'égalisation des coûts marginaux de réduction, dans le langage des économistes. En outre, il faut pouvoir gérer l'impact potentiel en matière de coût pour l'industrie de la politique environnementale. Ceci est traité à l'échelle communautaire par le biais du système ETS, qui doit permettre de limiter les risques de perte de compétitivité.

Enfin et surtout, le fait que l'Europe puisse énoncer un certain nombre d'objectifs à moyen et à long terme, comme les « 3 fois 20 » [nb : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport au niveau de 1990, avec une amélioration de 20 % en matière d'efficacité énergétique et une part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie augmentée à 20 % d'ici à 2020]. Cela permet d'avoir des effets d'entraînement et cela évite au niveau des États membres les effets de contraste trop importants.

Au niveau de la mise en œuvre de la politique en matière de changement climatique, on peut voir qu'il y a des tensions entre l'UE et les États. Est-ce que l'UE est toujours le niveau d'action pertinent, ou alors la mise en œuvre doit-elle être davantage relocalisée au niveau des régions ou des États ?

Il y a un cadrage assez fort, avec une délimitation marquée par l'Europe entre les objectifs du système ETS et les objectifs non-ETS dans chaque État membre. On observe un emboîtement de régulations, un effet « poupées russes ». Les États membres ont le libre choix des instruments pour atteindre les objectifs fixés pour les secteurs non-ETS. Maintenant si on regarde quels sont ces instruments mis en œuvre par les États membres, ils ont le choix entre les taxes ou les politiques et mesures. En général, les États mixent les deux. En France, il est pour l'instant difficile de mettre en œuvre une taxe carbone, notamment avec la hausse du prix du pétrole. S'il est souhaitable que les pays restent maîtres de ces politiques pendant une période de transition, à terme il faudrait qu'il y ait une taxe européenne climat-énergie harmonisée. On découvre aussi que le niveau local est de plus en plus un échelon important pour la mise en œuvre de politiques climatiques. À ce sujet, il faudrait une révision totale de la politique urbaine, le nœud gordien de ces politiques étant le lien « urbanisme-bâtiment-transport ». Si on agit sur ce nœud gordien, cela permet d'agir sur l'essentiel des émissions de CO₂ hors secteur ETS. Pour récapituler, l'Europe jouerait un rôle d'harmonisation progressive et les compétences locales seraient importantes dans la mise en œuvre au niveau des infrastructures urbaines.

Justement, en ce qui concerne l'ETS, l'UE est en train d'adopter un nouveau système. Que devrait-on, selon vous, changer ou améliorer dans ce système ?

Sur la question de la mise aux enchères, le principe général est de tenir compte des considérations de compétitivité industrielle. Pour les entreprises qui ne sont pas soumises à une forte contrainte de concurrence internationale, les enchères peuvent être une bonne solution. Mais pour celles soumises à la concurrence, les coûts supportés dans l'achat aux enchères peuvent être très pénalisants. Dans un monde non unifié, on peut être vertueux, mais il ne faut pas non plus être naïf et risquer de sacrifier l'industrie européenne. Dans l'ancien système, il y avait des quotas gratuits, et c'était un aspect important. Je ne suis donc pas partisan d'une extension maximum de la mise aux enchères. Pour conclure, l'ETS est une bonne voie. Les industries ont fini par adhérer au principe, et à prendre la réduction des émissions très au sérieux à partir du moment où l'on a attaché des euros à la production de CO₂ [nb : on a donné un prix au CO₂].

Ce système devrait de plus être l'embryon d'un marché mondial des quotas.

Sur le prix du carbone, certains ont soulevé des dysfonctionnements. Est-il nécessaire de modifier certaines choses à ce niveau ?

C'est le marché qui doit fixer les prix du carbone et pas l'UE. L'UE doit calibrer la quantité de carbone mise sur le marché. Certes, fin 2007, le prix du carbone était à 0, mais aujourd'hui tout est en place. De toute manière, le prix du carbone va augmenter, si l'on resserre la contrainte d'émission.

Vous parlez de resserrer la contrainte pour l'industrie. Mais qu'en est-il par rapport aux autres secteurs, notamment concernant le prix du carbone, ou par rapport aux autres réglementations communautaires environnementales : est-ce cohérent ?

Ici, il y a encore un grand trou au niveau des transports et de l'habitat. Il faudrait en effet dégager un signal-prix pour ces émissions diffuses, comme pour l'industrie. Le problème est qu'on traverse une phase très peu propice, avec l'augmentation du prix du pétrole. Mais le cap de l'instauration d'une fiscalité carbone devrait être conservé; la question peut aussi se poser pour l'énergie. En effet, lors de l'adoption du Paquet Énergie-Climat par l'UE en janvier dernier, certains spécialistes soulevaient la contradiction entre l'objectif de compétitivité énergétique et la volonté de développer des énergies propres.

C'est vrai. Il existe un triangle européen « compétitivité-environnement-sécurité ». Il y a nécessairement des tensions, pour ne pas dire des contradictions. Si on se représente l'image du triangle, il faut choisir de se situer entre les trois pôles, d'établir des priorités. La question est de savoir comment trouver des politiques qui minimisent ces tensions. Si l'on n'investit pas dans les énergies renouvelables, elles ne deviendront jamais économiques. Il existe un bouquet de solutions en matière de réduction des GES : efficacité énergétique, énergies renouvelables, nucléaire, captation du carbone. Aucune solution à elle seule ne permet de résoudre le problème. Il faudra arbitrer sur la manière dont on mobilise chacune de ces solutions, le but étant d'atteindre un équilibre permettant de limiter le coût de la politique. Un des moyens qui permettra d'identifier les bonnes options sera la publication prochaine d'une chronique de « valeurs tutélaires du carbone » qui devra être prise en compte dans l'évaluation future des différentes options.

Beaucoup de considérations nous ramènent au prix, à la compétitivité. Pensez-vous que l'écotaxe soit une solution économiquement viable ?

L'écotaxe a été discutée lors du Grenelle de l'environnement. On l'appelle en fait la contribution « climat-énergie ». Si ce n'est pas a priori le bon moment pour la mettre en œuvre en raison du prix du pétrole, cela reste l'idée la plus raisonnable pour réorienter les choix énergétiques de chacun. Si on l'introduit, cela se fera à fiscalité donnée. On réduira donc des taxes dans d'autres domaines. Comme on l'a suggéré au sein de la fondation Nicolas Hulot, le produit de cette taxe pourrait être reversé aux ménages de manière égalitaire. L'idée de base est de gommer l'aspect régressif en matière sociale d'une telle taxe, parce que les ménages les plus pauvres sont les plus sensibles à la hausse du prix de l'énergie. Mais la fiscalité doit taxer l'énergie. On pourrait envisager le même système pour les entreprises. À ce moment là, l'ensemble des contributions énergie viendrait diminuer les charges salariales. Le coût du travail s'en trouverait allégé.

Étant donné que l'écotaxe semble une solution intéressante, est-ce que vous pensez qu'il serait possible de la mettre en place au niveau européen malgré l'unanimité requise dans le domaine fiscal ?

C'est un grand enjeu, en effet. Le président de la Commission et la Commission européenne ont un rôle à jouer dans ce cadre là.

Et pourrait-il y avoir un système de péréquation pour pouvoir faire passer cette taxe, comme le demandent souvent les pays de l'Est ?

Au niveau européen, je ne suis pas favorable à une péréquation de la taxe, ni à un système de compensation. Ce serait faire courir de grands risques au système. Par contre, je serais d'accord pour qu'au niveau européen, il y ait des fonds structurels qui soient débloqués pour les États et qu'ils permettent en particulier le développement de technologies et produits « climat-compatibles ».

Si l'on résume un peu, on revient toujours à la question des coûts engendrés par une politique de lutte contre le changement climatique et de compétitivité. Êtes-vous donc d'accord avec le rapport Stern qui dit en substance que si l'on ne fait rien, cela reviendra plus cher que d'agir ?

Oui, le rapport Stern a bien mis en évidence le coût de la non-action. Je me permets de rappeler Jacques Delors qui, sur le même modèle, avait bien montré « le coût de la non-Europe ». Ne rien faire coûterait cher, plus on accélèrera la transition et mieux ce sera.

Justement, si on se projette dans l'avenir, pensez-vous que ce qui va se passer à Poznan et Copenhague peut être décisif ? Est-ce que l'Union européenne pourra peser lors de ces négociations, et faire qu'on ait par exemple une extension du système ETS aux autres régions du monde ?

Il ne faut pas raisonner en termes de « tout ou rien ». Copenhague, c'est juste un an après les élections présidentielles américaines, donc il est possible qu'il faille négocier progressivement. Dans la vision américaine du moment, plusieurs propositions au Congrès convergent sur le point d'arrivée : 60 à 80 % de réduction des émissions de CO₂ en 2050. Par contre, le point de passage 2020 est plus délicat dans la négociation avec l'Europe. Par la suite, il sera également important de discuter avec la Chine ; puis avec l'Inde, qui a une position très dure ; et à plus long terme avec les pays exportateurs de pétrole. Mais ce sera difficile. Plus on arrivera à inclure de pays dans le paquet, mieux ce sera.

Dans ces négociations, pensez-vous que l'Union européenne, la Commission et les États membres, se comportent bien et adoptent les bonnes approches stratégiques ?

Je pense que les diplomates européens ont une bonne vision des choses, même si j'estime qu'ils auront beaucoup de mal à tenir l'objectif des 2 degrés Celsius [nb : de plafond d'augmentation de la température moyenne de la Terre]. Je me réfère à ce propos au dernier rapport du GIEC qui a revu à la hausse les augmentations de température.

Concernant l'objectif des 2 degrés, on peut penser que les dirigeants européens ont conscience que ce chiffre est irréaliste. C'est peut être un moyen d'affirmer sa position de leader. À ce sujet, comment pensez-vous que l'Europe pourra se maintenir comme telle ?

Plus l'Europe respectera des objectifs ambitieux, plus elle emportera l'adhésion d'autres pays. Certes, l'Europe a des bons résultats en ce moment en matière environnementale, mais c'est souvent dû à d'autres raisons. L'intégration des nouveaux États membres, l'Allemagne et la Grande-Bretagne avec leurs politiques de modernisation énergétique ont fait que quasi mécaniquement, les résultats ont été bons en termes d'émission.

Pour terminer, on parle beaucoup en ce moment d'adaptation au changement climatique avec la sortie d'un livre vert de la Commission sur le sujet. Y a-t-il un risque à l'avenir que l'Union européenne s'intéresse plus à l'adaptation qu'à la lutte contre le changement climatique, comme le pensent certains experts ?

Non, jusqu'à présent, les politiques ont été centrées plus sur la mitigation que sur l'adaptation. Mais de toute façon, il faudra aussi s'adapter, il faut continuer à réduire nos émissions tout en s'adaptant. La meilleure voie sera un dosage entre les deux solutions, même s'il faut probablement davantage de mitigation que d'adaptation.

Entretien réalisé par téléphone le 26 mai 2008.

Annexe 6 : Décision 2007/162/CE, Euratom du Conseil, du 5 mars 2007, instituant un instrument financier pour la protection civile.

Synthèse

La décision met en place un instrument permettant de financer des mesures de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures, que celles-ci résultent de catastrophes naturelles, industrielles et technologiques, ou d'actes terroristes. L'objectif est de contribuer à l'efficacité des systèmes nationaux de préparation et de réaction aux situations à risque pour les personnes, l'environnement ou les biens, soit en améliorant la capacité de ces systèmes, soit en favorisant leur coopération.

Les actions pouvant obtenir un financement sont définies dans la décision et comprennent, notamment, les projets de démonstration, les mesures de sensibilisation et de diffusion, la formation et les exercices, l'envoi et le déploiement d'experts ou la mobilisation à brève échéance des moyens et équipements appropriés. En outre, les mesures de contrôle et d'évaluation par la Commission directement nécessaires à la mise en œuvre du présent instrument peuvent également être financées par ce moyen.

Parmi les critères de sélection, les actions doivent, par exemple, permettre l'évaluation des besoins et favoriser la constitution de moyens et d'équipements appropriés, assurer la disponibilité de ces moyens et équipements, permettre leur transfert aux États demandeurs, promouvoir l'échange d'expérience et de savoir-faire entre les services nationaux, etc. Les bénéficiaires peuvent être des personnes physiques ou morales de droit privé ou public.

Les actions et mesures financées par le présent instrument sont complémentaires d'autres instruments et politiques de l'Union européenne (UE), tel que le Fonds de solidarité pour l'Union européenne (FSUE).

Toutefois, pour éviter les doubles emplois et les doubles financements, certains domaines d'action sont exclus des possibilités de financement par l'instrument proposé ici. C'est le cas, entre autres, des actions et mesures prévues par le deuxième programme d'action communautaire dans le domaine de la santé (2008–2013) ou par le programme d'action dans le domaine de la politique des consommateurs, de celles effectuées hors de l'UE qui sont couvertes par l'instrument de stabilité et de celles prévues par le programme spécifique en matière de terrorisme ou relatives au maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure. Par ailleurs, le financement est exclu lorsque l'action ou la mesure envisagée est déjà financée par un autre instrument financier européen.

Le montant total des actions et mesures financées par le présent instrument est fixé à 189,8 millions d'euros pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2013. Ces actions et mesures peuvent être financées par des subventions ou par des marchés publics, élaborés et mis en œuvre conformément au règlement financier de l'UE .

Afin de garantir une bonne gestion du présent instrument financier, la Commission peut effectuer des contrôles sur place. En outre, afin de protéger les intérêts financiers de la Communauté, la Commission a la charge d'appliquer des mesures de protection contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, ainsi que des sanctions lorsqu'elles sont nécessaires.

Source : Scadplus

Annexe 7 : Liste des laboratoires spécialisés en risques climatiques soutenus par la Fondation MAIF.

Laboratoires	Adresses	Responsables
Laboratoire GEOMER	Place Nicolas Copernic 29280 PLOUZANE Cedex	Mme Bénédicte DOUSSET
CSTB	Boîte postale 02 77421 MARNE LA VALLEE cedex2	M. Charles BALOGE
Centre Sismologique Euro-Méditerranéen	Bâtiment Sables BP 12 91680 BRYERES-LE-CHATEL	M. Rémy BOSSU
CEMAGREF	2 rue de la papeterie 38402 ST MARTIN D'HERES CEDEX	M. Jacques GUICHARD
LSCE-ORME	Orme des Merisiers – Bât 701 91191 GIF S/ YVETTE cedex	Mme Sabrina FOR- MUSO
Laboratoire de Météorologie Dynamique	24 rue Lhomond 75005 PARIS	M. Guillaume LAPEYRE
Labo Géographie Physique CNRS UMR 8591	1 place Aristide Briand 92180 MEUDON	M. Franck LAVIGNE
ADGRT	2 rue de la Condamine ZI de Mayencin – BP 17	M. MERIC
Laboratoire Costel	PI Recteur H. Le Moal Université Rennes 2 35043 RENNES	M. Olivier PLANCHON
Laboratoire Central des Ponts et Chaussées	58 boulevard LEFEBVRE 75732 PARIS CEDEX 15	M. Pierre POTHERAT
Laboratoire Magmas et Volcans dept Géologie	Université Blaise Pascal / Cler- mont 2 , 5 rue Kessler 63038 CLERMONT FERRAND	M. Jacques ZLOTNICKI
Université Joseph Fourier	B.P 53 38041 GRENOBLE	M, Yannick VALLEE
Institut de Géographie Alpine	14 bis avenue Marie Reynoard 38100 GRENOBLE	Mme Céline LUTOFF
Association Nationale pour l'étude de la neige et des avalanches ANENA	60 rue Ernest calvat 38000 GRENOBLE	M. François SIVAR- DIERE
Association pour la recherche et le développement des méthodes et processus industriels ARMINES	60/66 bd Saint Michel 75272 PARIS	M. Philippe LE BOZEC
Laboratoire Géomatériaux et Géologie de l'Ingenieurie	2 allée du promontoire 93160 NOISY LE GRAND	M. COJEAN

Institut des risques majeures IRMA	9 rue LESDIGUIERES 38000 GRENOBLE	M. Henri DE CHOUENS
Institut National Polytechnique de Grenoble	46 av Felix Vialet B.P 53 GRENOBLE Cedex	M. Jean Dominique CREUTIN
Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire IAAT	Immeuble Antares B.P 78130 86961 Futuroscope Chasseneuil	M. Dominique LOUIS
METEO France	42 av Gaspard Coriolis 31057 TOULOUSE Cedex 1	M. PHILIPPE DANDIN

Couverture et mise en page :
Paz López Sanjuán et Cécile Sauvage



Cette publication a été réalisée avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Communauté française
- Wallonie - Bruxelles



Direction générale de la Culture
- Service général de la Jeunesse
et de l'Éducation permanente
du Ministère de la Communauté française de Belgique.

