

Quelle approche européenne adopter pour arriver à la conclusion d'un accord international ?

Par Laurent MICHEL

Directeur général de l'Énergie et du Climat, MEDDE.

et Maxime DURANDE

Chef du bureau des Marchés carbone de la direction générale de l'Énergie et du Climat - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE).

Dans le cadre des négociations internationales sur le climat, l'objectif doit être d'aboutir à un accord qui s'appliquera à tous, qui traitera de l'atténuation comme de l'adaptation, ainsi que des moyens de mise en œuvre pour assurer une transition mondiale vers des économies bas carbone. En pratique, le mandat de l'Union européenne (UE) dans ces négociations est établi à partir des conclusions adoptées par l'ensemble des États membres au sein du Conseil européen. Lors des sessions de négociations, les réunions de coordination européenne garantissent que l'UE parle d'une seule voix. À cet égard, l'approche européenne n'est pas différente de celle de la France, où la coordination entre les départements ministériels est assurée par le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE), dont le Secrétaire général est le conseiller Europe du Président de la République.

L'objectif de réduction de 40 % des émissions de l'Union Européenne décidé lors du conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 constituera une part importante de la contribution européenne

L'accord conclu par le Conseil européen (qui était loin d'être évident au départ) est une étape essentielle pour la construction d'une Europe de l'énergie durable répondant aux enjeux économiques et écologiques du XXI^e siècle. Avec au moins 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, un objectif d'efficacité énergétique de 27 % en 2030 et un réexamen prévu d'ici à 2020 pour porter cet objectif à 30 %, voilà des objectifs qui donnent du sens au nouveau modèle économique. Avec 27 % comme objectif en 2030 de la part des énergies renouvelables dans son mix énergétique, l'Europe se donne aussi les moyens de développer les filières industrielles du futur. Cet accord collectif solide, qui place l'Union européenne à la pointe de la transition énergétique mondiale, devrait lui permettre de contribuer au

succès de la Conférence des Parties (COP) pour le Climat qui se tiendra à Paris en décembre 2015.

Les principaux éléments de l'accord sur le cadre énergie climat des 23 et 24 octobre 2014 mettent en évidence qu'un accord ambitieux sur le climat est possible : l'Europe a su montrer, avec l'accord d'octobre 2014, que des parties aux positions initiales éloignées peuvent finir par s'accorder. La France a su également prendre ses responsabilités dans les négociations du cadre énergie climat 2030 : ces négociations ont pu s'appuyer sur le cas de la France, grâce au vote par l'Assemblée nationale, en première lecture, du projet de loi sur la Transition Énergétique pour la Croissance Verte, qui a servi d'accélérateur. Par cette loi, la France s'est imposé des objectifs ambitieux, et elle a été entendue au niveau européen.

Cette volonté commune va nous permettre de relancer l'économie européenne par la croissance verte, de renforcer notre sécurité d'approvisionnement, d'engager l'Europe dans un nouveau modèle énergétique de développement et de lutter résolument contre le dérèglement climatique.

L'expérience acquise lors de la négociation européenne sera bénéfique pour la négociation internationale

Au titre de l'accord trouvé au niveau européen, tous les États membres devront contribuer à l'objectif européen de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 : est ainsi prévue une exigence de stabilisation à tout le moins des émissions à cette échéance par rapport à leur niveau de 2005. Il s'agit d'un signal politique fort : l'UE n'aurait pas été crédible si elle avait demandé dans le cadre des négociations internationales une participation de tous les pays sans être elle-même capable de faire appliquer cette règle à tous ses États membres.

En contrepartie de cet engagement collectif auxquels tous les États membres contribueront, l'objectif de réduction de 40 % des émissions reflète à la fois l'ambition de l'UE et la solidarité entre ses États membres. Plusieurs instruments permettent de mettre en place des solidarités au sein de l'Union européenne. En particulier, la vente aux enchères des quotas de CO₂ engendre des revenus pour les États membres, dont une partie sera prélevée et redistribuée au profit de ceux ayant les plus faibles PIB/habitant. En valeur, ce transfert est fonction du prix du CO₂. Il atteindrait 20 milliards d'euros pour un prix du CO₂ fixé à 20 €/t. L'accord met ainsi en évidence une forme de reconnaissance des situations particulières des États membres en termes de capacités financières.

L'objectif de réduction de 40 % des émissions de l'Union européenne s'accompagne en outre de flexibilités qui garantissent une efficacité économique à l'atteinte de l'objectif. Ainsi, le caractère central du système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (EU ETS) dans la politique climatique de l'UE est réaffirmé. De plus, les flexibilités accordées pour l'atteinte des objectifs de réduction seront renforcées :

- ce sera le cas de la flexibilité entre États membres au sein des secteurs non EU ETS (elle est aujourd'hui limitée à 5 % de leurs quotas d'émissions) ;
- une nouvelle flexibilité dans l'atteinte des objectifs hors EU ETS, à travers une réduction des quotas EU ETS de certains États membres, est également prévue (elle ne devrait pas profiter à la France, car elle est réservée aux petits États membres de l'UE ayant un PIB/habitant élevé, ainsi qu'à ceux ne bénéficiant pas d'allocations gratuites de quotas pour leur industrie).

Enfin, l'objectif de réduction de 40 % des émissions de l'Union européenne se fera dans le cadre d'une Europe des projets. La poursuite de mécanismes de financement de grands démonstrateurs dans le secteur des énergies renouvelables et désormais de l'efficacité énergétique dans l'industrie permettra d'encourager le développement et la diffusion rapide des technologies du futur dans la perspective d'un monde décarboné. Il s'agit au final, par cet accord, de démontrer qu'il est possible de transformer la lutte contre le changement climatique en opportunité et de constituer des filières d'excellence dans les énergies renouvelables et bas carbone, ainsi que dans le domaine de l'efficacité énergétique.

Nous ne pouvons relever le défi climatique que si nous le considérons aussi comme une opportunité : celle d'innover, de créer des emplois et de la croissance, d'améliorer la sécurité énergétique et la compétitivité, et de créer des sociétés plus saines et plus justes.

Des différences importantes existent toutefois entre l'approche de l'accord mondial et celle de l'accord intra-européen

Il est évident qu'un accord mondial entre près de 200 parties prenantes présentant entre elles des disparités très importantes diffère grandement d'un accord entre 28 États membres présentant plus d'homogénéité. L'accord recherché en 2015 doit montrer que nous sommes tous prêts à nous engager en faveur d'économies bas carbone avec un objectif commun : maintenir l'augmentation de la température mondiale moyenne sous les 2°C, limite au-delà de laquelle la science nous dit que les impacts du dérèglement climatique seront majeurs pour nos sociétés, nos économies et nos écosystèmes (en gardant en tête que même à +2°C, l'impact sera fort).

Notre objectif est d'aboutir à un accord qui s'applique à tous et dans lequel tous les pays s'engagent, qui prenne en compte les besoins de chacun, notamment ceux des pays les plus vulnérables, et permette de créer la confiance et la dynamique de long terme nécessaires pour une transition vers des économies bas carbone et ainsi limiter le réchauffement de la planète.

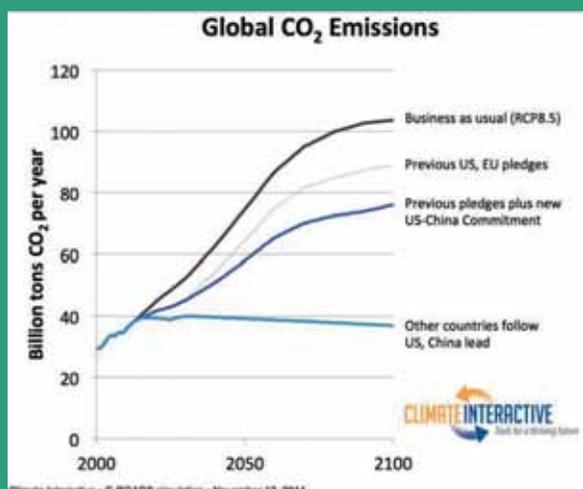
Pour nous, il ne peut y avoir de compromis entre l'universalité et l'ambition. Les deux sont indispensables. L'accord doit être fait pour durer et donner les signaux économiques et politiques pour que l'économie du passé, intensive en carbone, représente le risque, et que l'économie de demain, sobre en carbone, représente la prospérité et la sécurité.

De plus, il sera nécessaire de mettre en œuvre les engagements passés pour maintenir la dynamique constructive observée actuellement en amont de la COP de Paris. Devant l'urgence et la nécessité d'une action mondiale pour le climat, et l'importance d'un accord ambitieux et légalement contraignant à la COP Paris climat 2015, l'Union européenne doit préciser son action dans cette perspective : volonté d'adopter les règles de mise en œuvre technique de la seconde période du Protocole de Kyoto (à Lima), respect et même dépassement de ses engagements pour 2020, engagement à se mobiliser sur les financements en faveur du climat.

Enfin, de nombreux sujets connexes à la question de l'atténuation devront faire partie intégrante de la contribution européenne. La participation active de l'Union européenne à la mise en œuvre des décisions prises lors des COP précédentes est un signal important. En particulier, la feuille de route de Varsovie, avec des avancées dans la ratification de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto (deuxième période du Protocole) et la contribution à la capitalisation du Fonds vert pour le climat sont autant de signaux que l'UE devra envoyer pour montrer qu'elle est prête à contribuer, dès à présent, à l'ef-

ACCORD ÉTATS-UNIS/CHINE

La Chine, les États-Unis et l'Union européenne représentent 52 % des émissions de CO₂ mondiales en 2013 (Chine : 28 %, États-Unis : 14 %, UE 28 : 10 %). Le 12 novembre dernier, les gouvernements américains et chinois ont annoncé, dans un communiqué conjoint, des engagements en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Les États-Unis envisagent de réduire leurs émissions à hauteur de 26 à 28 % en 2025 par rapport à leur niveau de 2005. La Chine vise, quant à elle, un pic d'émission de CO₂ autour de 2030, voire avant si possible (voir les simulations ci-contre). Les deux pays se sont engagés également à augmenter leur ambition au fil du temps.



Sur cette base, les analystes ont modélisé un scénario où les engagements de la Chine et des États-Unis étaient généralisés. Même si ces estimations sont délicates, il faudra de toute façon être capable, au cours de la négociation, de comparer ces engagements de natures différentes et de les agréger pour estimer leur impact global. Ce type d'outil sera nécessaire. En l'occurrence, on voit dans le graphique ci-contre que les engagements des États-Unis et de la Chine sont compatibles avec une ambition collective de stabilisation des émissions à leur niveau actuel.

fort collectif nécessaire à l'adoption d'un accord ambitieux en 2015. Le volet « Adaptation » de l'accord doit également être pensé en parallèle du volet sur la réduction des émissions : tous les pays doivent se préparer aux transformations d'un monde inéluctablement plus chaud, et ceux qui ne peuvent assumer seuls cette préparation doivent être aidés.

Vers la COP21 à Paris en 2015

La France est mobilisée pour faire de la COP 21 un succès, avec pour objectifs de :

- créer un processus juridique qui devra engager tous les pays pour qu'au final nous passions collectivement sous la barre des +2°C ;
- faire en sorte que ce processus soit alimenté par les projets de contribution des pays pour 2025-2030 : ce processus est amorcé avec la contribution de l'UE, qui découlera des engagements du Conseil européen, et avec les États-Unis

et la Chine, qui ont également fait récemment des annonces encourageantes (voir l'Encadré ci-dessus) ;

- donner aux pays les plus pauvres les moyens leur permettant d'envisager des objectifs ambitieux, avec les financements et les technologies nécessaires ;
- formuler un « agenda positif » ou un « agenda des solutions » constitué par les solutions aux défis du dérèglement climatique qu'apporteront la société civile, les collectivités territoriales, les villes, les régions (voir, par exemple, le rapport sur « Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global » de Ronan Dantec et Michel Delebarre et les entreprises.

Conclusion

L'accord obtenu lors du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 place l'Union européenne en situation d'influer sur les débats de la conférence de Paris. L'Accord de Pa-

ris devra prendre une forme juridiquement reconnaissable : idéalement, celle d'un protocole qui rendrait obligatoires les processus (formats d'information, indicateurs d'équité, modalités de rapport et vérification, période de revue des objectifs, revue des réalisations au regard des travaux scientifiques).

Les contributions des pays en matière de réduction des émissions, d'adaptation, de finance et de technologies pourraient, quant à elles, ne pas être incluses dans l'accord, mais relever d'un processus juridiquement plus léger, celui de dé-

cisions de la COP. Cette architecture *stepapproach* permettrait d'améliorer régulièrement les engagements des pays, comme les étapes successives à franchir.

En tant que pays assurant la Présidence de la COP, la France ne défendra pas une solution particulière, qui serait la sienne ou celle de l'Union européenne. Jusqu'à la Conférence de Paris, la France cherchera essentiellement à garantir des négociations transparentes, ouvertes et constructives afin de faciliter la conclusion d'un accord ambitieux et équilibré dans lequel tous les pays s'engageront.