



Université libre de Bruxelles
Faculté des sciences

Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du
Territoire

Master en sciences et gestion de l'environnement

**Evaluer la durabilité des politiques publiques : la référence à la
problématique climatique dans une sélection de rapports
d'analyse d'impacts de la Commission européenne.**

Mémoire de fin d'étude présenté par
van GAMEREN Valentine
en vue de l'obtention du grade académique de
Master en sciences et gestion de l'environnement

Année académique 2008-2009

Directeur : Tom BAULER
Asseseurs : Jim DRATWA
Marc PALLEMAERTS
Edwin ZACCAI

Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de mémoire, Tom Bauler, pour ses conseils et pour le temps accordé au suivi de mon travail.

Je remercie également Jim Dratwa pour sa disponibilité et ses encouragements.

Merci enfin à tous les membres de la Commission européenne qui ont accepté de répondre à mes interviews dans le cadre de cette recherche.

Résumé

En raison du développement actuel des systèmes d'évaluation d'impact intégrés d'une part et de la préoccupation des changements climatiques d'autre part, cette étude a choisi de s'intéresser à la question de l'intégration de la problématique des changements climatiques au sein du système d'analyse d'impact de la Commission européenne.

Pour mettre en œuvre cette recherche, un échantillon d'analyses d'impact de cinq Directions générales de la Commission européenne a été constitué, composé de rapports portant sur des initiatives liées directement à la problématique des changements climatiques.

La question de recherche à laquelle cette étude ambitionne d'apporter quelques réponses est double. Premièrement, il s'agit d'examiner si les rapports d'analyse d'impact sélectionnés prennent en compte la problématique des changements climatiques et, deuxièmement, d'étudier de quelle façon cette question est considérée au sein de ces rapports. Pour ce faire, deux hypothèses ont été établies afin de les vérifier au travers des analyses de contenu et des interviews relatives à l'échantillon. La première hypothèse suppose que la question des changements climatiques devrait être prise en compte dans ces analyses d'impact, étant donné la place de cette problématique au sein des priorités de la politique européenne et la mission d'intégration du développement durable affectée au système d'analyse d'impact de la Commission européenne. La seconde hypothèse porte sur la manière dont l'enjeu des changements climatiques est pris en considération dans ces analyses d'impact, plus spécifiquement en terme de qualité évaluée à travers trois critères définis par cette étude. Elle établit l'existence d'une différence de qualité au sein des rapports de l'échantillon qui s'expliquerait par le degré d'implication de la Direction générale Environnement au sein des groupes inter-services institués dans le cadre du processus.

L'étude a donc été structurée en fonction de ces deux hypothèses, même si elle englobe également d'autres facteurs susceptibles d'expliquer la différence de qualité de prise en compte des changements climatiques. Par ailleurs, la recherche vise à découvrir quelques éléments de bonne pratique utiles à l'intégration cette problématique. Une méthodologie particulière a donc été développée afin de satisfaire à ces objectifs. Elle se compose d'une part d'analyses de contenu, portant sur les lignes directrices du système d'analyse d'impact et surtout sur les rapports d'impact sélectionnés. D'autre part, elle intègre des entretiens de plusieurs types de membres de la Commission européenne.

Après deux parties descriptives portant sur le système d'analyse d'impact de la Commission européenne et la place de l'environnement dans ce genre de système, la partie analytique est présentée.

Les résultats de l'étude ont permis de répondre aux deux questions de recherche et de vérifier les deux hypothèses. Il s'avère que la première est confirmée tandis que la seconde est réfutée. Conformément à l'objectif de départ, d'autres facteurs susceptibles d'influencer la qualité des rapports ont été testés, pour la plupart sans obtenir de réelles confirmations de leurs effets sur les rapports étudiés. Par ailleurs, d'autres facteurs non testés ont été évoqués, issus d'une réflexion plus générale à propos de ces résultats. Enfin, quelques leçons de bonne pratique ont été formulées, sur base de plusieurs observations, en guise de bilan final et d'apport positif de cette recherche. Quelques pistes de recherches futures sont proposées dans la conclusion.

Table des matières

Introduction	5
1. Le système d'analyse d'impact de la Commission européenne	7
1.1. Définition des systèmes d'analyse d'impact et origine des systèmes intégrés	7
1.2. Historique du système d'analyse d'impact de la Commission.....	8
1.2.1 Origines et objectifs du système.....	8
1.2.2. Etapes de mise en œuvre et révisions du système	9
1.3. Procédure du système d'analyse d'impact de la Commission	10
1.4. Evaluations et critiques du système d'analyse d'impact de la Commission	12
2. La place de l'environnement dans les systèmes d'analyse d'impact	15
2.1. Relations entre l'instrument d'analyse d'impact et le concept d'intégration des politiques environnementales	15
2.2. Prise en compte de l'environnement dans les systèmes d'analyse d'impact des Etats occidentaux.....	16
2.3. Prise en compte de l'environnement dans le système d'analyse d'impact de la Commission européenne	18
3. La place des changements climatiques au sein du système d'analyse d'impact de la Commission européenne	22
3.1. Motivation de l'étude	22
3.1.1. Changements climatiques et risque environnemental	22
3.1.2. Politique climatique de l'Union européenne	23
3.1.3. Objectifs de l'étude	24
3.2. Méthodologie	26
3.2.1. Analyse de contenu des lignes directrices.....	26
3.2.2. Analyse de contenu des rapports d'analyse d'impact	26
3.2.3. Interviews	33
3.2.3. Récapitulatif de la structure de l'analyse	35
3.3. Résultats	37
3.3.1. Analyse des lignes directrices 2002-2005-2009.....	37
3.3.2. Analyse des rapports d'impacts sélectionnés	42
3.4. Récapitulatif des facteurs explicatifs de la qualité de la prise en considération des changements climatiques et des bonnes pratiques identifiées.....	76
Conclusion.....	81
Bibliographie.....	83
ANNEXE I : Questions-guides des interviews	90
ANNEXES II : Grilles d'analyse détaillées	91
ANNEXES III : Récapitulatifs des résultats	215

Introduction

Ces dernières années, les changements climatiques sont devenus une préoccupation de plus en plus importante au sein de l'arène politique et de la société civile. Les travaux scientifiques, du GIEC en particulier, ont permis de prouver l'existence du phénomène et son origine anthropique et ainsi de légitimer le besoin d'action. Les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto constituent une première tentative d'action à grande échelle. De son côté, l'Union européenne s'est également fixée récemment des objectifs plus ambitieux. L'appropriation de ce problème par les pouvoirs publics a fait en sorte de le diffuser au sein des différentes politiques sectorielles et plus largement au sein du débat public.

Parallèlement, les évaluations intégrées ex-ante des politiques, particulièrement vis-à-vis du développement durable, ont pris de l'ampleur au niveau de plusieurs Etats européens, notamment sous l'impulsion de la Commission européenne. En effet, un système d'analyse des impacts économiques, sociaux et environnementaux des propositions de politiques européennes a été mis en place par la Commission en 2002.

Cette étude s'intéresse simultanément à ces deux thématiques et plus précisément à la question de l'intégration de la problématique des changements climatiques au sein du système d'analyse d'impact de la Commission européenne.

En raison de l'impossibilité matérielle d'analyser l'ensemble des rapports d'analyse d'impact publiés entre 2002 et 2009 par chaque Direction générale de la Commission, cette recherche s'applique plus particulièrement à quelques rapports sélectionnés sur base de certains critères. Cette limite de faisabilité constitue ainsi un obstacle quant à la généralisation des résultats de cette étude. Nous y reviendrons plus spécifiquement dans la partie méthodologique. Cependant, il n'existe à notre connaissance encore aucune étude portant spécifiquement sur ce sujet, raison pour laquelle les résultats obtenus pourraient mettre le pied à l'étrier à des analyses plus vastes et plus généralisables.

Notre **question de recherche** se décompose en deux sous-questions. Premièrement, il s'agit d'examiner si les rapports d'analyse d'impact sélectionnés prennent en compte la problématique des changements climatiques et, deuxièmement, d'étudier de quelle façon cette question est considérée au sein de ces rapports.

Notre **première hypothèse** portant sur notre première sous-question repose sur le postulat suivant : si les changements climatiques constituent l'un des défis majeurs auxquels l'Union européenne est confrontée et l'une des priorités de la Commission Barroso en particulier¹, il est attendu que les rapports d'analyse d'impact de la Commission européenne prennent en considération cette problématique quand des relations existent entre la thématique des mesures faisant l'objet des rapports d'impact et des déterminants des changements climatiques. Cela comprend de nombreuses mesures étant donné l'étendue des secteurs où des actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques sont nécessaires. Selon cette première hypothèse, la question des changements climatiques devrait être prise en considération au sein des rapports portant sur des initiatives directement liées à la question, comme ceux constituant l'échantillon élaboré pour cette recherche.

¹ RUSSEL, D., *Appraising policies for climate change: The case for reflexivity and social learning*, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Lisbon 2009, April 14-18, p2.

Notre **seconde hypothèse**, relative à la manière dont les changements climatiques sont abordés dans les rapports d'analyse d'impact, est moins aisée à déterminer. Il est en effet difficile de présager, à ce stade, des caractéristiques de la prise en compte de cette problématique. Par contre, nous envisageons des différences dans la qualité des rapports à cet égard, évaluable grâce à la mise en place de critères de qualité déterminés par nos soins. Ces différences peuvent certainement être attribuables à plusieurs facteurs. Nous avons donc choisi de baser notre seconde hypothèse sur un de ces facteurs envisageables, à savoir la participation de la Direction générale Environnement dans le processus de préparation du rapport. Plus spécifiquement, cette hypothèse établit que des différences dans la manière de prendre en considération les changements climatiques existent et que la qualité de cette prise en compte, selon des critères définis, dépendrait du degré d'implication de la Direction générale Environnement, principalement au sein des groupes inter-services. La constitution de notre échantillon sur base de rapports de Directions générales diverses, d'années différentes et portant sur des initiatives de types juridiques différents a ainsi été réfléchi dans le but de tester cette deuxième hypothèse de départ.

Concernant la **structure** de ce travail, nous commençons par une brève **présentation du système d'analyse d'impact de la Commission européenne**. Ce premier chapitre vise à définir ce système, à expliquer son origine, les révisions effectuées et les étapes de la procédure et enfin à présenter certaines évaluations du système et les principales critiques qui en découlent.

Ensuite, nous nous attachons plus particulièrement à discuter **la place de l'environnement dans le système et les rapports d'analyse d'impact** grâce à un état de l'art de la question. Pour ce faire, le recours au concept d' "environmental policy integration" (EPI) est utile afin d'établir les interactions existantes entre l'évaluation intégrée des impacts et l'intégration de l'environnement au sein de l'ensemble des politiques. Nous présentons très brièvement l'état de l'EPI au sein de l'Union européenne. Ensuite, la partie principale de ce chapitre concerne la prise en compte de l'environnement dans les systèmes d'analyse d'impact intégrés existant au sein des Etats occidentaux et plus particulièrement de la Commission européenne.

Ces deux chapitres descriptifs permettant de contextualiser notre question de recherche laissent place ensuite à la partie analytique, à savoir **l'étude de la prise en compte des changements climatiques au sein des rapports d'impact sélectionnés**. Pour débiter, les objectifs de l'étude sont précisés et l'intérêt de la question motivé. Ensuite, la méthodologie appliquée dans ce travail, constituée de deux types d'analyse de contenu et d'interviews, est présentée et justifiée. Les avantages et limites de cette méthodologie sont également exposés. Enfin, les résultats des analyses sont présentés. Ils sont composés d'une part des éléments relevés par l'analyse de contenu des lignes directrices successives et d'autre part des résultats des analyses de contenu des rapports choisis et des interviews relatives. Cette partie constitue bien entendu le cœur de cette recherche et aboutit à la confirmation ou à la réfutation des hypothèses ainsi qu'à la définition des enseignements déduits de l'ensemble des résultats de l'analyse.

Enfin, la conclusion reprend les principaux apports de cette étude et résume le potentiel de recherches futures.

1. Le système d'analyse d'impact de la Commission européenne

1.1. Définition des systèmes d'analyse d'impact et origine des systèmes intégrés

Les analyses d'impact sont maintenant considérées comme des procédures courantes dans nos systèmes politiques. L'OCDE définit l'analyse d'impact comme « *une approche analytique basée sur l'information pour évaluer les probables coûts et conséquences et les effets secondaires d'instruments politiques prévus (lois, réglementations, etc)* »². Leur but général est de « *rationaliser le processus de prise de décision en collectant systématiquement des informations sur les impacts probables d'une politique, en évaluant ces impacts et ce faisant en fournissant une base de décision en choisissant la politique qui possède le « meilleur » bénéfice net* »³. Il faut bien noter que l'analyse d'impact constitue un outil d'aide à la décision mais ne se substitue pas au jugement politique qui mène à la décision finale.

Trois tendances récentes relatives aux formes d'analyses d'impact ont été identifiées⁴. Premièrement, le souhait d'une approche plus stratégique, qui a donné naissance à l'évaluation environnementale stratégique⁵. Cette tendance a donc débouché sur une évolution des traditionnelles études d'impact environnementales nées dans les années 60 pour laisser progressivement la place aux SEA dès les années 80 et surtout les années 90⁶. Deuxièmement, est apparue une tendance à vouloir une meilleure réglementation, c'est-à-dire plus efficace (qui réalise les objectifs prévus) et efficiente (qui réalise ses objectifs au moindre coût), qui a mené aux analyses d'impact de la réglementation⁷. Ces RIA sont nées dans les années 70 et se sont ensuite diffusées largement dans les années 80 et 90⁸. Enfin, une des dernières nées est la tendance aux formes intégrées d'analyses d'impact, dont l'objectif est d'inclure dans la même analyse différentes préoccupations comme les trois piliers du développement durable, c'est-à-dire l'économie, le social et l'environnement. Les auteurs s'accordent en général à dire qu'elle est le fruit des deux premières tendances⁹ ainsi que des systèmes d'évaluation sectoriels préexistants (santé, genre, etc...) progressivement intégrés en une seule et même procédure¹⁰. Ce troisième type d'analyse d'impact peut prendre plusieurs noms, en général analyse d'impact intégrée¹¹ ou plus spécifiquement analyse d'impact de durabilité si elle porte explicitement sur le développement durable¹². Elle se définit comme « *l'évaluation systématique des effets potentiels ou réels d'une intervention publique sur les 'piliers' économique, social et environnemental du développement durable* »¹³. A noter que le

² OECD, *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, Sigma Paper n°31, Paris, 2001, p10.

³ JACOB, K., HERTIN, J., *Evaluating Impact Assessments- a conceptual framework*, EPIGOV paper n°7, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007, p6.

⁴ NETWORK OF EUROPEAN ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT ADVISORY COUNCILS (EEAC), *Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects*, Brussels, EEAC, 2006, p2.

⁵ En anglais Strategic environmental assessment ou SEA.

⁶ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., "Policy Appraisal" in JORDAN, A., LENSCHOW, A., *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Stockholm, 2006, p2.

⁷ En anglais Regulatory impact assessment ou RIA.

⁸ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op.cit.*, p2.

⁹ JACOB, K., HERTIN, J., *op.cit.*, p7.

¹⁰ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op.cit.*, pp2-3.

¹¹ En anglais Integrated impact assessment ou IIA.

¹² En anglais Sustainability impact assessment ou SIA.

¹³ GEORGE, C., KIRKPATRICK, "Impact assessment and sustainable development: an introduction" in GEORGE, C., KIRKPATRICK, C., *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*, Celtenham, Edward Elgar, 2007, p1.

qualificatif « intégré » peut également faire référence à l'intégration des stakeholders en tant qu'acteurs au sein de la procédure d'évaluation¹⁴.

Le système mis en place par la Commission en 2002 analysé dans cette étude fait partie de la catégorie des analyses d'impact intégrées.

1.2. Historique du système d'analyse d'impact de la Commission

1.2.1 Origines et objectifs du système

Deux préoccupations politiques majeures de la Commission sont à l'origine de son système d'analyse d'impact. Premièrement, la stratégie de développement durable de l'Union européenne liée au Conseil européen de Göteborg en 2001, appelant à une meilleure coordination entre les dimensions économiques, sociales et environnementales¹⁵ et deuxièmement, l'agenda de meilleure réglementation avec son plan d'action de 2002 « *Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire* »¹⁶, dont l'objectif est une réglementation européenne plus efficace et efficiente afin de remplir les objectifs de la stratégie de Lisbonne. En 2002, une communication de la Commission européenne a donc institué le système d'analyse d'impact pour toutes les propositions de politiques majeures, afin d' « *améliorer la qualité et la cohérence du processus de développement de la politique (...) [et de] contribuer à un environnement réglementaire efficace et efficient et à une mise en oeuvre plus cohérente de la stratégie européenne de développement durable* »¹⁷. Le système consiste ainsi à évaluer ex-ante les initiatives politiques issues des différents services de la Commission dans leurs aspects économiques, sociaux et environnementaux afin d'aider à la prise de décision, sans ôter pour autant le jugement politique aux dirigeants. Ce nouvel outil a donc remplacé les systèmes d'analyse d'impact spécifiques à un domaine (environnement, budget, genre, PME et commerce), d'où la qualification de système intégré¹⁸. Celui-ci est entré en application en 2003.

Certaines organisations comme l'IEEP, l'Institut de la politique environnementale européenne, se sont prononcées en faveur de la mise en place d'un système d'analyse d'impact intégré. Les opportunités d'un tel instrument pour la Commission ont été soulignées, comme la possibilité d'identifier les synergies gagnant-gagnant entre les trois piliers et les effets non attendus d'une politique, de lier cet outil à la stratégie de développement durable ou encore de structurer l'implication des stakeholders grâce aux consultations publiques¹⁹.

A noter que, préalablement et indépendamment de ce système d'analyse d'impact, s'est développé au sein de l'Union européenne le système d'analyse d'impact de la durabilité du commerce (Trade SIA). Cet outil fonctionne depuis 1999 et se focalise uniquement sur les

¹⁴ BAULER, T., BONIFAZI, A., TORRE, C. M., « Is there room for equity in European Commission policy-making? An evaluation of selected impact assessments reports » in KHAKKEE, A., HULL, A., MILLER, D., WOLTJER, J., *New principles in planning evaluation*, Burlington, Ashgate, 2008, p57.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, Commission staff working paper, *Impact Assessment: Next steps, In support of competitiveness and sustainable development*, Brussels, 2004., p7.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Communication on the Action Plan Simplifying and improving the regulatory environment*, Brussels, 2002.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission on Impact Assessment, COM 276 Final*, Brussels, 2002.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, Commission staff working paper, *Impact Assessment: Next steps, In support of competitiveness and sustainable development*, Brussels, 2004., p7.

¹⁹ INSTITUTE EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (IEEP), *Sustainable Development in the European Commission's Integrated Impact Assessments for 2003, Final Report*, London, 2004, p9.

impacts des négociations dans le cadre de l'OMC²⁰. Nous n'aborderons donc pas cet instrument dans le cadre de cette étude.

Les objectifs du système d'analyse d'impact de la Commission européenne sont multiples et ambitieux. D'après les lignes directrices, le système aide les institutions de l'Union européenne à mieux concevoir les politiques et les lois ; facilite une prise de décision mieux informée tout au long du processus législatif ; assure la coordination précoce au sein de la Commission ; prend en compte une large part des stakeholders externes, en accord avec la politique de la Commission de transparence et d'ouverture envers les autres institutions et la société civile ; aide à assurer la cohérence entre les politiques de la Commission et la concordance avec les objectifs des traités comme le respect des droits fondamentaux et les objectifs de haut niveau comme les stratégies de Lisbonne et de développement durable ; améliore la qualité des propositions de politiques en rendant transparents les bénéfices et les coûts des différentes alternatives de politiques et en aidant à maintenir l'intervention de l'Union européenne aussi simple et efficace que possible ; et aide à assurer que les principes de subsidiarité et de proportionnalité soient respectés et que l'action proposée soit nécessaire et appropriée²¹.

1.2.2. Etapes de mise en œuvre et révisions du système

Après sa mise en application en 2003, le système a été révisé une première fois en 2005 en réponse à plusieurs critiques. De nouvelles lignes directrices ont été rédigées en modifiant certains points. Cette révision s'est poursuivie début 2006. L'attention s'est surtout portée sur une modification de la méthodologie afin de mieux tenir compte des facteurs relatifs à la productivité et à la compétitivité de l'Union européenne, en adéquation avec la Stratégie de Lisbonne, ainsi qu'aux charges administratives²². Nous verrons dans la suite de ce travail que cette reconcentration sur les impacts économiques a suscité des critiques au niveau de la prise en compte de l'environnement. Les autres modifications des lignes directrices ont porté sur la proportionnalité de l'analyse, la transparence, le remplacement des analyses d'impact préliminaires par des « roadmaps » établissant le planning du travail pour chaque analyse d'impact, l'intégration des autres services de la Commission concernés et le recours à l'expertise externe²³.

Fin 2006, suite à la demande du Parlement européen et de certains stakeholders d'améliorer les mécanismes de contrôle de la qualité du système d'analyse d'impact, le Comité d'analyse d'impact a été créé²⁴. Il s'agit de l'organe qui assure « *l'appui qualitatif et le contrôle indépendants des analyses d'impact élaborées par les services de la Commission* »²⁵. Il est composé de cinq membres de haut niveau hiérarchique de

²⁰ ECOLOGIC, VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM, IEEP, VITO, *Improving Assessment of the Environment in Impact Assessment*, Final Report, 2007, p16.

²¹ EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p6.

²² EUROPEAN COMMISSION, Commission staff working paper, *Impact Assessment: Next steps, In support of competitiveness and sustainable development*, Brussels, 2004, p5.

WILKINSON, D., *Environmental Policy Integration at EU Level- State of the Art Report*, EPIGOV Paper n°4, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007, p23.

²³ EUROPEAN COMMISSION, Commission staff working paper, *Impact Assessment: Next steps, In support of competitiveness and sustainable development*, Brussels, 2004., pp5-6.

²⁴ THE EVALUATION PARTNERSHIP, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Final Report*, Richmond, 2007, p19.

²⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Document de travail des services de la Commission, Rapport pour l'année 2008 du comité d'analyses d'impact*, Bruxelles, 2009, p2.

départements de la Commission dont ceux directement liés aux impacts économiques, sociaux et environnementaux²⁶. Ces membres sont choisis pour leur expertise générale et non pas spécifique à leur domaine d'activité. Actuellement, le comité est ainsi composé du député au Secrétariat Général et des directeurs de la DG Affaires économiques et financières, de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, de la DG Entreprise et industrie et de la DG Environnement. Le Comité examine ainsi la qualité des rapports d'impact et rend donc un avis constitué de certaines recommandations. Il peut même, en cas de qualité nettement insuffisante, demander une révision de l'analyse d'impact en question. Ce nouvel acteur constitue ainsi un moyen de pression supplémentaire sur la qualité des rapports d'impact, ce qui nous a d'ailleurs été confirmé de manière très nette par les personnes interviewées²⁷.

Enfin, en janvier 2009, sont entrées en vigueur de nouvelles lignes directrices, notamment sous l'impulsion du Comité d'analyse d'impact qui souhaitait un approfondissement de certains points clés de la procédure, à savoir l'appréciation de la subsidiarité, de la proportionnalité, le rôle des groupes inter-services et les consultations publiques²⁸.

1.3. Procédure du système d'analyse d'impact de la Commission

Le rapport d'analyse d'impact est effectué par le service à l'initiative de la proposition à analyser. Le processus est obligatoire pour les initiatives les plus importantes de la Commission et celles qui ont le plus d'impacts de grande envergure. Cela inclut les propositions législatives du programme législatif et de travail de la Commission, les propositions législatives qui ont des impacts économiques, sociaux et environnementaux clairement identifiables et les initiatives non législatives (livres blancs, plans d'action, programmes de dépenses, guidelines pour la négociation d'accords internationaux) qui définissent les politiques futures et certaines mesures exécutives susceptibles d'avoir des impacts significatifs²⁹.

Les principales étapes de la procédure actuelle complète sont les suivantes :

Summary of key procedural steps	
1	Planning of impact assessment: Roadmap, integration in the SPP cycle and timetable
2	Work closely with your IA support unit throughout all steps of the IA process
3	Set up an Impact Assessment Steering Group and involve it in all IA work phases
4	Consult interested parties, collect expertise and analyse the results
5	Carry out the IA analysis
6	Present the findings in the IA report
7	Present the draft IA report together with the executive summary to the Impact Assessment Board (IAB) and take into account the possible time needed to resubmit a revised version
8	Finalise the IA report in the light of the IAB's recommendations.

²⁶ Site de la Commission européenne, Impact Assessment, http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm

²⁷ Communications personnelles, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009, Delphine DELOUVROY, interview réalisée le 22/04/2009, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009, Robertus SCHARRENBORG, interview réalisée le 06/05/2009, Sandro SANTAMATO, interview réalisée le 14/05/2009.

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Document de travail des services de la Commission, Rapport pour l'année 2008 du comité d'analyses d'impact*, Bruxelles, 2009, p 12.

²⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p6.

9	IA report and IAB opinion(s) go into Inter-Service Consultation alongside the proposal
10	Submission of IA report, executive summary, IAB opinion(s) and proposal to the College of Commissioners
11	Transmission of the IA report and the executive summary with the proposal to the other Institutions
12	Final IA report and IAB opinion(s) published on Europa website by SG
13	In the light of new information or on request from the Council or the EP, the Commission may decide to update the IA report

Source: EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p7

Sans entrer dans les détails de chaque étape, remarquons simplement que la procédure est constituée de nombreuses phases, incluant plusieurs acteurs. Par conséquent, la première étape de planification du travail est essentielle afin de prévoir le temps suffisant pour l'ensemble de la procédure. Dans cette étude, nous nous intéresserons particulièrement aux étapes 3-8, c'est-à-dire à la composition des groupes inter-services, aux parties consultées, à la réalisation de l'analyse d'impact proprement dite et à l'avis du Comité d'analyse d'impact. Nous aborderons ces éléments à la fois dans l'analyse de contenu des rapports sélectionnés et dans les interviews avec les personnes-ressources (cf chapitre méthodologique). Etant donné la teneur de la seconde hypothèse, un accent particulier sera mis sur l'étape du groupe inter-services et sur le rôle de la DG Environnement en son sein.

Quant au contenu du rapport d'analyse d'impact, il est constitué des étapes analytiques suivantes:

Summary of key analytical steps	
1	Identifying the problem
	<ul style="list-style-type: none"> • Describe the nature and extent of the problem. • Identify the key players/affected populations. • Establish the drivers and underlying causes. • Is the problem in the Union's remit to act? Does it pass the necessity and value added test? • Develop a clear baseline scenario, including, where necessary, sensitivity analysis and risk assessment.
2	Define the objectives
	<ul style="list-style-type: none"> • Set objectives that correspond to the problem and its root causes. • Establish objectives at a number of levels, going from general to specific/operational • Ensure that the objectives are coherent with existing EU policies and strategies, such as the Lisbon and Sustainable Development Strategies, respect for Fundamental Rights as well as the Commission's main priorities and proposals.
3	Develop main policy options
	<ul style="list-style-type: none"> • Identify policy options, where appropriate distinguishing between options for content and options for delivery mechanisms (regulatory/non-regulatory approaches) • Check the proportionality principle. • Begin to narrow the range through screening for technical and other constraints, and measuring against criteria of effectiveness, efficiency and coherence. • Draw-up a shortlist of potentially valid options for further analysis
4	Analyse the impacts of the options

	<ul style="list-style-type: none"> • Identify (direct and indirect) economic, social and environmental impacts and how they occur (causality).
	<ul style="list-style-type: none"> • Identify who is affected (including those outside the EU) and in what way.
	<ul style="list-style-type: none"> • Assess the impacts against the baseline in qualitative, quantitative and monetary terms. If quantification is not possible explain why.
	<ul style="list-style-type: none"> • Identify and assess administrative burden/simplification benefits (or provide a justification if this is not done)
	<ul style="list-style-type: none"> • Consider the risks and uncertainties in the policy choices, including obstacles to transposition/compliance.
5	Compare the options
	<ul style="list-style-type: none"> • Weigh-up the positive and negative impacts for <u>each</u> option on the basis of criteria clearly linked to the objectives
	<ul style="list-style-type: none"> • Where feasible, display aggregated and disaggregated results.
	<ul style="list-style-type: none"> • Present comparisons between options by categories of impacts or affected stakeholder
	<ul style="list-style-type: none"> • Identify, where possible and appropriate, a preferred option.
6	Outline policy monitoring and evaluation
	<ul style="list-style-type: none"> • Identify core progress indicators for the key objectives of the possible intervention.
	<ul style="list-style-type: none"> • Provide a broad outline of possible monitoring and evaluation arrangements.

Source: EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p5.

Lors de l'analyse de contenu des rapports d'analyse d'impact sélectionnés, nous examinerons si la question des changements climatiques est intégrée et comment celle-ci est considérée au sein de ces chapitres successifs. La place des indicateurs relatifs à cette question au sein de ces différentes parties du rapport sera notée dans nos grilles d'analyse. Nous pourrions ainsi peut-être remarquer quelques leçons de bonne pratique en référence à cet emplacement (cf chapitre méthodologique).

1.4. Evaluations et critiques du système d'analyse d'impact de la Commission

Plusieurs évaluations du système d'analyse d'impact de la Commission européenne ont été effectuées et sont à l'origine de plusieurs critiques à son égard. Les révisions progressives du système évoquées précédemment sont d'ailleurs des tentatives de réponse face à certaines de ces critiques. Cependant les évaluations les plus récentes montrent que tout ne semble pas encore résolu.

Après un an d'application de la procédure, l'IEEP a réalisé la première évaluation du système³⁰. Celle-ci est assez critique et montre des défaillances au niveau des lignes directrices tout d'abord, pas assez claires en ce qui concerne la détermination des obligations formelles, la référence à la stratégie de développement durable et le caractère dynamique de l'analyse d'impact. Par rapport aux analyses en tant que telles, c'est-à-dire réalisées en 2003, celles-ci se révèlent d'une qualité inégale. Les faiblesses observées sont les suivantes, pêle-mêle : les lignes directrices ne semblent pas être suivies correctement, il n'y a pas de mécanisme formel de contrôle de qualité, les ressources sont limitées, il n'existe pas de procédure formelle pour impliquer les Etats-membres (transmission de données par exemple), la consultation des stakeholders semble dominée par les lobbies industriels, la Direction Générale responsable de l'analyse cantonne l'analyse du problème à sa propre perspective, l'étendue des impacts évalués est limitée et dominée par les impacts économiques, la

³⁰ IEEP, *op.cit.*

quantification des impacts est faible et, si elle existe, est surtout relative aux coûts économiques à court terme et très peu aux bénéfices environnementaux et sociaux à long terme, et enfin les données sont limitées, surtout concernant les impacts environnementaux et sociaux. Bref, le système d'analyse d'impact semblait souffrir de nombreux défauts, attribuables en partie à sa jeunesse.

Plus tard, dans un rapport de 2006, le réseau européen des Conseils consultatifs pour l'environnement et le développement durable (EEAC) a évalué la pratique du système depuis 2003 et a également pointé plusieurs défaillances³¹, confirmées d'ailleurs par d'autres études³². Il s'agit premièrement d'asymétries entre les niveaux d'analyse des aspects socio-économiques et des aspects environnementaux. L'EEAC considère que les impacts socio-économiques des politiques environnementales sont plus détaillés que les impacts environnementaux des autres politiques sectorielles et que les stakeholders du monde économique sont davantage impliqués dans la consultation que les partenaires environnementaux. Ensuite, le niveau d'approfondissement et le cadrage de l'analyse choisis par le département responsable de l'initiative semble mener à une sous-estimation des préoccupations des autres secteurs ou à une réduction des alternatives politiques considérées. Troisièmement, les impacts à court terme, l'analyse coût-bénéfice et la monétarisation semblent prévaloir sur les impacts à plus long terme et sur des évaluations d'ordre qualitatif³³, ce qui joue en défaveur des impacts environnementaux ou sociaux. Ensuite, l'étude montre des lacunes au niveau du contrôle de la qualité (le Comité d'analyse d'impact n'existant pas encore), des ressources disponibles et des capacités d'apprentissage par les services concernés³⁴. Plus généralement, l'EEAC reproche également aux lignes directrices de 2005 le manque d'articulation du système d'analyse d'impact au sein de la mise en œuvre du développement durable au profit de la concentration sur les effets liés la compétitivité en adéquation avec la stratégie de Lisbonne³⁵. En d'autres mots, la capacité du système à intégrer véritablement les trois catégories de préoccupations, et plus spécifiquement l'environnement, est remise en question³⁶.

Au sein de ces nombreuses critiques du système, l'un des points d'ancrage souvent mis en évidence est notamment la double origine du système d'analyse d'impact qui fait apparaître une tension entre l'agenda de meilleure réglementation et de compétitivité de Lisbonne d'une part, et l'agenda de développement durable d'autre part³⁷. La relation entre ces deux stratégies fait d'ailleurs elle-même l'objet d'une certaine confusion puisque, apparemment, il n'est pas établi clairement si la stratégie de développement durable constitue le pilier environnemental de la stratégie de Lisbonne, si le pilier social de la stratégie de Lisbonne fait partie de la stratégie de développement durable ou si les deux stratégies sont indépendantes mais complémentaires³⁸. La critique concernant le déséquilibre entre l'analyse des impacts économiques d'une part et les impacts sociaux et environnementaux d'autre part est donc imputée en partie à cette double origine du système, ainsi qu'à cette confusion régnant entre les interactions entre les deux agendas.

³¹ EEAC, *op.cit.*, p3.

³² HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op.cit.*

³³ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op. cit.*, p16.

³⁴ EEAC, *op. cit.*, p3.

³⁵ EEAC, *op. cit.*, p4.

³⁶ EEAC, *op. cit.*, pp7-8.

³⁷ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op. cit.*, p8.

³⁸ PALLEMAERTS, M., HERODES, M., ADELLE, C., *Does the EU Sustainable Development Strategy contribute to Environmental Policy integration?*, EPIGOV paper n°9, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007, p24.

Certains soulignent aussi le risque que l'analyse d'impact intégrée ne devienne « *un nouveau label pour ce qui est en pratique qu'un tout petit peu plus qu'un RIA conventionnelle* ³⁹ », ce qui n'est d'ailleurs pas valable que pour le système européen. Une autre critique plus générale sur laquelle nous ne nous étendrons pas est que la procédure d'analyse d'impact ne devrait pas devenir un instrument pour légitimer a posteriori une décision déjà prise mais bien un outil d'information préalable à la décision ⁴⁰.

Par ailleurs, la Commission a également commandité elle-même une évaluation externe du système portant sur l'application entre 2002 et 2006 ⁴¹. Le but étant de détecter les progrès de la révision du système et d'explorer les nouvelles possibilités d'amélioration. Cette évaluation porte sur de nombreux critères et est très complète du point de vue des méthodologies utilisées. Nous y revenons dans le chapitre suivant concernant plus spécifiquement la place de l'environnement au sein du système et des rapports d'analyse d'impact.

Enfin, plus récemment, le Comité d'analyse d'impact qui réalise le contrôle de la qualité depuis 2007 a relevé dans ses évaluations de 2007 et 2008 certaines lacunes de la part des analyses d'impact, à savoir un manque de clarté ou d'exhaustivité dans l'analyse du problème à traiter, un manque de détails ou un déséquilibre dans l'analyse et un problème de définition d'options stratégiques dont la liste est soit incomplète soit artificielle ⁴². Cependant, le Comité a relevé une amélioration de la qualité des analyses au niveau de la cohérence interne et du respect de la structure et de l'approche établie par les lignes directrices ⁴³. Il insiste sur le rôle important des unités chargées de la coordination des analyses d'impact au sein des services dans la pratique de ce genre d'analyses. ⁴⁴

Bref, le système d'analyse d'impact de la Commission a fait couler beaucoup d'encre dès les premiers pas de son application. De nombreuses critiques lui ont été adressées, surtout à travers des évaluations externes mais également plus récemment par le Comité d'analyse d'impact qui, de par sa fonction, se préoccupe de la qualité des rapports.

³⁹ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op. cit.*, p17.

⁴⁰ *Ibidem.*

EEAC, *op. cit.*, p10.

⁴¹ THE EVALUATION PARTNERSHIP, *op. cit.*

⁴² EUROPEAN COMMISSION, *Document de travail des services de la Commission, Rapport pour l'année 2008 du comité d'analyses d'impact*, Bruxelles, 2009, p2.

⁴³ *Ibid.*, p5.

⁴⁴ *Ibid.*, p9.

2. La place de l'environnement dans les systèmes d'analyse d'impact

Afin d'introduire le cadre dans lequel s'intègre notre question de recherche, nous devons à présent détailler davantage les critiques qui nous intéressent dans cette étude. Celles-ci portent sur la place de l'environnement au sein du système et des rapports d'analyse d'impact. Pour ce faire, nous avons pratiqué un état de l'art de la question. Nous avons commencé par examiner l'instrument d'analyse d'impact vis-à-vis du concept de l'intégration des politiques environnementales. Nous avons ensuite repris les conclusions concernant la prise en compte de l'environnement au sein des systèmes d'analyse d'impact existant dans plusieurs Etats occidentaux pour terminer enfin par le système de la Commission européenne.

2.1. Relations entre l'instrument d'analyse d'impact et le concept d'intégration des politiques environnementales

Selon le paradigme de l'intégration des politiques environnementales⁴⁵, les problèmes environnementaux ne pourront pas être résolus uniquement par la politique environnementale en raison des interconnexions avec tous les autres secteurs de la société⁴⁶. Par conséquent, sans entrer dans les détails des différentes et nombreuses interprétations de l'EPI⁴⁷, la solution préconisée pour éviter des dommages environnementaux croissants est d'intégrer la préoccupation environnementale dans toutes les politiques sectorielles. Dans la théorie de l'EPI, les systèmes d'analyse d'impact sont considérés comme un type d'instrument procédural⁴⁸ contribuant à la mise en œuvre de l'EPI, autrement dit contribuant à la prise en compte de l'environnement dans les prises de décision des autres départements sectoriels⁴⁹. En outre, l'EPI et l'analyse d'impact se renforceraient mutuellement. En effet, ce genre de système offrirait l'opportunité de mettre en pratique l'EPI⁵⁰, notamment en stimulant l'apprentissage inter-sectoriel⁵¹, tandis que la pratique effective de l'EPI pourrait augmenter la prise en compte des considérations environnementales dans les analyses d'impact⁵². Cependant, si ce type d'instrument peut jouer un rôle positif à l'égard de l'intégration de l'environnement ou plus largement du développement durable, il existe un danger de mettre de côté les préoccupations environnementales à travers ce caractère multidimensionnel ou intégré de l'évaluation. Certains auteurs craignent ainsi que la priorité accordée aux facteurs de la compétitivité économique ou des coûts administratifs⁵³ porte préjudice aux enjeux environnementaux, ce qui a d'ailleurs été établi dans plusieurs études (cf supra). La contribution des systèmes d'analyse d'impact intégrés à l'EPI ne fait donc pas l'objet d'un consensus au sein de la communauté scientifique.

⁴⁵ En anglais Environmental Policy Integration ou EPI

⁴⁶ ECOLOGIC, VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM, IEEP, VITO, *op. cit.*, p23.

⁴⁷ PERSSON, A., *Environmental Policy Integration: An Introduction*, Stockholm Environment Institute, 2004, pp13-21.

⁴⁸ *Ibid*, p32.

⁴⁹ JACOB, K., HERTIN, J., *Evaluating Impact Assessments- a conceptual framework*, EPIGOV paper n°7, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007, p12.

VON HOMEYER, I., *Environmental Policy Integration and Modes of Governance- State-of-the-Art Report*, EPIGOV Paper n°2, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2006, p8.

JACOB, K., VOLKERY, A., "Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD-Countries" in JORDAN, A., LENSCHOW, A., *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Stockholm, 2006, p4.

⁵⁰ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op. cit.*, p15.

⁵¹ EEAC, *op. cit.*, p5.

⁵² ECOLOGIC, VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM, IEEP, VITO, *op. cit.*, p23.

⁵³ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op. cit.*, p1.

Au sein de l'Union européenne, les auteurs remarquent la présence d'un cadre légal légitimant la mise en œuvre de l'EPI. Celui-ci se compose de trois parties⁵⁴. Premièrement l'article 6 du Traité de Maastricht, établissant que «*les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable.*»⁵⁵. Deuxièmement, le processus de Cardiff en 1998, où le Conseil, en réponse à la segmentation des institutions européennes et aux incohérences entre les politiques auxquelles celles-ci peuvent aboutir, a demandé à certaines de ses configurations de développer une stratégie d'intégration de l'environnement et du développement durable dans leurs politiques sectorielles. Enfin, la stratégie européenne de développement durable établie en 2001, qui recommande également la mise en œuvre de l'EPI. Cependant, la mise en pratique de l'EPI a montré certaines faiblesses⁵⁶.

Pour en revenir au système d'analyse d'impact de la Commission, la double origine de celui-ci, à savoir la stratégie de développement durable d'une part et l'agenda de meilleure réglementation et de Lisbonne d'autre part, fait qu'il n'est pas qualifié d'instrument de l'EPI⁵⁷. De plus, il ne s'intitule pas «*analyse d'impact de durabilité*» pour ne pas oublier la préoccupation de meilleure réglementation⁵⁸. En prime, la plupart des études s'accordent à dire que la priorité est davantage l'intégration des priorités de Lisbonne dans toutes les politiques des différentes Directions générales plutôt que l'intégration de l'environnement⁵⁹. Certains vont même jusqu'à affirmer que le système d'analyse d'impact intègre davantage les aspects économiques au sein de la politique environnementale que l'inverse⁶⁰. L'agenda de Lisbonne est ainsi perçu par certains comme une nouvelle contrainte à la mise en place de l'EPI européen⁶¹. Comme la plupart des évaluations du système montrent le manque de prise en compte systématique des impacts environnementaux, on peut donc avoir des doutes sur la contribution de ce système d'analyse d'impact à l'EPI européen⁶². Le danger des systèmes intégrés émis précédemment semble donc se vérifier dans le cas de la Commission.

2.2. Prise en compte de l'environnement dans les systèmes d'analyse d'impact des Etats occidentaux

Comme déjà souligné dans les points précédents, la difficulté d'intégrer plusieurs types d'impacts au sein d'une même procédure semble être le lot des systèmes d'analyse intégrés⁶³, ce qui constitue un risque de sous-estimer les questions environnementales par rapport aux questions économiques en particulier.

⁵⁴ PERSSON, A., *op. cit.*, p5.

⁵⁵ COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, «*Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne*» in *Journal officiel des Communautés européenne*, C325/33, Bruxelles, 24/12/2002, p10.

⁵⁶ PERSSON, A., *op. cit.*, p6.

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION, *A sustainable future in our hands – A guide to the EU's Sustainable Development Strategy*, Brussels, 2007, p 31.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ WILKINSON, D., *op. cit.*, p24.

⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION, *A sustainable future in our hands – A guide to the EU's Sustainable Development Strategy*, Brussels, 2007, p 32.

⁶¹ WILKINSON, D., *op. cit.*, pp 16-25.

⁶² HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., *op. cit.*, p8.

⁶³ LEE, N., *Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment*, working paper series n°7, Manchester, Institute for Development Policy and Management, 2004, pp4-5.

Une étude issue de plusieurs groupes de chercheurs s'est penchée sur la question de la prise en compte de l'environnement dans d'autres domaines politiques à travers les systèmes d'analyse d'impact de la Commission européenne, des Etats-Unis et de six Etats européens⁶⁴. Les résultats des cas d'études montrent que la prise en considération de l'environnement est, dans la plupart des cas, bonne ou satisfaisante dans la définition du problème, l'identification des objectifs de la politique, l'identification des options et l'implication des stakeholders, mis à part des exceptions nationales. Cela est un peu moins bon pour l'analyse des impacts et encore moins pour les critères de sélection des options et le monitoring⁶⁵. L'analyse générale révèle qu'une bonne prise en compte de l'environnement dans les autres domaines politiques est rare et que la pratique des analyses d'impact varie considérablement en qualité⁶⁶. Des facteurs susceptibles d'améliorer l'analyse des préoccupations environnementales sont également pointés par l'étude⁶⁷. Ceux-ci sont relatifs au contexte dans lequel s'intègre le système d'analyse d'impacts (référence à des stratégies ou plans de développement durable ou d'EPI), à la procédure d'analyse d'impacts (type intégré d'analyse, appropriation de la procédure, existence d'obligations ou de lignes directrices, caractère complet des étapes d'analyse et rôle au sein du processus de prise de décision) et à l'analyse d'impact elle-même (étendue et profondeur et outils et méthodes). Plus spécifiquement, des points critiques ont été révélés, notamment la tension que peut induire un double attachement de la procédure d'analyse d'impact au développement durable d'une part et à une autre stratégie d'autre part (comme celle de meilleure réglementation) qui poursuivent des objectifs de nature différente et à un horizon temporel différent⁶⁸. Une autre leçon intéressante est que, malgré les difficultés relatives à la quantification des impacts environnementaux relayées dans toutes les évaluations et la nécessité de remédier à ce problème, l'analyse qualitative des aspects environnementaux ne se traduit pas automatiquement par une mise à l'écart de ces préoccupations dans la prise de décision. A l'inverse, l'analyse quantitative de ces mêmes aspects ne garantit pas en soi leur prise en considération dans la prise de décision⁶⁹. Cela permet donc de nuancer les conclusions par rapport au rôle de la quantification, même s'il est indéniablement important. Par ailleurs, il est important de distinguer les différentes méthodes quantitatives. Ainsi, l'étude montre que les impacts environnementaux, quand ils sont quantifiés, le sont la plupart du temps grâce à la méthode de coûts-bénéfices. Cette méthodologie insisterait davantage sur les coûts que sur les bénéfices, ce qui peut induire un biais dans les résultats de la comparaison des options et des critères de choix⁷⁰.

D'autres études insistent sur la nature des impacts environnementaux qui rendent d'autant plus difficile leur analyse. Ainsi, l'anticipation des effets environnementaux est d'autant plus compliquée que sont importants l'incertitude, le manque de données, les effets externes et la complexité des chaînes de causalité⁷¹. Les responsables de l'analyse d'impact ne disposent pas toujours de l'expertise suffisante, d'où l'importance de développer des méthodologies plus poussées et éventuellement d'avoir recours à des experts externes sur laquelle nous reviendrons plus tard. Cependant, une attention particulière est portée au type de méthodologie à mettre en œuvre qui devrait tenir compte de caractéristiques inhérentes aux

⁶⁴ ECOLOGIC, VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM, IEEP, VITO, *op. cit.*, p12.

⁶⁵ *Ibid.*, pp 28-29.

⁶⁶ *Ibid.*, pp 31-32

⁶⁷ *Ibid.*, pp 33-55.

⁶⁸ *Ibid.*, p58.

⁶⁹ *Ibid.*, p61.

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ JACOB, K., HERTIN, J., VOLKERY, A., "Considering Environmental Aspects in Integrated Impact Assessment: Lessons Learned and Challenges Ahead" in GEORGE, C., KIRKPATRICK, C., *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*, Celtenham, Edward Elgar, p100.

impacts environnementaux, c'est-à-dire leur irréversibilité, leur effet à long terme et leur distribution inégale au niveau des coûts entre régions et groupes sociaux, ce qui n'est pas le cas de toutes les méthodologies⁷².

Pour conclure, la dimension environnementale est prise en compte de manière plus ou moins satisfaisante. Une grande variation de qualité est remarquée à cet égard et de nombreux facteurs d'influence jouent un rôle. Cependant, certaines études montrent que, en dépit de toutes les difficultés et lacunes exprimées, la dimension environnementale est prise en considération de façon convenable à propos des initiatives dont le sujet le demande⁷³. Le bilan est donc mitigé et il est difficile de généraliser les conclusions, raison pour laquelle nous nous focalisons maintenant sur le système de la Commission européenne.

2.3. Prise en compte de l'environnement dans le système d'analyse d'impact de la Commission européenne

Des critiques concernant spécifiquement l'équilibre entre les impacts économiques, sociaux et environnementaux avaient déjà été citées dans le point sur les évaluations générales du système d'analyse d'impact de la Commission. Ces critiques étaient associées en partie à la double origine du système, ce qui semble être un facteur de tension selon l'étude relative à plusieurs systèmes d'Etats occidentaux. Dans ce point, nous présentons plus en détails les évaluations qui ont analysé la façon dont les impacts environnementaux sont pris en compte afin de pouvoir y faire référence lors de notre propre analyse.

Pour la période 2003-2006, plusieurs auteurs dénoncent le manque de prise en compte des impacts environnementaux⁷⁴. En substance, plusieurs caractéristiques de certains de ces impacts, notamment leur caractère à long terme, non quantifiable et non attendu, semblent porter préjudice à leur analyse. De plus, il apparaît que les organisations environnementales manquent parfois de ressources pour participer pleinement aux consultations publiques, en tous cas en comparaison avec les lobbies industriels, ce qui peut mener ainsi à une surreprésentation des intérêts économiques. La procédure d'analyse d'impact offrirait ainsi une plateforme de lobbying supplémentaire où les acteurs sont en position inégale, en général en défaveur des ONG environnementales⁷⁵. Enfin le manque de précision du concept de proportionnalité de l'analyse et de conseils d'application pratique peut également être une cause de la sous-estimation des impacts environnementaux.

Concernant l'évaluation très complète commanditée par la Commission, nous avons retiré les résultats de l'analyse se rapportant à la prise en compte de l'environnement.

A propos du principe de proportionnalité, celui-ci semble très informel, conduisant à des incertitudes quant au niveau de détail requis pour l'analyse d'impact⁷⁶. Comme souligné dans d'autres études citées, cela peut engendrer une sous-estimation de l'analyse des impacts environnementaux. Le critère du timing est satisfaisant (en général un an) et suffisant pour

⁷² *Ibid.*, p101.

⁷³ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., "Policy Appraisal" in JORDAN, A., LENSCHOW, A., *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Stockholm, 2006. p8.

⁷⁴ JACOB, K., HERTIN, J., *Evaluating Impact Assessments- a conceptual framework*, EPIGOV paper n°7, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007, , pp13-14.

HERTIN, J., JACOB, K., HJERP, P., RADAELLI, C., MEUWESE, A., WOLF, O., PACCHI, C., RENNINGS, K., *Improving the practice of Impact Assessment*, EVIA, 2008.

⁷⁵ HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., "Policy Appraisal" in JORDAN, A., LENSCHOW, A., *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Stockholm, 2006, p4.

⁷⁶ THE EVALUATION PARTNERSHIP, *op. cit.*, p36.

produire une analyse d'impact de qualité⁷⁷. En ce qui concerne l'équilibre de l'approche entre les trois piliers, l'analyse des impacts économiques semble souffrir d'un manque de données fiables⁷⁸. Au niveau des impacts sociaux et environnementaux, un manque d'outils et de méthodologies permettant de quantifier et de monétariser les bénéfices est mis en évidence, à moins que ces outils ne soient trop coûteux ou longs à mettre en œuvre ou trop controversés⁷⁹. Au niveau de l'équilibre général entre les trois piliers, l'évaluation ne semble pas montrer de problème majeur bien que la controverse sur le besoin de se focaliser sur les impacts économiques en regard avec la stratégie de Lisbonne apparaît clairement dans les enquêtes avec les stakeholders et les membres de la Commission⁸⁰. Le fait que les trois catégories d'impacts ne soient pas développées systématiquement dans chaque analyse d'impact se justifie, selon l'étude, par la nature de l'initiative en question. Ainsi, la diminution du pourcentage d'analyses d'impact évaluant les impacts environnementaux entre 2003 et 2006 n'est pas interprétée comme un signe de déséquilibre mais comme le résultat de changement du type de propositions faisant l'objet de ces analyses⁸¹. Le problème majeur se situe donc au niveau des méthodologies utilisées pour évaluer les impacts sociaux et environnementaux, ce qui peut mener à une analyse trop qualitative et faire pencher la balance vers les impacts économiques. A noter que l'étude pointe le fait que, dans certains cas, peu d'efforts ont été faits pour tenter de récolter les données quantitatives nécessaires concernant les bénéfices sociaux et environnementaux par rejet a priori de la relevance de ceux-ci ou de la possibilité de quantification⁸². Mis à part ces cas relativement rares, c'est en effet le manque de méthodologies permettant de quantifier les impacts non économiques qui est responsable, preuve que la Commission doit poursuivre des efforts pour développer de tels outils afin de garantir un équilibre au sein des informations quantifiées et monétarisées entre les trois piliers⁸³. Ensuite, au niveau de la transparence et de l'ouverture vis-à-vis des stakeholders, les problèmes mis en lumière sont le manque de temps ou la pression politique qui empêche la participation ainsi que le manque d'information claire et de feedback de la consultation⁸⁴. A noter que ces critiques proviennent surtout des stakeholders qui n'ont pas été consultés par voie directe (face à face) mais plutôt par questionnaire⁸⁵. Toujours à propos des consultations, celles-ci peuvent prendre plusieurs formes⁸⁶. En substance, les stakeholders souhaiteraient plus de temps pour participer, une consultation plus précoce dans la procédure, moins de questions fermées ou de consultations par internet, une attention plus accrue à la représentativité et à l'équilibre entre partenaires, davantage d'explication de l'objectif de la consultation et de feedback⁸⁷. A propos des groupes inter-services, sensés inclure des représentants des Directions générales concernées par l'initiative qui fait l'objet de l'analyse d'impact, l'étude révèle que ceux-ci ont pour rôle principal de fournir des données et des points de vue utiles à l'analyse. Le rôle de garant de l'équilibre entre les trois piliers est perçu comme secondaire étant donné que le rapport de causalité entre l'établissement d'un groupe inter-services et la qualité de l'analyse d'impact du point de vue de l'équilibre n'est pas prouvé⁸⁸. Par ailleurs, la composition de ces groupes n'est pas toujours aussi équilibrée qu'il

⁷⁷ *Ibid.*, p38

⁷⁸ *Ibid.*, p42

⁷⁹ *Ibid.*, pp 42-43.

⁸⁰ *Ibid.*, p45.

⁸¹ *Ibid.*, p82.

⁸² *Ibid.*, p80.

⁸³ *Ibid.*, p94.

⁸⁴ *Ibid.*, p47.

⁸⁵ *Ibid.*, p48.

⁸⁶ *Ibid.*, p74.

⁸⁷ *Ibid.*, p77.

⁸⁸ *Ibid.*, p50.

le faudrait, notamment à cause des inégalités de ressources entre Directions générales. Ainsi le pilier social semble désavantagé, ce qui peut se répercuter sur le contenu de l'analyse d'impact⁸⁹. Enfin, il faut noter que ces groupes ne sont pas mis en place pour chaque analyse d'impact et que cela est davantage le cas pour les analyses qui peuvent se permettre une analyse plus détaillée c'est-à-dire aussi plus longue⁹⁰. Ces éléments sont importants pour vérifier notre seconde hypothèse basée sur l'implication de la Direction générale Environnement au sein de ces groupes.

Le recours à des expertises externes apporte en général de la valeur ajoutée à l'analyse, sous forme de données, méthodologies et de ressources humaines supplémentaires pour l'expertise⁹¹. Cela peut donc être intéressant pour l'évaluation des impacts environnementaux dont les données ou les méthodologies sont parfois insuffisantes. Les inégalités de ressources humaines et financières entre Directions générales déjà incriminées pour la participation aux groupes inter-services sont aussi à l'origine de différences de capacité de formation mais aussi de transfert de connaissance et d'apprentissage institutionnel, facteurs qui ont une influence sur la qualité de l'analyse d'impact⁹².

Le Bureau européen de l'environnement, fédération des organisations environnementales des Etats de l'Union européenne, évalue positivement le système d'analyse d'impact mais remarque que la qualité des analyses dépend de plusieurs facteurs tels que la nature de l'initiative, l'influence politique et les groupes de pression. Parmi les écueils pointés sont cités les données non fiables, la concentration sur les aspects économiques et la compétitivité en particulier et la faible consultation pour les effets peu quantifiables ou à long terme. La difficulté de participation du Bureau européen de l'environnement et des autres ONG environnementales à cause de faibles ressources humaines et financières est également mise en évidence⁹³.

Bien que la dernière étude commandée par la Commission montre que l'équilibre entre les trois types d'impacts semble respecté, certaines lacunes subsistent du point de vue de la prise en compte de l'environnement dans les analyses d'impact de la Commission. Les défis à relever sont d'abord le besoin de quantification qui, sans le surestimer, pourrait permettre une description plus complète des impacts environnementaux et augmenter leur comparabilité par rapport aux autres types d'impacts, surtout économiques⁹⁴. Le second est l'implication adéquate des ONG environnementales à travers la phase de consultation, surtout pour les analyses d'impact portant sur des politiques non environnementales⁹⁵. La participation de représentants de la Direction générale Environnement au travers des groupes inter-services est également préconisée⁹⁶.

Cet état de l'art nous a permis de nous rendre compte du contexte dans lequel notre étude s'intègre. Ainsi, nous avons vu que le système d'analyse d'impact de la Commission européenne n'est pas considéré en tant que tel comme un instrument d'intégration des

⁸⁹ *Ibid.*, p51.

⁹⁰ *Ibid.*, p50.

⁹¹ *Ibid.*, pp58-59.

⁹² *Ibid.*, pp 64-65.

⁹³ SOCIETY FOR INSTITUTIONAL ANALYSIS, *Improving the Integrated European Impact Assessment?* Executive Summary of the International Workshop 15 -17th September 2008 in Berlin, Berlin, 2008, p5.

⁹⁴ *Ibid.*, p2,4.

⁹⁵ *Ibid.*, p4.

⁹⁶ JACOB, K., VOLKERY, A., *The environmental dimension of Impact assessment*, Documentation of a Workshop organised together with the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 17-18 June 2004, Berlin, Berlin, 2005, p10.

politiques environnementales à cause de son double enracinement, bien que la stratégie de développement durable constitue un de ses points d'accroche. L'étude des systèmes existants au sein de plusieurs Etats occidentaux montre ainsi la tension que ce type d'instrument peut induire, en regard des différents types d'impacts à analyser, ce qui dépend par ailleurs d'une multitude d'autres facteurs. La prise en compte de l'environnement n'est d'ailleurs ni entièrement désastreuse ni totalement satisfaisante, de grandes variations de qualité entre Etats et entre rapports étant remarquées. Quant au système de la Commission européenne, plusieurs critiques ont été exprimées à l'égard de cette question, bien que la dernière étude soit plus encourageante. Néanmoins, la spécificité de la nature des problèmes environnementaux rend difficile leur analyse et le manque de méthodologies adéquates joue également en défaveur de ceux-ci. Des éléments institutionnels relatifs à la procédure jouent également un rôle dans cette prise en compte.

C'est donc dans ce cadre nuancé que notre question de recherche a émergé, focalisée sur un problème environnemental particulier, à savoir celui des changements climatiques. Certains facteurs relevés au sein de cet état de l'art nous ont inspiré certains questionnements que nous allons maintenant expliquer en passant à la partie analytique.

3. La place des changements climatiques au sein du système d'analyse d'impact de la Commission européenne

3.1. Motivation de l'étude

Les changements climatiques représentent actuellement un défi majeur. Les travaux du GIEC ont permis d'établir un quasi consensus sur la responsabilité humaine dans la hausse des émissions de gaz à effet de serre et donc des changements climatiques, bien que quelques incertitudes subsistent sur les taux de probabilité et sur certains éléments de la chaîne de causalité. Ce phénomène est susceptible de mener à des conséquences graves et irréversibles. Etant donné que la prise de conscience a fortement augmenté ces dernières années, il serait logique que les politiques prennent de plus en plus en considération la question des changements climatiques⁹⁷.

Avant de dresser directement les objectifs de notre étude, nous voulons préalablement introduire notre démarche. Il s'agit premièrement de considérer les changements climatiques en tant que risque environnemental et deuxièmement de présenter brièvement la place de cette problématique au sein de la politique européenne.

3.1.1. Changements climatiques et risque environnemental

Les changements climatiques font partie des risques environnementaux et présentent donc des caractéristiques communes à cette catégorie de risques⁹⁸. Avant d'explicitier ces caractéristiques, il faut préciser que le risque environnemental fait partie des risques technologiques, contrairement aux risques naturels, car il s'agit de modifications que les hommes, ou autrement dit la société technologique, ont introduit dans le milieu et qui sont à l'origine de dommages directs ou indirects. Dans le cas des changements climatiques, il est prouvé que l'augmentation des émissions des gaz à effet de serre a démarré avec l'ère industrielle et a explosé à partir des années 50. La pression anthropique est donc établie malgré certains sceptiques irréductibles.

La première caractéristique du risque environnemental est qu'il est **chronique** et non accidentel. Il ne s'agit pas d'un événement ponctuel mais d'un processus cumulatif et continu qui provoque ainsi des effets différés dans le temps. En effet, les changements climatiques se mettent en place progressivement, à des échelles de temps diverses dues à l'inertie des systèmes terrestres, marins et atmosphériques. Deuxièmement, les changements climatiques constituent une **incertitude scientifique**, dans le sens où l'on ne connaît pas entièrement ce que l'on redoute en raison notamment des réactions en chaîne des phénomènes. L'incertitude scientifique se définit comme « *le manque de connaissances touchant non pas un fait particulier mais une régularité, c'est-à-dire un manque de connaissances touchant le ou les effet(s) d'un ou plusieurs dispositifs techniques sur un ou plusieurs mécanismes naturels c'est-à-dire universels et spontanés* »⁹⁹. Malgré les probabilités que le GIEC affecte à telle ou telle prévision de phénomène découlant du réchauffement climatique, l'incertitude scientifique se manifeste, d'autant plus à cause du caractère à long terme des changements climatiques. C'est pour gérer ces incertitudes scientifiques qu'a été érigé le **principe de précaution**, principe qui doit s'appliquer quand les dommages probables sont qualifiés de graves et irréversibles. Ensuite, le risque environnemental est toujours lié à une **inertie**, c'est-

⁹⁷DAC NETWORK ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT CO-OPERATION, *Strategic Environmental Assessment and Adaptation to Climate Change*, OECD, 2008, p6.

⁹⁸ Cours de Dominique Bourg, « Représentation et construction sociale des risques », Université de Lausanne, année académique 2008-2009.

⁹⁹ *Ibidem*.

à-dire que les systèmes naturels répondent aux dégradations infligées dans un temps long. Les changements climatiques représentent le cas par excellence de cette inertie, comme évoqué précédemment, car les effets s'inscrivent à l'échelle séculaire, millénaire voire du million d'années. Quatrièmement, le risque environnemental présente un caractère **irréversible**, faisant référence aux conséquences inévitables de phénomènes débutés plus tôt, et donc de nouveau à l'inertie du système, et à l'impossibilité de revenir en arrière. Dans le cas des changements climatiques, les exemples de l'élévation des mers due à l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère ou de la disparition de certaines espèces montrent en quoi ces conséquences sont irréversibles. Enfin, les risques environnementaux sont en général **globaux**, que ce soit au niveau spatial ou au niveau des causes et des interactions avec d'autres problèmes environnementaux, ce qui est bien entendu le cas des changements climatiques.

Les défis auxquels nous confrontent le risque des changements climatiques sont donc de taille. Au niveau politique, le besoin de l'anticipation pose clairement problème dû au décalage entre l'échelle de temps des problèmes et celle du mandat politique. En outre, le défi cognitif de croire dans un risque sur lequel repose des incertitudes scientifiques et le défi éthique de la responsabilité et du poids des décisions présentes sur les générations futures montrent la dimension particulière que prend le risque des changements climatiques dans notre société.

Cette notion de risque environnemental rejoint ainsi la dimension de « nature spécifique des problèmes environnementaux », évoqué comme facteur de difficulté des analyses d'impact intégrées (cf supra). La spécificité des caractéristiques des enjeux environnementaux rendrait difficile leur prise en considération au sein d'une évaluation des impacts, comparé à des enjeux économiques répondant à des caractéristiques autres et auxquels les méthodologies actuelles correspondent. La compréhension de la particularité des risques environnementaux nous apparaît donc comme un facteur clé dans la compréhension de leur évaluation.

Dans le cadre de cette étude, nous serons ainsi attentifs à la façon dont cette dimension de risque environnemental et ses cinq caractéristiques sont associées aux changements climatiques dans les rapports d'impact analysés. Nous verrons également si le principe de précaution est évoqué et le cas échéant dans quel contexte et de quelle façon il est interprété.

3.1.2. Politique climatique de l'Union européenne

La question des changements climatiques fait partie des défis majeurs auxquels l'Union européenne est confrontée. L'Union européenne s'est ainsi engagée dans le cadre du Protocole de Kyoto et a également développé sa propre politique communautaire pour faire face aux changements climatiques¹⁰⁰. Cette préoccupation est d'ailleurs en haut de la liste des priorités de la stratégie européenne du développement durable¹⁰¹, l'objectif étant de « *freiner le changement climatique ainsi que son coût et ses effets néfastes pour la société et l'environnement* »¹⁰². Le guide relatif à cette stratégie fait ainsi référence à plusieurs plans et programmes européens liés à cette question¹⁰³. Plus récemment, en décembre 2008, les

¹⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTION GENERALE DE LA COMMUNICATION, *L'Europe en mouvement- Combattre le changement climatique, l'Union européenne ouvre la voie*, Bruxelles, 2008.

¹⁰¹ EUROPEAN COMMISSION, *A sustainable future in our hands – A guide to the EU's Sustainable Development Strategy*, Brussels, 2007., p13

¹⁰² CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable*, Bruxelles, 2006, p7.

¹⁰³ "European Climate Change Programme" 2000

"EU's seventh Research framework programme for 2007-2013"

"EU's Biomass Action Plan"

"New Energy Policy for Europe Action Plan" Conseil européen mars 2007

dirigeants européens ont adopté le paquet climat-énergie avec des objectifs ambitieux pour 2020 : une diminution de 20% des émissions de gaz à effet de serre (voire 30% en cas d'accord international dans la prolongation des engagements de Kyoto 2008-2012), une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique et une part de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'Union européenne¹⁰⁴. De plus, vient s'ajouter un objectif de 10% de biocarburants pour le transport¹⁰⁵. Cette préoccupation est donc très présente au sein de la Commission européenne.

3.1.3. Objectifs de l'étude

En partant du principe que l'Union européenne veut se positionner en tant que leader dans la lutte contre les changements climatiques, elle devrait répercuter ces objectifs dans l'ensemble de ses politiques. La stratégie de développement durable déclare ainsi que « *l'adaptation aux changements climatiques et leur atténuation devraient être intégrées dans toutes les politiques européennes concernées* »¹⁰⁶.

Le point de départ de notre analyse repose ainsi sur l'idée de cette dernière phrase. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la prise en compte de la question des changements climatiques dans certains rapports d'impact et plus spécifiquement dans une sélection de rapports d'impacts relatifs à des initiatives politiques qui touchent directement à cette question. L'objectif est ainsi d'analyser premièrement si la question est prise en considération, ce qui devrait être le cas a priori, mais surtout de quelle façon. Ces deux sous-questions de recherche appellent donc à la détermination de deux hypothèses.

Comme annoncé dans l'introduction, la **première hypothèse** postule que, étant donné l'importance de la question des changements climatiques au sein de la politique européenne et l'objectif du système d'analyse d'impact de promouvoir « *une mise en oeuvre plus cohérente de la stratégie européenne de développement durable* »¹⁰⁷, les rapports d'analyse d'impact de la Commission européenne devraient vraisemblablement prendre en considération cette problématique. Cela devrait être d'autant plus le cas quand les rapports évaluent des mesures dont l'objet est lié directement à des déterminants des changements climatiques, ce qui est le cas des rapports de notre échantillon. Selon cette hypothèse, une réponse affirmative à notre première question est attendue.

Quant à la **seconde hypothèse** relative à la question du « comment » les changements climatiques sont considérés, nous avons moins d'éléments qui nous permettent d'entrevoir une réponse portant sur les caractéristiques attendues de cette prise en compte. La seule chose que nous envisageons a priori est l'existence d'une différence de qualité entre les rapports analysés, qui permettrait de classer les rapports selon leurs caractéristiques propres. L'hypothèse est que cette différence de qualité attendue est attribuable notamment au facteur de participation de la DG Environnement au sein du processus d'analyse d'impact. Plus précisément, la qualité du rapport dépendrait du degré d'implication de cette DG au sein des groupes inter-services. Le choix s'est porté sur ce facteur étant donné qu'il est abordé au sein des évaluations du système d'analyse d'impact de la Commission européenne citées précédemment. Ainsi, l'étude commanditée par la Commission pour évaluer son système d'analyse d'impact a montré que la composition des groupes inter-services n'était pas

“ Energy Star ” : programme d'économie d'énergie avec les Etats-Unis

¹⁰⁴ Site Commission européenne, Plan Action climat,

http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/actions/whatiseudoing_fr.htm

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *op.cit.*, p8.

¹⁰⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission on Impact Assessment, COM 276 Final*, Brussels, 2002.

toujours très équilibrée, en raison notamment des différences de ressources dont disposent chaque DG et que ces groupes étaient mis en place surtout dans le cadre d'analyses longues et/ou détaillées. De plus, leur rôle principal est de fournir des données et des points de vue utiles à l'analyse¹⁰⁸. Par ailleurs, la participation de représentants de la Direction générale Environnement au travers des groupes inter-services est préconisée pour une prise en compte de l'environnement correcte¹⁰⁹. La DG Environnement pourrait ainsi apporter son angle de vue et mettre en évidence certaines de ses préoccupations. Logiquement, la question des changements climatiques devrait faire partie de ces préoccupations étant donné qu'elle constitue l'une des quatre priorités de la DG ENV pour la période 2002-2012¹¹⁰. Pour autant, l'étude a montré qu'il n'existe pas forcément de corrélation entre la présence d'un tel groupe et l'équilibre de l'évaluation des impacts entre les trois piliers. Bien que cette seconde hypothèse s'appuie sur un raisonnement assez simple, cette dernière donnée vient donc un peu contrebalancer cette présomption selon laquelle il suffirait de constituer un groupe inter-services pour s'assurer que les différents domaines de préoccupations soient pris en compte. La vérification de cette hypothèse devra donc insister sur le degré et les modalités de la participation de la DG ENV. Par ailleurs, le test de cette hypothèse se base sur une appréciation de la qualité du rapport à l'égard de la façon dont les changements climatiques sont pris en considération, ce qui fait appel à des critères de qualité. La définition de ceux-ci a donc fait l'objet d'une réflexion particulière (cf partie méthodologique).

Pour répondre à nos deux sous-questions de recherche et ainsi tester nos hypothèses, nous avons défini un échantillon assez diversifié à plusieurs points de vue (cf infra) et deux méthodes d'analyse. D'une part des **analyses de contenu**, indispensables pour étudier tous les signes explicites de la prise en compte des changements climatiques. Cela comprend premièrement une analyse de contenu des lignes directrices, afin de percevoir la place de la question des changements climatiques dans le système d'analyse d'impact, ce qui se traduit essentiellement par les indicateurs relatifs aux changements climatiques au sein de la checklist des impacts environnementaux mais aussi par d'autres recommandations intéressantes à cet égard. Deuxièmement, une analyse de contenu des rapports sélectionnés constitue la part essentielle de l'analyse afin de relever tous les éléments éclairants vis-à-vis de nos deux questions. La sélection des rapports ainsi que le choix des critères d'analyse sont expliqués en détail dans la partie méthodologique consacrée à cet effet. D'autre part, un deuxième type de méthodologie est également nécessaire afin de récolter d'autres éléments utiles à l'analyse tels que des informations relatives au processus consultatif et institutionnel dans lequel s'intègre chaque rapport ainsi que les perceptions d'acteurs impliqués dans le système. Des **interviews** font donc partie de la méthodologie de cette étude. Leur modalité d'exécution est également exposée dans le chapitre suivant.

Grâce à ces deux méthodes, nous pensons pouvoir obtenir des résultats intéressants, bien que non généralisables étant donné le faible nombre de rapports analysés. Cependant, cette faiblesse pourrait en partie être compensée par la découverte de certaines bonnes pratiques en la matière ou de certains facteurs favorisant la prise en compte de la problématique des changements climatiques, comme la participation active de la DG ENV si la seconde hypothèse est confirmée, ce qui augmenterait quelque peu la portée des conclusions.

¹⁰⁸ THE EVALUATION PARTNERSHIP, *op. cit.*, p50.

¹⁰⁹ JACOB, K., VOLKERY, A., The environmental dimension of Impact assessment, Documentation of a Workshop organised together with the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 17-18 June 2004, Berlin, Berlin, 2005, p10

¹¹⁰ Site de la DG ENV, http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm.

3.2. Méthodologie

Après avoir introduit le contexte et les objectifs de cette recherche, passons maintenant à l'explication détaillée de la méthodologie utilisée. Bien que la démarche générale ait déjà été dévoilée, nous revenons dans ce chapitre sur chaque choix méthodologique afin que les résultats de l'analyse puissent être appréhendés de manière transparente.

3.2.1. Analyse de contenu des lignes directrices

Le but de l'analyse des lignes directrices est de relever les éléments qui poussent à l'intégration de la question des changements climatiques au sein des rapports d'analyse d'impact. Cette analyse se veut brève car elle contextualise l'analyse de contenu plus poussée des rapports dans la suite de cette étude.

Comme expliqué dans l'introduction, les lignes directrices du système d'analyse d'impact ont été modifiées à deux reprises. Nous allons donc examiner comment la question des changements climatiques est insérée dans les recommandations des lignes directrices et si les modifications de 2005 et 2009 ont engendré un changement à cet égard. Vu que la question des changements climatiques est très précise et risque de ne se retrouver explicitement que dans la checklist des impacts environnementaux à considérer, nous devons élargir l'analyse aux recommandations des lignes directrices qui nous semblent intéressantes au regard de la prise en considération de la problématique des changements climatiques. Malgré la tentative de repérer les éléments principaux, ce travail ne constitue pas l'étape principale de notre étude, raison pour laquelle cette analyse de contenu ne se prétend pas exhaustive.

3.2.2. Analyse de contenu des rapports d'analyse d'impact

a) Sélection des rapports d'analyse d'impact

L'étude s'appuie sur l'analyse de quatorze rapports d'impact issus de cinq Directions Générales différentes. Le choix du nombre de rapports est orienté par des considérations matérielles de faisabilité, c'est-à-dire vers une charge de travail permettant de consacrer assez de temps à une analyse de contenu qualitative suffisamment profonde de chaque rapport ainsi qu'aux interviews nécessaires. Bien sûr, ce nombre réduit ne permet pas de généraliser les conclusions issues de cette étude mais offre néanmoins une première vision de la question. Nous sommes bien conscients de cette limite et, pour la contrebalancer en partie, nous avons été attentifs à choisir un échantillon pertinent, au niveau de la sélection des DG et de la sélection des rapports eux-mêmes. Dès le départ, nous avons ainsi opté pour une diversité des DG, ayant toutes au moins un rapport avec la question des changements climatiques mais possédant des orientations « idéologiques » a priori différentes sur cette question. Les **cinq DG choisies** sont les suivantes :

- **DG Agriculture et développement rural (AGRI)** : l'agriculture est considérée comme un domaine crucial au niveau des impacts environnementaux. En ce qui concerne les changements climatiques, l'agriculture européenne contribue aux gaz à effet de serre pour une part de 9%, essentiellement à travers les émissions de méthane dues à l'élevage de ruminants et au stockage de fumier, mais aussi à travers les émissions d'oxyde nitreux liées aux engrais¹¹¹. Les changements d'affectation des sols jouent également un rôle, bien que plus préoccupants en dehors de l'Union

¹¹¹ Site de la Commission européenne, Agriculture et changement climatique
http://ec.europa.eu/agriculture/climate_change/index_fr.htm

européenne. Par ailleurs, l'agriculture est un secteur susceptible d'être touché de plein fouet par les effets des changements climatiques, tels que la modification de la température, des précipitations, des catastrophes naturelles etc. La DG Agriculture et développement rural est donc concernée par la question des causes et des effets des changements climatiques.

- **DG Développement (DEV)** : le secteur de l'aide au développement est touché par la problématique des changements climatiques car le phénomène est global mais ses effets négatifs sont particulièrement attendus dans les régions les plus défavorisées, davantage vulnérables aux risques de toutes sortes et en l'occurrence climatiques. Etant donné la situation géographique et la densité de population des régions les plus pauvres du monde, les effets peuvent être dévastateurs. Par ailleurs, les émissions de gaz à effet de serre des pays en voie de développement sont vouées à augmenter, majoritairement par la hausse de la demande énergétique des pays émergents comme les pays asiatiques, sans oublier les problèmes de changement d'affectation des sols et de déforestation (LULUCF) auxquels les pays en développement sont déjà confrontés. L'intégration de ces pays au sein des accords internationaux consacrés à la lutte contre le changement climatique est également une question essentielle (Protocole de Kyoto et surtout ses négociations futures). La DG Développement a donc plusieurs raisons de se soucier de cette question en général et donc certainement d'en tenir compte dans ses rapports d'impact.
- **DG Entreprise et industrie (ENTR)** : le secteur de l'entreprise et de l'industrie est également très touché par la question des changements climatiques en agissant sur les émissions de gaz à effet de serre, essentiellement de CO₂ mais aussi de HFC et de N₂O. La contribution du secteur industriel aux émissions de gaz à effet de serre européennes est de 6%¹¹². Les apports de l'écologie industrielle (analyse du cycle de vie, analyse des flux de matière etc) montrent l'impact de certains produits et processus de fabrication sur les changements climatiques et cette préoccupation prend ainsi une importance au sein de la législation dans ce domaine. La DG Entreprise et industrie est donc également liée directement à cette problématique, même si des intérêts économiques semblent dominants.
- **DG Recherche (RTD)** : la recherche est l'une des voies vers lesquelles s'oriente la lutte contre les changements climatiques, notamment préconisée dans le cadre de la stratégie européenne pour le développement durable. La DG Recherche est donc elle aussi impliquée de près par ce défi majeur, par le développement de technologies permettant d'atténuer ou de s'adapter aux changements climatiques.
- **DG Transport et énergie (TREN)** : étant donné que 79,7% des émissions de GES sont imputables au secteur énergétique, dont 24,7% issues de la combustion énergétique pour les transports¹¹³, la DG TREN est particulièrement concernée par la question des changements climatiques. Les actions dans le domaine de l'énergie et du transport sont donc nombreuses dans le cadre de la lutte contre le phénomène. Les rapports de cette DG devraient donc se préoccuper de la question.

¹¹² EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2002 and inventory report 2004*, Copenhagen, 2004, p95.

¹¹³ chiffres pour l'UE en 2006, EUROPEAN COMMISSION, DG TREN, *EU Energy and Transport in figures, Statistical Pocketbook 2009*, Brussels, 2009.

Remarquons que la DG Environnement ne fait pas partie de notre sélection. Nous avons hésité à l'intégrer à l'analyse en choisissant quelques-uns de ces rapports mais notre choix s'est finalement concentré sur des DG qui ne sont pas responsables de la législation environnementale et des changements climatiques en particulier. Nous avons considéré que celle-ci est de par sa mission la plus sensibilisée et la plus experte sur la question, bien que cette priorité soit centrale au sein de tous les services de la Commission, et qu'il est pour cette raison moins pertinent d'analyser ses rapports. La DG ENV est cependant intégrée indirectement à notre étude à travers les éléments institutionnels étudiés, au niveau de l'analyse de contenu et des interviews, puisque celle-ci est au centre de notre seconde hypothèse. La DG ENV apparaît ainsi en toile de fond des rapports sélectionnés issus d'autres DG.

Au niveau du **choix des rapports** proprement dits, nous avons sélectionné des rapports qui devraient logiquement prendre en considération les changements climatiques car ils portent sur des initiatives liées plus ou moins étroitement à des déterminants climatiques. Nous n'avons pas jugé nécessaire de sélectionner des rapports qui de prime abord ne devaient pas traiter la question étant donné notre nombre déjà limité de rapports à analyser.

Nous avons tout d'abord cherché à atteindre un équilibre entre le nombre de rapports par DG, sauf pour la DG AGRI dont un seul rapport possède un lien direct avec la question des changements climatiques. Deuxièmement, nous avons veillé à un partage plus ou moins égal entre les rapports portant sur des propositions d'actes contraignants (règlements, directives, décisions) et d'actes non contraignants (communications). Au niveau des dates, les rapports s'étalent de 2005 à 2009 afin de percevoir éventuellement une évolution temporelle. Enfin, certaines thématiques de différents rapports sont très proches, afin de pouvoir effectuer un exercice de comparaison entre ceux-ci. L'objectif est de découvrir d'éventuelles différences de qualité et les facteurs à l'origine de celles-ci. Grâce à ces différentes préoccupations, les résultats des analyses seront divisés en plusieurs parties. Premièrement des conclusions générales portant sur l'ensemble de l'échantillon, ensuite des résultats différenciés par DG, par type d'initiative, par date et enfin par thématique à travers trois comparaisons. Ces conclusions différenciées ne seront sans doute pas toutes fructueuses mais nous en résumerons les points les plus intéressants afin d'en retirer les leçons les plus éclairantes.

Les rapports sélectionnés sont donc les suivants :

1	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie sur les biocarburants
2	rapport d'impact sur le règlement sur les émissions des véhicules à moteur et l'accès aux informations de réparation et d'entretien
3	rapport d'impact sur le règlement sur l'homologation des véhicules et des moteurs en fonction des émissions des véhicules lourds (EURO VI) et l'accès aux informations de réparation et d'entretien
4	rapport d'impact sur la proposition d'une directive établissant un cadre de mise en place des conditions d'ecodesign pour les produits énergétiques
5	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie pour l'Afrique
6	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie pour la région pacifique
7	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie pour les Caraïbes
8	rapport d'impact sur le communication sur la stratégie pour la réduction des risques de catastrophes naturelles dans les pays en développement
9	rapport d'impact sur le règlement établissant l'initiative conjointe sur les piles à combustibles et l'hydrogène
10	rapport d'impact sur le règlement établissant l'initiative technologique conjointe « Clean Sky » dans le domaine de l'aéronautique et du transport aérien
11	rapport d'impact sur la décision du 7e programme-cadre pour la recherche, le développement

	technologique et les activités de démonstration
12	rapport d'impact sur la communication sur le plan d'action pour la biomasse
13	rapport d'impact sur la communication sur le plan stratégique européen sur les technologies énergétiques (SET-Plan)
14	rapport d'impact sur la communication sur le plan pour les énergies renouvelables

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Total
DG	DG AGRI	■														1
	DG ENTR		■	■	■											3
	DG DEV					■	■	■	■							4
	DG RTD									■	■	■				3
	DG TREN												■	■	■	3
Date	2005		■			■						■	■			4
	2006	■					■	■								3
	2007			■						■	■			■	■	5
	2008				■											1
	2009								■							1
Type	communication	■				■	■	■	■				■	■	■	8
	règlement		■	■						■	■					4
	directive				■											1
	décision											■				1

b) Grille d'analyse

Le but de l'étude est d'analyser des rapports d'analyse d'impact afin de savoir si la question des changements climatiques est prise en compte, et si oui de quelle manière. Pour ce faire, nous avons construit une grille d'analyse contenant plusieurs critères afin de guider l'analyse de contenu des rapports concernés. Cette grille est composée de trois parties.

La première est consacrée à la **présentation générale du rapport**, c'est-à-dire son titre et sa référence, l'initiative à laquelle il est consacré, le type d'initiative en question, la date de publication de l'initiative et du rapport d'impact, la Direction générale responsable, l'implication d'autres DG au sein d'un groupe inter-services, la présence d'un avis du Comité d'analyse d'impact et le nombre de pages du rapport. Nous nous sommes inspirés pour ce faire de la grille que l'IEEP a utilisée pour ses analyses¹¹⁴. Ces informations sont utiles pour établir l'influence de certains facteurs sur la qualité des rapports, par exemple l'existence d'une évolution temporelle, l'influence de la DG responsable ou de la nature plus ou moins contraignante de la mesure proposée.

La deuxième partie de la grille contient les critères utiles pour établir **si la question des changements climatiques est prise en compte**. Pour ce faire, les **indicateurs directs et indirects** liés aux changements climatiques doivent être relevés. Les indicateurs directs sont des mentions explicites aux changements climatiques (émissions de gaz à effet de serre, protocole de Kyoto etc) tandis que les indicateurs indirects font référence aux changements climatiques sans les citer, notamment par des expressions plus floues (externalités environnementales, dégradations environnementales, priorités environnementales, etc). Cela nous permettra ainsi de classer ces indicateurs par catégorie, ce qui nous sera utile pour les conclusions générales. La **place des indicateurs** relevés au sein du rapport, c'est-à-dire au sein des chapitres définis par la structure imposée (définition du problème, définition des alternatives, définition des objectifs, analyse des impacts, comparaison des options, et monitoring) est également un point important à considérer dans l'analyse. Cet élément nous permettra peut-être également de remarquer certaines interactions avec d'autres critères d'analyse que nous pourrions mobiliser dans nos conclusions. En outre, si des indicateurs sont présents, nous voulons savoir si les **effets** de la mesure relatifs aux changements politiques relevés par le rapport sont de **nature positive et/ou négative**, ce qui peut se révéler intéressant pour certaines thématiques. Enfin, la **cohérence entre l'objet de l'initiative et les indicateurs effectivement relevés** dans le rapport ainsi que la **cohérence dans l'emplacement des indicateurs** au sein des différentes parties du rapport sont deux éléments plus synthétiques à analyser. Ils sont sans doute davantage subjectifs que les critères précédents car induisent un certain jugement de valeur entre ce qui semble cohérent et ce qui ne l'est pas, mais reposent cependant sur des éléments vérifiables comme l'existence d'une interaction intrinsèque entre l'un des problèmes ciblés par la mesure et les changements climatiques, qu'il en soit une cause ou un effet. Dans cette optique, un rapport qui n'établit pas une de ces corrélations évidentes n'est pas totalement cohérent par rapport à l'objet de l'initiative qu'il évalue. De la même manière, si des indicateurs sont présents dans la définition du problème, révélant par là que la question des changements climatiques fait partie des préoccupations de la mesure, mais pas dans la suite du rapport, cela revient également à établir une incohérence dans l'articulation du rapport. Ces deux critères font donc partie des **critères de qualité** des rapports établis dans le cadre de cette étude.

¹¹⁴ IEEP, *op. cit.*, annexe II.

La troisième et dernière partie de la grille d'analyse vise à déterminer **la façon dont la problématique des changements climatiques est prise en considération** dans le rapport. Nous devons ainsi nous intéresser à des critères beaucoup plus spécifiques. Nous avons ainsi défini quatre groupes de critères.

Tout d'abord des critères relatifs aux **caractéristiques du risque environnemental**, tels que définies par Dominique Bourg¹¹⁵ et explicitées précédemment (cf supra). Le **principe de précaution** fait également partie de ce groupe de critères car il est lié aux incertitudes scientifiques. Le but est donc d'observer si la question des changements climatiques est considérée comme un risque environnemental tel que défini par nos critères, s'il est fait mention au principe de précaution pour gérer cette problématique et comment ce principe est défini. Cette analyse peut être intéressante en raison de la nature particulière des impacts environnementaux que plusieurs critiques des systèmes d'analyse d'impact intégrés ont mis en cause pour expliquer la difficulté d'évaluer ce type d'impacts. Précisons aussi que le principe de précaution a été intégré à l'analyse de contenu en raison également de sa présence au sein des lignes directrices du système d'analyse d'impact (cf infra).

Le deuxième groupe de critères d'analyse contient les **éléments techniques** liés à la prise en considération de la question des changements climatiques. Il s'agit de savoir si des données spécifiques ont été utilisées pour les éléments de l'analyse liés à la question, si certains impacts sont quantifiés et monétarisés et enfin quelle méthodologie a été appliquée au sein du rapport concernant les éléments liés aux changements climatiques. Ces critères sont intéressants en raison des critiques citées dans la première partie de ce document concernant les difficultés de quantifier et monétariser les impacts environnementaux (et sociaux) par rapport aux effets économiques. Le besoin de développer des méthodes capables de combler le déficit actuel revient de manière récurrente au sein de ces mêmes critiques. Nous verrons donc si cette lacune touche également la question des changements climatiques. Cependant, nous gardons à l'esprit qu'une des études présentées au sein de notre état de l'art a montré que le développement de la quantification n'est pas toujours synonyme de bonne qualité du rapport. De plus celle-ci ne se justifie pas pour tous les rapports, raison pour laquelle nous ne considérons pas les éléments techniques seuls en tant que critère de qualité.

Par contre, nous nous sommes servis des deux groupes de critères venant d'être cités pour établir un **troisième critère de qualité** qui mêle aspects qualitatifs et quantitatifs à l'égard de la prise en considération des changements climatiques. Nous pouvons qualifier ce critère de « **double considération** » de la question, portant à la fois sur les caractéristiques propres du risque environnemental et mobilisant d'autre part des éléments techniques qui sont plus larges que la quantification pure (données, méthodologies).

Le troisième groupe de critères de cette dernière partie de la grille se rapporte aux **éléments procéduraux**, c'est-à-dire dans ce cas le processus de consultation. Il s'agit de savoir si une ou plusieurs consultation(s) a (ont) eu lieu, de connaître quels stakeholders y ont participé et de quelle manière, c'est-à-dire via quelle méthode de consultation (questionnaire, réunion, etc). Il faut également repérer dans le rapport les références faites aux résultats de la consultation pour voir comment ceux-ci y sont intégrés. Ces éléments procéduraux sont importants car ils font partie des recommandations des lignes directrices¹¹⁶ et que, dans notre étude, il peut être intéressant de savoir si des acteurs du monde environnemental en particulier ont été intégrés au processus. En effet, l'input d'acteurs de ce type pourrait être un vecteur d'intégration de la problématique des changements climatiques. Nous avons également ajouté dans cette partie un critère relatif à la satisfaction ou autres commentaires des stakeholders au cas où des éléments d'information supplémentaires nous

¹¹⁵ Cours de Dominique Bourg, « Représentation et construction sociale des risques », Université de Lausanne, année académique 2008-2009.

¹¹⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, pp18-19.

parviennent, ce qui serait probablement davantage le cas à travers les interviews que par l'analyse de contenu.

Enfin le quatrième et dernier groupe de critères se compose des **éléments institutionnels**. Nous nous sommes focalisés premièrement sur la constitution de **groupes inter-services**, leur composition et leur rôle. La question principale est de savoir si la DG Environnement a fait partie de ces groupes inter-services et quelle a été son implication, ce qui pourrait constituer un facteur de qualité d'intégration de la problématique des changements climatiques comme le postule notre seconde hypothèse. Nous essayerons donc d'obtenir des informations sur ces données afin d'analyser si une corrélation existe entre l'établissement d'un groupe inter-services, sa composition et la qualité des rapports sélectionnés. Le second élément institutionnel pris en compte est la présence d'un **avis du Comité d'analyse d'impact** et de ses commentaires éventuellement liés à la question des changements climatiques. Il faut rappeler que ce Comité n'a été créé qu'en 2006, ce qui exclut d'office les rapports analysés publiés avant cette date. Cependant, ce critère est important car il semblerait que la constitution de Ce comité a eu un effet positif sur la prise au sérieux des analyses d'impact et donc de leur qualité¹¹⁷.

Ces deux derniers groupes de critères relatifs aux éléments procéduraux et institutionnels peuvent être considérés comme des facteurs susceptibles d'expliquer la qualité des rapports, telle que définie par les trois critères choisis. L'accent est mis sur le facteur d'explication que constitue la constitution du groupe inter-services et plus particulièrement l'implication de la DG Environnement afin de vérifier la seconde hypothèse. Cependant d'autres facteurs explicatifs de la différence de qualité, que l'étude permettrait de dévoiler, nous intéressent également. A cet égard, notons déjà que l'analyse globale du rapport, aussi bien à travers l'analyse de contenu que les interviews, apportera sûrement d'autres éclairages sur cette qualité.

Pour revenir sur le concept de qualité des rapports, remarquons que nous nous sommes demandés si nous pouvions juger de leur qualité ou plus exactement si nous pouvions établir des critères de qualité. Après réflexion, nous avons finalement choisi de le faire car cette tâche fait partie de toute évaluation et que la vérification de notre seconde hypothèse dépend de l'établissement de tels critères. Quoi qu'il en soit, il reste que cette décision est basée sur des considérations subjectives, ce qui est le lot de toute évaluation, d'où l'exigence de mettre à jour cette subjectivité. Dans cette optique, nous essayons d'être le plus transparents possible sur la conduite de l'analyse et l'obtention des résultats.

Pour effectuer cette analyse de contenu, nous avons procédé à une lecture attentive des rapports, en revenant régulièrement sur certains passages, afin de saisir autant l'esprit général du document que les subtilités et détails nécessaires pour passer en revue tous les critères. Une fois l'analyse de contenu effectuée et la grille remplie, nous avons inséré un résumé qui reprend les leçons et éléments principaux du rapport. Cela nous semble essentiel, autant pour notre effort de synthèse que pour le lecteur qui peut saisir la substance des résultats de l'analyse de contenu en faisant l'économie de la lecture de chaque case. Par souci de lisibilité, les grilles complétées de chaque rapport ont été placées en annexes, ainsi que quelques tableaux récapitulatifs (cf annexes II et III). Seuls les résultats finaux sont présentés dans le texte.

¹¹⁷ Communications personnelles, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009, Delphine DELOUVROY, interview réalisée le 22/04/2009, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009, Robertus SCHARRENBORG, interview réalisée le 06/05/2009, Sandro SANTAMATO, interview réalisée le 14/05/2009.

3.2.3. Interviews

La méthode de l'interview a été envisagée dans cette étude afin de compléter les résultats des analyses de contenu, essentiellement au niveau des éléments procéduraux et institutionnels. D'une part, cela comprend le processus consultatif, et plus spécifiquement la question de la participation d'acteurs actifs dans la protection environnementale. D'autre part, cela inclut le processus institutionnel interne, se référant à la constitution de groupes inter-services, et plus spécifiquement à l'intégration de la DG Environnement et à son rôle au sein de ces groupes, en adéquation avec la vérification de la seconde hypothèse. Sont intégrés également d'autres mécanismes institutionnels ayant joué un rôle dans la préparation du rapport tel que l'avis du Comité d'analyse d'impact.

Par ailleurs, les interviews peuvent aussi laisser de la place à des questions sur des détails présents au niveau des autres éléments de la grille d'analyse de contenu si cela est nécessaire ou à d'autres considérations donnant des informations supplémentaires par rapport à cette grille et pertinentes pour l'étude.

Pour ce faire, nous avons choisi de rencontrer des membres de la Commission.

Notons que nous avons envisagé au départ d'interroger des représentants des organisations environnementales afin de connaître leur avis sur la prise en considération de la problématique des changements climatiques au sein des rapports d'analyse d'impact en général ou plus spécifiquement sur lesquels elles ont été consultées. Après plusieurs tentatives, nous n'avons pas réussi à entrer en contact avec les organisations visées et à convenir d'entretiens sur ce sujet, raison pour laquelle nous avons abandonné cette idée et décidé de nous focaliser sur des membres de la Commission.

Au niveau du choix des **membres de la Commission**, nous avons tout d'abord contacté les **auteurs de chaque rapport** sélectionné afin de poser des questions plus informelles sur la préparation des rapports. Nous nous sommes concentrés sur les informations non disponibles au sein du rapport, c'est-à-dire les éléments procéduraux et institutionnels que nous avons cités. Si nécessaire, nous avons également éclairci certains points du contenu du rapport. Enfin, nous avons élargi l'entretien en posant quelques questions sur la prise en considération des changements climatiques au sein des rapports de la DG de manière plus générale, afin de connaître certaines spécificités relatives aux différentes DG concernées par notre échantillon.

Nous avons donc eu l'occasion d'interroger un auteur de chaque rapport ou du moins une personne impliquée ou au courant de la préparation de l'analyse. Seul un rapport n'a pas pu faire l'objet d'un entretien en raison d'une indisponibilité des personnes concernées. Au niveau des résultats de ces entretiens, il faut quand même souligner qu'il a parfois été difficile de recueillir des informations précises auprès des personnes interrogées, que cela soit par défaut de mémoire précise des faits ou de manque d'informations sur un point particulier. Les limites de la méthode de l'interview ont donc été ressenties dans le cadre de cette étude.

Par ailleurs, nous avons jugé intéressant de rencontrer d'autres membres de la Commission, non impliqués dans la rédaction des rapports choisis.

Il s'agit tout d'abord de personnes travaillant à la **DG ENV**. Premièrement, une personne de l'unité des analyses socioéconomiques, afin d'obtenir des informations sur la participation de cette DG au sein des étapes des processus de rapports d'impact d'autres DG responsables, et plus particulièrement à propos des changements climatiques. Deuxièmement, une autre personne de l'unité chargée de la stratégie climatique, des négociations internationales et du monitoring de l'action européenne afin d'approfondir la question de la place de cette

thématique au sein des analyses d'impact des autres DG. Comme annoncé précédemment, la DG ENV se situe en toile de fond de notre analyse, à travers le contenu de notre seconde hypothèse, raison pour laquelle il nous semblait primordial de prendre connaissance de son propre avis sur la question. Ajoutons qu'un membre de l'unité de la qualité de l'air de la DG a également été interrogé, mais cette fois dans le cadre d'un besoin d'information complémentaire sur le contenu de deux rapports.

Parmi les autres membres de la Commission indirectement impliqués dans l'étude, nous avons ensuite rencontré deux personnes du service d'analyse d'impact au sein du **Secrétariat général** afin d'avoir un avis plus général sur le système et son évolution, puisque cet organe s'occupe du développement méthodologique et des formations, ainsi que sur le rôle du Comité d'analyse d'impact dont le Secrétariat général assure le secrétariat.

Enfin, nous avons eu l'opportunité de rencontrer trois personnes issues de **unités de soutien d'analyse d'impact** des DG AGRI, ENTR et TREN afin de recueillir des données sur l'application du système au sein de leur DG respective. A noter qu'un de nos interlocuteurs interrogé en tant qu'auteur d'un rapport de la DG RTD peut également faire partie de ce groupe étant donné sa position au sein de l'unité équivalente pour cette DG.

En ce qui concerne la méthode utilisée pour toutes ces interviews, nous avons pratiqué des **entretiens semi-directifs** c'est-à-dire balisés par quelques questions préparées à l'avance (cf annexe I) mais restant suffisamment ouverts à des informations complémentaires. A propos des entretiens orientés vers un rapport précis, les mêmes questions-guides ont été posées à chaque interlocuteur, concernant les éléments consultatifs et institutionnels de chaque rapport et la place de la question des changements climatiques au sein de l'ensemble des rapports de la DG. D'autres questions précises ont été posées, au cas par cas, en fonction des résultats de l'analyse de contenu de chaque rapport et des besoins d'informations supplémentaires. Pour les entretiens avec des personnes des services de coordination des analyses d'impact des DG AGRI, ENTR et TREN, les questions-guides portaient sur le processus d'analyse d'impact au sein de leur DG respective en général, sur les éléments institutionnels et sur les évolutions au sein du système. Ensuite, les questions orientant les entretiens avec les deux personnes du service d'analyse d'impact du Secrétariat général étaient centrées sur les évolutions temporelles du système au sein de l'ensemble de la Commission et sur le rôle du Comité d'analyse d'impact. Enfin, les entretiens avec les personnes de la DG ENV portaient sur des questions relatives au rôle de la DG ENV dans les analyses d'impact des autres DG et à la place de la thématique des changements climatiques au sein de ces analyses.

Pour le reste, nous avons laissé parler les interlocuteurs afin de recueillir des informations supplémentaires et parfois complémentaires aux réponses des questions-guides, tout en recentrant les entretiens si ceux-ci s'écartaient trop de nos objectifs, ce qui n'a pas été souvent le cas.

Ce type d'entretien est un classique des recherches en sciences sociales, d'où son utilisation dans cette étude. Offrant l'avantage d'être complémentaire à la méthode plus rigide de l'analyse de contenu, celui-ci connaît cependant des limites que nous avons déjà évoquées. Outre la difficulté dans certains cas de recueillir certaines informations souhaitées, l'entretien est influencé automatiquement par le contexte de la relation d'échange entre le chercheur et l'interviewé et par la nature des questions posées, ce qui a une influence sur les propos exprimés. Même s'il est parfois compliqué d'élucider cette influence, le plus important est d'en être conscient et de garder une prudence vis-à-vis des informations obtenues. Cet élément a été particulièrement critique dans cette étude en raison de notre dépendance aux renseignements vis-à-vis de nos interlocuteurs et de notre statut extérieur à l'organisation qui nous empêche de connaître tous les rouages internes ainsi que les relations entre les DG. Une autre difficulté est également de faire la part des choses entre les informations relatives

davantage à un ressenti personnel qu'à des faits, même si les interviews contiennent par nature une dimension subjective indéniable. En fin de compte, étant donné que les interviews étaient quasi le seul moyen d'obtenir les informations d'ordre institutionnel dont nous avons besoin, la distance aux propos était difficilement applicable en pratique. Nous sommes cependant conscients de cette dépendance et de cette difficulté de recouper les informations ainsi que de l'influence que cela peut avoir sur les résultats de cette recherche. Un effort de vérification de l'information a toutefois été effectué quand cela a été possible.

3.2.3. Récapitulatif de la structure de l'analyse

Pour récapituler la méthodologie et la structure de l'analyse, nous pourrions résumer l'étude comme ceci :

<p>5 DG : AGRI, DEV, ENTR, RTD, TREN</p> <p>14 rapports (thématiques des initiatives liées directement à la problématique des changements climatiques)</p>
--

⇓

Questions/hypothèses	Méthodologie
<p>1° les changements climatiques sont-ils pris en compte dans le rapport ?</p> <p><i>Hypothèse 1 : oui</i></p>	<p>→ Analyse de contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 2 de la grille :</i> - indicateurs directs et indirects relatifs aux changements climatiques - place des indicateurs - effets positifs et négatifs de la mesure sur les changements climatiques - cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs - cohérence dans l'emplacement des indicateurs <p>→ (Interviews)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Détails sur les éléments de la partie 2 de la grille si nécessaire</i> <p>Auteurs des rapports</p>
<p style="font-size: 2em;">↓</p>	
<p>2° comment les changements climatiques sont-ils pris en compte dans le rapport ?</p> <p><i>Hypothèse 2 :</i></p> <p><i>a) différence de qualité des rapports</i></p> <p><i>--> critères de qualité</i></p>	<p>→ Analyse de contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 2 de la grille :</i>

<p style="text-align: center;">↓</p> <p>b) <i>corrélation entre le degré d'implication de la DG Environnement dans le groupe inter-services et la qualité de l'analyse</i></p> <p>c) <i>autres facteurs explicatifs de la différence de qualité ?</i></p>	<p>1. Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs relatifs aux changements climatiques</p> <p>2. Cohérence dans l'emplacement des indicateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 3 de la grille :</i> <p>3. Double considération</p> <ul style="list-style-type: none"> - caractéristiques du risque environnemental - éléments techniques <p>→ Analyse de contenu</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 3 de la grille :</i> <p>Composition et rôle du groupe inter-services</p> <p>→ Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Eléments institutionnels sur la composition du groupe inter-services et le rôle spécifique de la DG ENV</i> - Auteurs des rapports - DG ENV - (Secrétariat général) - (Services de coordination des IA) <p>→ Analyse de contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 1 de la grille :</i> présentation générale du rapport : - Type d'initiative - Date - DG responsable <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 3 de la grille :</i> - Eléments consultatifs - Eléments institutionnels autres que l'implication de la DG ENV : avis du Comité d'analyse d'impact et autres <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Globalité des résultats des grilles</i> → Leçons de bonne pratique <p>→ Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Eléments consultatifs</i> ▪ <i>Eléments plus généraux et institutionnels autres que l'implication de la DG ENV</i> - Auteurs des rapports - Services de coordination des IA - Secrétariat général - (DG ENV)
---	---

3.3. Résultats

3.3.1. Analyse des lignes directrices 2002-2005-2009

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre méthodologique, l'objectif de cette étude de contenu des lignes directrices est de repérer les éléments principaux qui peuvent favoriser la prise en considération de la question des changements climatiques au sein des rapports d'impact. Cette analyse n'est pas exhaustive étant donné qu'elle ne constitue pas le centre de notre étude mais sert à introduire les résultats de l'analyse détaillée des rapports.

A noter également que les évolutions des lignes directrices entre 2002 et 2009 sont mentionnées surtout à titre indicatif car les rapports sélectionnés sont tous concernés par la version de 2005.

L'élément principal des lignes directrices concernant la question des changements climatiques est son intégration au sein de **la checklist des impacts environnementaux**. En effet, dès 2002, les effets sur le climat constituent l'un des indicateurs des neuf catégories environnementales de cette checklist. La question précise est la suivante : « *Does the option affect the emission of ozone-depleting substances (CFCs, HCFCs, etc.) and greenhouse gases (e.g. carbon dioxide, methane etc) into the atmosphere?* »¹¹⁸. Les deux préoccupations de cette question sont donc d'une part le trou dans la couche d'ozone et d'autre part le réchauffement climatique via les gaz à effet de serre. Notons que nous ne nous intéressons pas à la couche d'ozone dans cette étude car il s'agit d'un problème différent de celui des changements climatiques, bien que des interactions existent entre les deux phénomènes¹¹⁹. Cette question n'a pas été modifiée dans les lignes directrices de 2005. Par contre, une légère évolution est perçue dans les dernières lignes directrices de janvier 2009. En effet, cette question a été scindée en deux sous-questions, ce qui revient à la même chose, mais une autre sous-question a été ajoutée : « *Does the option affect our ability to adapt to climate change?* »¹²⁰.

La question des changements climatiques a donc toujours fait partie des impacts à analyser au sein des rapports d'impact puisqu'elle fait partie de la checklist des impacts environnementaux des trois lignes directrices successives. Cela était prévisible mais demeure néanmoins une condition essentielle puisque les lignes directrices servent de guide pour effectuer les rapports. Nous devons donc obligatoirement effectuer cette vérification pour établir la pertinence de notre question et passer à l'analyse de contenu des rapports. En ce qui concerne l'ajout de 2009, nous ne pouvons pas inclure cette nouvelle donnée dans l'analyse vu que les rapports soumis à notre analyse de contenu datent d'avant cette modification. Quant à savoir pourquoi cette nouvelle question a été introduite et les éléments supplémentaires qu'elle permettra d'analyser, seuls les rapports futurs nous le diront. Sans aller trop loin dans cette analyse qui ne fait pas l'objet de cette étude, nous pouvons remarquer que cette nouvelle question s'attaque à l'axe « adaptation aux changements climatiques » alors que la première question est plutôt relative à l'axe « atténuation ». Les impacts visés par ces deux sous-questions sont donc de nature différente bien que complémentaires. Ce point mériterait une attention particulière mais nous laissons le soin de traiter cette question aux évaluations des rapports d'impact futures.

¹¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p18.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p30.

¹¹⁹ Site de Futura-Science, http://www.futura-sciences.com/fr/doc/t/climatologie/d/api-le-climat-et-la-couche-dozone_746/c3/221/p1/

¹²⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p36.

Nous avons par ailleurs relevé des éléments touchant indirectement à la question des changements climatiques. Premièrement, la référence au **principe de précaution**. Comme expliqué précédemment dans le cadre du risque environnemental, l'application de ce principe est liée à la présence d'incertitudes scientifiques (cf supra). Ce principe est déjà présenté dans les lignes directrices de 2002. Son application est justifiée par deux conditions : quand des risques potentiellement inacceptables sont identifiés et quand ces risques ne peuvent pas être déterminés avec suffisamment de certitude¹²¹. Le caractère irréversible des impacts est également un facteur important pour l'application du principe¹²². Ces conditions sont donc identiques à celles que nous avons citées précédemment, c'est-à-dire les cas de probables dommages graves et irréversibles identifiés dans le cadre d'une incertitude scientifique. Selon les lignes directrices, l'application du principe de précaution peut soit encourager l'action, pour protéger l'environnement et la santé humaine, animale ou végétale en vue des effets dangereux potentiels que l'inaction pourrait engendrer, soit freiner l'action, par exemple dans le cas de mise sur le marché de certaines substances ou l'autorisation de certaines techniques¹²³. Le lien avec les changements climatiques peut donc être établi puisque ceux-ci contiennent encore quelques incertitudes scientifiques. Selon la définition, ils font partie de la première catégorie de risque pour laquelle le principe de précaution tendrait à privilégier l'action. Comme déjà expliqué précédemment, la présence de ce principe au sein des lignes directrices justifie le fait que ce critère soit intégré à l'analyse de contenu des rapports.

La **catégorisation des problèmes** au sein des lignes directrices est également éclairante. Les éléments relatifs à l'environnement, et donc aussi aux changements climatiques, sont présents dans plusieurs catégories de problèmes. Tout d'abord, dans le désaccord entre les objectifs fondamentaux de l'Union, dont fait partie la protection de l'environnement, et la situation existante¹²⁴. Dans la première version des lignes directrices, le réchauffement climatique est d'ailleurs cité en premier parmi les menaces au développement durable¹²⁵. Deuxièmement, dans les échecs du marché, avec d'une part les externalités négatives qui ne sont pas comprises dans les prix et dont font partie toutes sortes de pollutions, dont les émissions de GES¹²⁶, et d'autre part l'inexistence de certains marchés d'où la création du marché du carbone¹²⁷. Troisièmement dans les échecs de réglementation, c'est-à-dire d'une part les lacunes au niveau des droits de propriété (avec l'exemple de la non-définition de droits de propriété de l'environnement cédés alors implicitement aux pollueurs et menant ainsi à des externalités¹²⁸) et d'autre part les conséquences inattendues de certaines réglementations (dont l'exemple est une réglementation environnementale qui impose des standards d'émissions sur de nouvelles sources de pollution plutôt que sur les installations

¹²¹ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p31.

¹²² *Ibidem.*

¹²³ EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p96.

¹²⁴ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p7.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p54.

¹²⁵ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p3.

¹²⁶ *Ibid.*, p4

EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p54.

¹²⁷ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p5.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p54.

¹²⁸ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p6.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p56.

existantes, menant ainsi à la prolongation de centrales plus anciennes et plus polluantes et ralentissant la diffusion de nouvelles technologies, le tout faisant échouer l'objectif de diminution de la pollution¹²⁹). Dans notre analyse de contenu, nous verrons grâce aux indicateurs repérés si certaines de ces catégories, telles que l'existence d'externalités négatives, sont associées à la problématique des changements climatiques.

Ensuite, la vérification de la **cohérence entre les objectifs** de la mesure et la **stratégie européenne pour le développement durable et la stratégie de Lisbonne** est citée comme faisant partie de la mission des analyses d'impact¹³⁰. Cela est logique étant donné que ces stratégies sont à l'origine de la procédure d'impact mais cela repose dans le même temps la question des relations entre ces deux agendas et des tensions qui peuvent en découler. Cependant, la filiation avec les objectifs du développement durable et l'importance de promouvoir la cohérence entre ceux-ci et les mesures évaluées est rappelée au niveau de l'évaluation des impacts : *“The Commission has also developed a set of indicators to monitor the implementation of the EU sustainable development strategy. In assessing impacts it is highly recommended to make use of these indicators to the extent they are relevant for the proposal. This will ensure comparability of the impacts of different proposals and will promote consistency of individual proposals with the EU sustainable development strategy.”*¹³¹. Cette phrase revient donc à affirmer le rôle de l'instrument dans l'intégration des préoccupations du développement durable, ce qui inclut un volet consacré aux changements climatiques.

Quatrièmement, un regard plus général sur la façon dont les **impacts** doivent être analysés selon les lignes directrices peut être utile. Ainsi, les lignes directrices de 2002 disent que *« les évaluations d'impact iront donc de simples évaluations qualitatives à des analyses quantitatives plus complexes. Cela dépendra du thème étudié, qui déterminera le niveau de détail et de précision exigé pour l'évaluation d'impact, et donc le choix des techniques d'analyse. »*¹³². La **quantification** est cependant conseillée : *« vous vous efforcerez, chaque fois que cela sera possible, de quantifier les impacts. Il conviendra également de mentionner les incertitudes concernant l'ampleur des impacts, ainsi que la sensibilité des résultats aux changements intervenant dans des variables importantes. »*¹³³. Les lignes directrices de 2005 demandent aussi d'analyser les impacts *« in qualitative, quantitative and monetary terms where possible and appropriate. »*¹³⁴. Elles insistent cependant sur le fait de ne pas *« overlook impacts that cannot readily be expressed in quantitative or monetary terms. »* et de *« remember that different factors influencing impacts interact with one another. »*¹³⁵ La quantification et la monétarisation sont donc recherchées dans les limites du possible mais sans pour autant sous-estimer les impacts évalués qualitativement. De plus, la façon dont ces impacts sont quantifiés et monétarisés doit être expliquée, comme le prescrivent les lignes directrices de 2005, particulièrement pour les impacts environnementaux et sur la santé : *« Given the difficulty of valuing some impacts, particularly environmental ones, it is especially useful to set out the process from qualitative to quantified to monetised estimates in a transparent manner and avoid a black-box approach. »*¹³⁶. Les lignes directrices de 2009

¹²⁹ *Ibid.*, pp56-57.

¹³⁰ *Ibid.*, p20.

¹³¹ *Ibid.*, p26.

¹³² EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p9.

¹³³ *Ibid.*, p27.

¹³⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p48.

¹³⁵ *Ibid.*, p36.

¹³⁶ *Ibid.*, annexe 11 p85.

n'introduisent pas d'autres considérations à ce sujet. Cependant, une annexe concernant le coût des émissions de CO2 et autres GES a été ajoutée, pour montrer la possibilité de monétarisation de certains impacts environnementaux¹³⁷. Pour ce faire, la notion de coût social du carbone est utilisée, en référence au concept d'externalités environnementales, défini comme *“the global cost today of an incremental unit of carbon dioxide emitted now, summing the full global cost of the damage it imposes over all of its time in the atmosphere”*¹³⁸. *It represents what society should, in theory, be willing to pay now to avoid the future damage caused by additional carbon emissions.*”¹³⁹. La présence de cette préoccupation de quantification dans les lignes directrices justifie ainsi le fait que nous ayons introduit dans la grille d'analyse de contenu les critères de quantification et de monétarisation afin de caractériser la prise en compte des changements climatiques au sein du rapport. Cette question nous semble également importante dans le cadre des critiques citées précédemment concernant la prise en compte de l'environnement dans les rapports d'impacts. Nous verrons donc si cela est fait dans tous les rapports ou seulement dans certains et de quelle façon.

Par ailleurs, toujours au niveau des impacts, les lignes directrices de 2002 insistent sur l'importance de considérer les **impacts positifs et négatifs** de la mesure : *« Comparez les impacts négatifs et positifs. Les décideurs veulent des politiques dans lesquelles, globalement, les impacts positifs l'emportent sur les impacts négatifs – dans lesquelles les avantages priment sur les inconvénients, actuellement ou plus tard. L'évaluation d'impact doit présenter tous les impacts positifs et négatifs, de manière claire et systématique. »*¹⁴⁰. C'est pour cette raison qu'il nous semble intéressant de regarder, dans le cadre de l'analyse de contenu, si les rapports considèrent les effets négatifs et positifs de la mesure proposée sur les changements climatiques.

Enfin, les lignes directrices recommandent également de considérer si les impacts sont de nature **irréversible**, ainsi que leurs effets à **court et à long terme**¹⁴¹. Ces deux aspects sont justement des caractéristiques des changements climatiques, d'où l'intérêt de mentionner cette attention particulière au sein des lignes directrices.

Ensuite, un autre élément intéressant des lignes directrices constitue la partie sur les **méthodologies** disponibles. Sans entrer dans les détails, bien que cette question mériterait un traitement particulier, plusieurs outils disponibles sont présentés pour analyser les impacts¹⁴² ainsi que les différentes méthodes de comparaison des options (coût-bénéfice, coût-efficacité, analyse multicritère, analyse du risque et analyse de sensibilité)¹⁴³. Pour illustrer quand même l'application de ces méthodologies au cas des changements climatiques, certains modèles sectoriels, par exemple PRIMES et POLES, permettent d'analyser l'impact des permis d'émissions de dioxyde de carbone sur le marché de l'énergie. Des modèles d'impacts strictement environnementaux existent également¹⁴⁴. Ces modèles servent à estimer les coûts externes en retraçant le « chemin des impacts » depuis les émissions jusqu'aux impacts sur l'environnement et en essayant de monétariser ces coûts. Selon la Commission, cette méthodologie a permis, en quantifiant les dommages environnementaux et sur la santé, de produire des décisions politiques mieux informées et plus cohérentes avec les objectifs de

¹³⁷ EUROPEAN COMMISSION, Part III Annexes to Impact Assessment Guidelines, Brussels, 2009, pp43-44.

¹³⁸ *Ibid.*, p44.

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p10.

¹⁴¹ EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005,

¹⁴² EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002, p33.

¹⁴³ *Ibid.*, pp35-37

¹⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p72.

développement durable¹⁴⁵. Ce type de modèle peut donc s'appliquer aux émissions de GES dans le cas des changements climatiques. Bref, le but n'est pas ici de discuter de la valeur des ces différentes méthodologies mais de montrer que certaines d'entre elles sont apparemment disponibles pour évaluer les impacts des mesures sur les changements climatiques. Par ailleurs, un système de guidance sur internet a été créé pour aider les responsables des études d'impact à repérer les impacts de la proposition de mesure évaluée et à choisir les outils nécessaires à l'étude d'impact en question¹⁴⁶. Il s'agit de IQ Tools (« Indicators and quantitative tools for improving the impact assessment process for sustainability ») entré en application en 2006 et aujourd'hui rebaptisé IA Tools. Cette initiative a été développée par un consortium d'instituts de recherche européens et est maintenant dans les mains de l'Institut des études technologiques prospectives du JRC (Joint Research Center)¹⁴⁷. Cependant, malgré cet objectif louable, la plupart des rédacteurs d'analyses d'impact semblerait préférer des consultants extérieurs ou faire appel directement au JRC pour la conception de modèle ou encore aux experts de la DG ENV ou ECFIN¹⁴⁸.

Nous terminons par observer ce qui est dit à propos des **groupes inter-services**, surtout par rapport à notre seconde hypothèse. Dans les lignes directrices de 2002, il est déjà fait mention à l'importance de la coordination précoce entre services afin d'éviter l'approche unisectorielle et de résoudre les problèmes potentiels dès le début du processus ainsi que d'utiliser au maximum l'expertise et la connaissance disponible au sein de la Commission¹⁴⁹.

Nous constatons une évolution dans l'obligation de mettre en place de tels groupes. Ainsi dès 2002, les DG intéressées restent libres de participer aux analyses d'impact des initiatives d'une autre DG mais les lignes directrices conseillent d'au moins informer et de consulter toutes les DG aux étapes importantes de la rédaction de l'évaluation d'impact. Pour certaines initiatives de nature transversale ou considérées comme très importantes par la Commission, identifiées par la stratégie politique annuelle ou le programme de travail de la Commission, la constitution d'un groupe inter-services est obligatoire¹⁵⁰. Ce groupe, constitué de la DG responsable, d'autres DG et de l'unité stratégique de planification et de programmation du Secrétariat général, doit coordonner l'évaluation d'impact approfondie (à l'époque, le système distinguait encore les études d'impact préliminaires et approfondies¹⁵¹). Depuis 2005, l'établissement d'un groupe inter-services est désormais obligatoire pour toutes les initiatives transversales, donc non plus seulement celles pointées dans le programme de travail, et l'absence d'un tel groupe doit être justifiée¹⁵². Enfin les dernières lignes directrices de 2009 rendent cette étape de la procédure obligatoire pour toutes les analyses d'impact¹⁵³. Même si ces dernières ne concernent pas notre échantillon, cette gradation vers l'obligation systématique semble montrer l'importance que le Secrétariat général, à travers ses lignes directrices, accorde de plus en plus à cette coordination. En effet, ces groupes inter-services sont considérés comme « *le meilleur moyen pour les autres DG de s'assurer que leurs points de vue sont pris en compte* »¹⁵⁴. Dit comme ça, l'implication de la DG ENV serait presque une garantie que les changements climatiques soient pris en considération dans le rapport. Nous verrons donc si nos résultats le confirment.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p66.

¹⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, Part III Annexes to Impact Assessment Guidelines, Brussels, 2009, p65.

¹⁴⁸ Interview Jim Dratwa, 09/04/2009.

¹⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION, Impact assessment in the Commission-guidelines, Brussels, 2002, p13.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibid*, p3.

¹⁵² EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005, p9.

¹⁵³ EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p8.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

En conclusion, cette analyse limitée des lignes directrices du système d'analyse d'impact de la Commission semble montrer que les éléments sont réunis pour que la question des changements climatiques soit intégrée au sein des rapports. En effet, en dehors de la checklist des impacts environnementaux qui intègre explicitement la question des changements climatiques, d'autres recommandations des lignes directrices peuvent favoriser indirectement leur prise en compte. C'est le cas des recommandations sur la catégorisation des problèmes, la cohérence avec la stratégie de développement durable, l'évaluation des impacts, le principe de précaution, les aspects méthodologiques ainsi que les groupes inter-services.

3.3.2. Analyse des rapports d'impacts sélectionnés

Par souci de clarté, nous présentons ici une synthèse des résultats de l'analyse de contenu et des interviews afin d'aboutir à certaines conclusions et leçons de bonne pratique. Les grilles d'analyse détaillées de chaque rapport ainsi que les tableaux récapitulatifs synthétiques se trouvent en annexes et peuvent appuyer utilement la lecture (cf annexes II et III).

a) Conclusions générales

Première question : les changements climatiques sont-ils pris en compte dans les rapports analysés ?

Dans cette première partie, nous répondons à la première question et testons la première hypothèse. Notons toutefois que nous empiétons sur la suite de la structure de l'analyse en mettant déjà en évidence des éléments de bonne pratique relatifs à la qualité des analyses.

<p>1° les changements climatiques sont-ils pris en compte dans le rapport ?</p> <p><i>Hypothèse 1 : oui</i></p>	<p>→ Analyse de contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 2 de la grille :</i> <ul style="list-style-type: none"> - indicateurs directs et indirects relatifs aux changements climatiques - place des indicateurs - effets positifs et négatifs de la mesure sur les changements climatiques - cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs - cohérence dans l'emplacement des indicateurs <p>→ (Interviews)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Détails sur les éléments de la partie 2 de la grille si nécessaire</i> - Auteurs des rapports
---	--

Pour l'ensemble des rapports analysés, la **réponse à la première question est affirmative**, c'est-à-dire que tous les rapports prennent en compte la problématique des changements climatiques. Ces rapports sont issus de notre échantillon qui, nous le rappelons, a été choisi sur base de mesures liées a priori directement à la problématique des changements

climatiques. Cette première conclusion **confirme ainsi notre première hypothèse** qui postulait que la problématique des changements climatiques devrait être intégrée au sein des rapports d'impact de la Commission liés directement à la question, étant donné la mission d'intégration du développement durable du système d'analyse d'impact et l'importance de cet enjeu au sein de la politique européenne. Cependant, même si la réponse est affirmative pour tous les rapports, des différences sont perceptibles à plusieurs niveaux du deuxième groupe de critères de la grille, c'est-à-dire les types d'indicateurs directs et indirects relatifs aux changements climatiques, la place de ces indicateurs, la cohérence entre ceux-ci et la thématique de la mesure et enfin la cohérence dans l'emplacement des indicateurs.

Concernant le **type d'indicateurs**, des indicateurs **directs** relatifs aux changements climatiques sont présents dans tous les rapports analysés, ce qui ne permet pas de douter de la prise en compte réelle de cette question. Tout d'abord, s'agissant des indicateurs directs, il y a ceux concernant les **causes** des changements climatiques. Les plus courants se réfèrent aux émissions de gaz à effet de serre (en CO₂eq), et de CO₂ en particulier, sauf un rapport qui se focalise également sur les NOX en tant que cause de formation d'un autre gaz à effet de serre, l'ozone. La référence à ces émissions est ainsi présente dans huit rapports, c'est-à-dire plus de la moitié des rapports. Deuxièmement, le recours au concept d'externalité négative ou environnementale, de coût externe ou de coût social pour qualifier les émissions de gaz à effet de serre est effectué dans six rapports (faisant partie des huit cités ci-dessus). Cet indicateur se réfère à la catégorie de problème d'échec de marché, comme expliqué dans les lignes directrices (cf supra). L'utilisation de cette notion permet de placer ces émissions de gaz à effet de serre dans le contexte économique, ce qui ajoute un angle de vue au problème. Enfin, un dernier type d'indicateur relevé concernant les causes est l'incrimination plus spécifique d'une consommation particulière, comme celle de carburant pour les automobiles mise en évidence dans les deux rapports sur les émissions des véhicules.

Deuxièmement, des indicateurs directs concernent les **effets** des changements climatiques. La moitié des rapports contiennent des indicateurs variés appartenant à cette catégorie. A noter que cela est systématique lorsque les mesures touchent des pays en développement (les quatre rapports de la DG DEV) qui mentionnent les effets des changements climatiques sur la région en général, sur la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, sur la hausse du niveau marin et sur la durabilité de l'environnement. Deux rapports issus d'autres DG abordent cependant également cette question par le biais des risques et coûts et des impacts sur la santé que les changements climatiques peuvent engendrer.

Enfin, des indicateurs directs sont relatifs à la **gestion** des changements climatiques. Premièrement, la moitié des rapports font allusion aux politiques et objectifs européens existants dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques, ce qui intègre la mesure proposée à la réponse politique globale à la problématique. Cela est fait soit pour montrer tout simplement la cohérence avec les politiques existantes, soit pour souligner la plus-value ou la complémentarité de la mesure proposée. Ces indicateurs sont donc en adéquation avec l'objectif que se donne le système d'analyse d'impact de promouvoir la cohérence des politiques entre elles et avec le développement durable. Un deuxième type de référence à la gestion est la mention à l'adaptation ou à l'atténuation des changements climatiques, qui sont généralement les deux axes d'action à travers lesquels les politiques se structurent. Sur l'ensemble des rapports, un seul fait référence à ces deux axes, un autre s'appuyant sur l'axe adaptation et un dernier sur l'axe atténuation. Ensuite, trois rapports font référence au monitoring des émissions de gaz à effet de serre afin d'évaluer les effets de la mesure, ce qui fait partie de la gestion de la problématique également puisqu'il s'agit d'effectuer un suivi des mesures en fonction des objectifs fixés et des impacts attendus. Enfin, seuls deux rapports font référence à des données du GIEC qui constitue l'instance scientifique sur laquelle

s'appuient les négociations dans le cadre de la Convention cadre des Nations Unies pour les changements climatiques et principalement des négociations au sein du Protocole de Kyoto, ce qui fait donc partie de la gestion internationale du problème.

Au niveau des indicateurs **indirects**, nous en avons relevé dans la plupart des rapports, à savoir onze sur quatorze. Comme pour les indicateurs directs, nous les classons en trois catégories. Au niveau des **causes**, trois rapports utilisent la notion d'externalités environnementales, comme dans les indicateurs directs mais sans citer explicitement les émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, le rôle de certains écosystèmes ou d'activités d'exploitation de systèmes naturels agissant sur le climat et donc aussi sur les changements climatiques est cité dans deux rapports, que ce soit l'agriculture et la foresterie ou les océans et les forêts tropicales. Concernant les **effets**, quatre rapports y font allusion. Les effets mentionnés sont la hausse de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et la destruction ou dégradation environnementale. Ces éléments sont identiques aux indicateurs directs liés aux effets, à la différence que le rôle des changements climatiques dans ces effets n'est pas expliqué, ce qui sous-entend une connaissance du phénomène suffisante pour identifier et comprendre l'interaction. Ensuite, dans trois rapports, des indicateurs indirects sont également relatifs à la **gestion** des changements climatiques, en faisant référence à l'agenda environnemental, aux priorités environnementales, aux politiques environnementales et à la stratégie de développement durable ou encore à la dimension environnementale des Millenium Development Goals, ce qui intègre implicitement la question des changements climatiques. Enfin, nous retrouvons dans trois rapports des indicateurs plus généraux, qui ne peuvent être rattachés à une de ces trois catégories. Ils font référence au greening et à la performance environnementale du secteur et aux impacts et bénéfices environnementaux de la mesure, dont les changements climatiques font partie.

Pour résumer ce premier point de conclusion, nous avons classé les indicateurs directs en trois catégories et les indicateurs indirects en quatre catégories. Ces indicateurs directs sont présents dans tous les rapports et les indicateurs indirects dans la majorité de ceux-ci, à savoir onze sur quatorze. Au niveau des catégories définies, c'est-à-dire les causes, les effets et la gestion des changements climatiques (et la catégorie « autre » pour les indicateurs indirects), douze rapports sur quatorze possèdent au moins deux catégories d'indicateurs, ce qui montre une certaine variété au niveau du traitement de la question des changements climatiques.

En ce qui concerne l'analyse des impacts sur les changements climatiques, nous avons jugé intéressant de savoir si les **effets positifs et/ou négatifs** sont analysés. La plupart des rapports n'abordent que les effets positifs de la mesure sur les changements climatiques. Cela s'explique soit par le caractère encore imprécis des mesures proposées, soit simplement par l'absence d'effets négatifs. Ainsi, dans six rapports, les effets sont positifs mais le détail de ceux-ci n'est pas expliqué. Dans trois rapports, la teneur de ces effets positifs est par contre présentée de manière précise. Enfin, le seul cas où l'absence d'effets négatifs nous a interpellé est le rapport sur le plan d'action pour la biomasse de la DG TREN. Celui-ci ne porte pas attention aux aspects négatifs généralement cités dans le débat sur la production énergétique à partir de la biomasse. Nous aurions attendu une référence à ces critiques négatives étant donné la controverse sur le sujet, même si celle-ci se focalise essentiellement sur les biocarburants. Seule réserve, le rapport inclut dans l'évaluation des impacts, à travers la méthode de l'analyse du cycle de vie, les émissions de gaz à effet de serre associées à la production de biomasse, ce qui intègre une partie de ces effets négatifs.

Les quatre rapports restants envisagent les effets positifs et négatifs de l'initiative proposée sur les changements climatiques. D'une part, il s'agit de thématiques plus

controversées, c'est-à-dire les initiatives sur les piles à combustibles et l'hydrogène et sur les biocarburants (d'où le contraste avec le rapport sur la biomasse), bien que les effets positifs soient mis en avant. D'autre part, il s'agit de mesures qui ne visent pas la diminution des GES et qui peuvent par conséquent avoir des effets indirects négatifs sur ces émissions (normes d'émissions des véhicules).

Par rapport à l'**emplacement des indicateurs**, ceux-ci sont présents dans les six chapitres (définition du problème, objectifs, options, comparaison des options, impacts et monitoring) dans seulement un rapport. Des indicateurs se situent dans cinq chapitres dans trois rapports et dans quatre chapitres dans trois autres rapports. De plus, les indicateurs de deux autres rapports se situent dans la définition du problème, les objectifs et les impacts, ce qui constitue les chapitres à notre sens les plus importants. Soulignons dès à présent que pour ces neuf rapports, la cohérence entre les indicateurs et la thématique de l'initiative a été établie à une exception près, de même que la cohérence dans l'emplacement de ceux-ci, remplissant ainsi deux de nos trois critères de qualité. Ce serait la preuve qu'il existe un lien entre une prise en compte satisfaisante de la question des changements climatiques et la place des indicateurs au sein du rapport. Pour le reste, les indicateurs sont présents dans l'analyse des impacts et la comparaison des options pour deux rapports, dont la cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs est incomplète. Pour deux autres rapports, ceux-ci sont placés dans les objectifs et l'analyse des impacts et là aussi la cohérence est faible. Enfin, le dernier rapport possède des indicateurs au sein de la définition des problèmes, les objectifs et les options. Sa cohérence entre la thématique de la mesure et les indicateurs est par contre établie. Cette corrélation entre la cohérence entre la thématique de la mesure et les indicateurs et l'emplacement de ceux-ci est donc constatée pour la majorité des rapports analysés puisque seules deux exceptions sont remarquées.

Une **première leçon de « bonne pratique »** peut être déduite de ces observations. Selon celles-ci, une bonne prise en compte de la question des changements climatiques, quand celle-ci est bien entendu justifiée par rapport à la thématique de la mesure, va de pair avec une distribution des références à la question au sein de l'ensemble des chapitres du rapport ou en tous cas des principaux (définition des problèmes, objectifs et analyse des impacts). Cette recommandation semble assez simpliste puisqu'elle s'applique sans doute naturellement dès que le problème est considéré comme faisant partie de la mesure à évaluer.

Se pose alors une question plus essentielle, à savoir la détermination des changements climatiques en tant que problème à intégrer dans l'initiative. C'est là que se trouve la véritable leçon de bonne pratique, à savoir débiter l'analyse d'impact par une réflexion assez poussée lors de la première étape de la préparation du rapport, c'est-à-dire précisément l'étape de définition du problème. Même si le processus d'analyse d'impact est itératif et que la première étape peut être revisitée à la lumière des étapes suivantes, il semble qu'elle permet néanmoins de structurer la réflexion et d'envisager les enjeux à prendre en compte dès le départ. Elle constitue la base sur lesquels les objectifs sont déterminés, les options définies et par la suite les impacts évalués. Ce n'est donc pas pour rien que la structure de la présentation du rapport commence par la définition du problème. Remarquons qu'ici nous parlons surtout de la définition des problèmes au sens large et pas encore de la définition du problème précis au niveau de sa chaîne de causalité, ce qui constitue d'ailleurs un exercice compliqué. Bien sûr, l'ouverture de la définition des problèmes est plus ou moins large selon les cas, selon que les propositions soient larges ou spécifiques, qu'elles soient nouvelles ou portant sur des politiques existantes¹⁵⁵. Ainsi, l'exemple du 7^e programme-cadre de recherche permettait de consacrer du temps à une réflexion approfondie¹⁵⁶. Concernant les changements climatiques,

¹⁵⁵ Communication personnelle, Notis LEBESSIS, interview réalisée le 24/04/2009.

¹⁵⁶ Communication personnelle, Jim DRATWA, interview réalisée le 09/04/2009.

il est évident que l'actualité et l'orientation de la politique de la Commission ne permet pas vraiment d'omettre la présence de cette problématique, d'autant plus que plusieurs « pressions » existent au sein de la procédure d'analyse d'impact pour empêcher cet oubli¹⁵⁷, notamment si cet oubli révèle un conflit d'intérêt entre plusieurs préoccupations. Cependant l'approfondissement de la question et le choix de l'angle d'intégration de la mesure au sein de la problématique est autre chose. Cette recommandation n'est donc pas nouvelle puisqu'elle fait partie des lignes directrices mais la confirmation de l'importance de cet effort sur la « qualité » des rapports d'impact (à travers le premier critère de qualité de cohérence des indicateurs avec la thématique de l'initiative) par les résultats de cette étude nous oblige à la rappeler. De même, l'évaluation récente du système par le Comité d'analyse d'impact avait pointé parmi les lacunes le manque d'exhaustivité dans la définition du problème (cf supra), ce qui nous donne une raison supplémentaire de souligner ce point. La suite du questionnement concernant cette bonne pratique se réfère aux modalités de cette réflexion englobante, ce qui ouvre la voie à une autre leçon de bonne pratique, à savoir la réflexion ou le diagnostic collectif¹⁵⁸. Nous reviendrons sur ce point par la suite, essentiellement au travers de la collaboration inter-services et plus spécifiquement du rôle de la DG ENV.

Au niveau des résultats de la **cohérence entre la thématique de l'initiative proposée et les indicateurs présents relatifs aux changements climatiques**, neuf rapports sont cohérents, trois incomplètement et deux faiblement. Etant donné que nous considérons cette cohérence comme un des trois critères de la qualité du rapport à l'égard de l'intégration des changements climatiques, ces résultats sont donc moyennement satisfaisants. Les rapports en difficulté à ce niveau le sont pour différentes raisons. Soit ils souffrent d'un manquement clair au niveau d'une dimension des changements climatiques qui nous semble importante vis-à-vis de l'objet de la mesure (oublier de mentionner que l'ozone troposphérique, formée entre autres à partir des NOX, est un gaz à effet de serre). Soit les indicateurs sont en majorité indirects et le rapport manque de références et d'explications explicites par rapport aux changements climatiques. Soit enfin la question des changements climatiques aurait mérité un traitement plus approfondi. A noter que dans ce dernier cas de figure, d'autres aspects des rapports ne sont pas très fouillés ce qui montre qu'il ne s'agit pas d'un problème spécifique à notre question d'étude. Ce premier critère de qualité est donc satisfait dans neuf rapports sur quatorze, ce qui donne un résultat global moyen mais acceptable.

Enfin, la **cohérence dans l'emplacement des indicateurs**, qui constitue le deuxième critère de qualité, a été établie pour onze rapports, ce qui représente un meilleur résultat. Pour le reste, un rapport est partiellement cohérent, en raison de l'absence d'indicateurs dans le chapitre des impacts alors qu'ils sont présents tout au long de la première partie, bien que cette absence soit néanmoins justifiée. Enfin, les deux derniers rapports pour lesquels la cohérence n'est pas établie sont des rapports pour lesquels la cohérence entre la thématique et les indicateurs est faible également. Plus exactement, aucune conclusion sur la cohérence de l'emplacement des indicateurs n'a pu être tirée à cause de la faiblesse du rapport de manière générale. Mis à part ces trois exceptions, la conclusion finale est donc plutôt positive.

Si nous reprenons ces deux derniers points, nous pouvons affirmer que huit rapports sont cohérents sur les deux plans et remplissent donc ces deux critères de qualité. Ce résultat est donc plutôt moyen car cela ne représente qu'un peu plus de la moitié des rapports. Les résultats combinés sont donc moins bons que les résultats séparés. Pour le reste, deux rapports sont insatisfaisants sur ces deux points, mais la limitation du contenu de ces rapports n'est pas

¹⁵⁷ Groupes inter-services, consultation externe, consultation inter-services, IA Board

¹⁵⁸ Communication personnelle, Notis LEBESSIS, interview réalisée le 24/04/2009.

spécifique à la question des changements climatiques. Enfin, quatre rapports sont cohérents uniquement sur un des deux points, en l'occurrence trois sur l'emplacement des indicateurs et le dernier sur la relation entre les indicateurs et la thématique de la mesure.

Deuxième question : de quelle manière la problématique des changements climatiques est-elle abordée dans les rapports analysés ?

Notre **seconde hypothèse** postulait l'existence d'une différence de qualité entre les rapports analysés et supposait que celle-ci serait liée au degré d'implication de la DG Environnement au sein du groupe inter-services. Pour vérifier cette hypothèse, il faut donc d'abord évaluer les rapports selon les trois critères de qualité. Les résultats relatifs à la première question ont déjà apporté des réponses au niveau des deux premiers critères de qualité, à savoir les deux sortes de cohérence. Dans ce premier sous-chapitre, le troisième critère de qualité (double considération entre caractéristiques du risque environnemental et éléments techniques) est évalué afin de dresser les conclusions sur la différence de qualité des rapports. Dans une seconde partie, les informations institutionnelles obtenues par l'analyse de contenu et les interviews permettent de tester la corrélation entre la qualité des rapports et la participation de la DG ENV.

Par ailleurs, la réponse à cette deuxième question de recherche tente d'aller au-delà de la seconde hypothèse, comme expliqué dans la partie méthodologique, en repérant d'autres facteurs explicatifs des différences de qualité des rapports ou d'autres leçons de bonne pratique que celles déjà ébauchées grâce à la réponse à la première question. Ces aspects sont donc également abordés dans la seconde partie.

<p>2° comment les changements climatiques sont-ils pris en compte dans le rapport ?</p> <p><i>Hypothèse 2 :</i> <i>a) différence de qualité des rapports</i> <i>--> critères de qualité</i></p>	<p>→ Analyse de contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 2 de la grille :</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs relatifs aux changements climatiques 2. Cohérence dans l'emplacement des indicateurs ▪ <i>Partie 3 de la grille :</i> <ol style="list-style-type: none"> 3. Double considération <ul style="list-style-type: none"> - caractéristiques du risque environnemental - éléments techniques
--	--

Commençons donc cette **première partie** par les éléments obtenus par la troisième partie de la grille d'analyse de contenu.

Tout d'abord, nous avons relevé les éléments relatifs à la prise en considération des changements climatiques en tant que « **risque environnemental** » tel que nous l'avons défini précédemment. Concernant les cinq caractéristiques du risque environnemental, neuf rapports en mettent en évidence au moins une. La caractéristique la plus citée est la **globalité**, présente dans la moitié des rapports. Cela peut se comprendre car cette caractéristique est facilement associée à la problématique qui nous intéresse ainsi qu'aisément intégrable dans le texte, en faisant référence par exemple à la nécessité d'intégrer tous les secteurs (globalité des causes)

dans l'effort d'atténuation et d'agir au niveau international (globalité de la gestion) pour contrer les conséquences négatives des changements climatiques (globalité des effets). L'interaction entre les changements climatiques et d'autres menaces environnementales est parfois mentionnée pour montrer la globalité des problèmes environnementaux qui révèle aussi la complexité des chaînes de causalité.

Deuxièmement, l'**incertitude scientifique** entourant quelques éléments du phénomène est citée dans six rapports. A noter que l'incertitude scientifique est abordée au niveau des causes des changements climatiques (rôle des traînées de condensation des avions, pratiques agricoles concernant les biocarburants) ou de ses effets (ampleur de la hausse du niveau marin, effets sur la biodiversité, rôle dans la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles ou plus généralement dans la détérioration de l'environnement). La présence d'incertitudes scientifiques peut également être tout simplement mentionnée, sans dire sur quoi elles reposent ou encore déduites de la nécessité d'améliorer la compréhension du phénomène des changements climatiques.

Ensuite, l'**irréversibilité** est soulignée dans cinq rapports. Elle se situe au niveau des concentrations de gaz à effet de serre et, par conséquent, au niveau des effets des changements climatiques, précisés (« catastrophes naturelles », « hausse du niveau marin ») ou pas (« conséquences des changements climatiques »). Quatrièmement, l'**inertie** du système n'est citée que dans deux rapports et de manière assez implicite. En effet, l'inertie est perçue lors des références aux conséquences à long-terme des changements climatiques et de l'importance des décisions prises dans les dix ans à venir. Néanmoins, l'inertie est liée à la caractéristique d'irréversibilité qui est elle-même abordée dans cinq rapports et pourrait découler de cette considération. Enfin, la **chronicité** du phénomène n'est citée dans aucun des rapports analysés, c'est-à-dire que le caractère non-accidentel mais au contraire cumulatif et continu des changements climatiques n'est pas mis en évidence. Cependant les effets différés dans le temps qu'un tel phénomène chronique engendre se retrouvent dans la caractéristique de l'inertie du système que deux rapports mentionnent. La prise en compte de ces deux dernières caractéristiques reste néanmoins faible et très peu explicite, peut-être car elles se réfèrent à des questions complexes qui trouvent davantage leur place dans une recherche de sciences naturelles que dans un rapport d'analyse d'impact.

La référence au **principe de précaution** se retrouve quant à elle uniquement dans trois rapports d'objets différents. Dans le rapport sur la stratégie de réduction des catastrophes naturelles, le principe de précaution n'est pas cité explicitement mais l'approche anticipative préconisée dans le cadre des changements climatiques s'y réfère directement étant donné que l'anticipation fait partie de la définition du principe (notamment dans les deux rapports qui utilisent cette notion). A noter que ce rapport fait référence, par ailleurs, au principe de prévention. Celui-ci est appliqué aux catastrophes naturelles qui constituent des risques auxquels des précédents et des probabilités d'occurrence peuvent être calculées, ce qui n'est pas le cas des changements climatiques pour lesquels des incertitudes scientifiques subsistent. Les principes de précaution et de prévention ne sont donc pas confondus dans ce rapport. Dans le rapport sur le plan européen stratégique des technologies énergétiques, le principe de précaution est également défini comme une démarche anticipative et en l'occurrence une démarche active puisqu'il est mis en évidence que le coût de l'inaction est supérieur au coût de l'action dans le cas des changements climatiques. Enfin, le dernier rapport qui mentionne le principe de précaution est celui sur le 7^e programme-cadre de recherche. La définition est ici plus fouillée mais aussi moins spécifiquement appliquée au cas des changements climatiques. Le principe de précaution est en effet abordé dans le cadre du rôle de la recherche et des technologies en général. Cependant il est lié aux changements climatiques pour deux raisons. D'une part, il est conçu comme la promotion de technologies au nom de l'environnement ou du moins en prenant en compte les problèmes environnementaux

existants. D'autre part, la nécessité d'agir via la recherche pour atténuer les changements climatiques constitue un message clé du rapport. Autre remarque, sur ces trois rapports, deux contiennent une référence à l'incertitude scientifique qui est le fondement même du principe de précaution (stratégie de réduction des catastrophes naturelles et 7^e programme-cadre de recherche).

Ce qui ressort sur ce point, c'est que le principe de précaution n'est pas souvent abordé mais que, dans les cas où il est mentionné, sa définition correspond à celle que nous avons adoptée dans cette étude pour les changements climatiques (cf supra), et en l'occurrence à une démarche active et anticipative.

Pour conclure sur cette première série d'indicateurs relatifs à l'analyse des changements climatiques en tant que risque environnemental, nous pouvons dire que la majorité des rapports contiennent au moins une référence à une de ces caractéristiques, ce qui est assez positif. Cependant, des différences notables sont visibles au niveau de l'ampleur de cette catégorie de critères. Ainsi, sur les neuf rapports, trois rapports ne contiennent seulement qu'une caractéristique du risque environnemental, ce qui est plutôt insatisfaisant, et deux rapports deux caractéristiques, ce qui est considéré comme satisfaisant mais peu développé. Les autres obtiennent un score plus honorable car un rapport contient trois caractéristiques, deux rapports en contiennent quatre y compris le principe de précaution et un rapport en possède cinq incluant le principe de précaution également. Ces trois rapports les plus performants à cet égard sont aussi les trois rapports qui contiennent la référence au principe de précaution, ce qui pourrait signifier qu'une analyse relativement approfondie des changements climatiques en tant que risque environnemental facilite le recours à ce principe, ou du moins lui ouvre la voie.

Au final, l'analyse des changements climatiques en tant que risque environnemental est donc moyennement bien prise en compte. En effet, neuf rapports mobilisent au moins une de ses caractéristiques mais six seulement sont satisfaisants à cet égard, dont quatre très satisfaisants. Il existe donc un potentiel d'amélioration à développer. Remarquons que, dans ces six rapports, les changements climatiques font partie de la définition du problème, ce qui pourrait donc être une condition de l'analyse de ceux-ci en tant que risque environnemental. Par ailleurs, ces rapports sont également tous cohérents au niveau des indicateurs par rapport à l'objet de l'initiative analysée ainsi que dans l'emplacement des indicateurs, à une exception près. Pour rappel, la considération du risque environnemental ne constitue pas un critère de qualité en soi dans cette étude mais se couple aux éléments techniques décrits ci-après. Cependant, cette première considération semble venir s'ajouter aux deux critères de qualité précédents, ce qui est un signal positif. En effet, nous soulignons à nouveau que plusieurs critiques du système d'analyse d'impact ont mis en évidence la difficulté d'appréhender les impacts environnementaux en raison de leur nature spécifique, nature que les caractéristiques du risque environnemental ont le mérite de mettre en lumière. L'importance de cette focalisation peut donc s'intégrer dans une vision de promotion de la qualité de l'analyse d'impact. Et pour revenir au principe de précaution, il est flagrant de remarquer la corrélation entre l'évocation de celui-ci et le nombre de caractéristiques du risque environnemental mentionnées. Au delà de l'incertitude scientifique qui fait partie des conditions de l'application du principe de précaution, une bonne analyse d'un risque environnemental tel que les changements climatiques pourrait donc permettre de mettre en évidence l'utilité du recours au principe de précaution.

A propos de la deuxième catégorie de critères, à savoir les **éléments techniques**, plusieurs conclusions peuvent être tirées également. Neuf rapports contiennent au moins un élément technique. Plus précisément, deux rapports sont peu développés puisqu'ils ne contiennent

qu'une référence à des données spécifiques aux changements climatiques ou au modèle utilisé. Par contre, trois rapports possèdent trois types d'éléments techniques et les quatre autres l'ensemble de ces éléments. Nous pouvons donc établir que la moitié des rapports analysés sont bien développés au niveau technique. Pour deux d'entre eux, il est amusant de remarquer que la difficulté de quantification est signalée, bien qu'effectuée, révélant un certain effort dans cette direction. Quant aux cinq rapports qui ne contiennent aucun élément technique, cela est justifié dans deux cas. L'impossibilité de quantifier les impacts est justifiée en raison de caractéristiques spécifiques à la thématique ou de la portée trop large de l'initiative. Dans le troisième cas, aucune difficulté n'est invoquée, le rapport annonce simplement sa nature qualitative. Pour les deux rapports restants, aucun avertissement ou justification n'est présentée.

A propos des types d'aspects techniques, des **données** liées aux changements climatiques sont présentes dans huit rapports. Celles-ci sont relatives à des études mobilisées pour la préparation du rapport, aux résultats de la consultation ou encore aux travaux du GIEC. Les études utilisées sont parfois présentées en annexe de manière plus détaillée. A noter que le recours aux études externes est relativement fréquent pour le travail d'analyse d'impact au sein de la Commission¹⁵⁹. Par ailleurs, des manques de données sont identifiés dans deux rapports.

La **quantification** de facteurs liés à la problématique est effectuée dans sept rapports. En général, la quantification vise les émissions de CO₂, soit au niveau du potentiel de réduction envisagé par les options de la mesure soit au contraire de l'augmentation possible. Parfois ce sont les émissions de gaz à effet de serre en général qui sont quantifiées, en CO₂eq. Un rapport quantifie également séparément la réduction des émissions de NO_x. Ces quantifications peuvent se faire sous forme de pourcentage ou en chiffres absolus. Par ailleurs, d'autres facteurs liés aux changements climatiques peuvent être quantifiés, comme le potentiel de réduction de pétrole.

La **monétarisation** des impacts liés à la question des changements climatiques est présente dans six rapports. Au niveau des causes qui justifient la mesure, les coûts externes que représentent les émissions de CO₂, en l'occurrence de certains produits ou de systèmes énergétiques, sont monétarisés. Un rapport calcule aussi la réduction du « coût social du carbone », expression renvoyant également aux externalités environnementales. Par ailleurs, au niveau des bénéfices de la mesure proposée, ce sont les émissions de CO₂ évitées qui sont monétarisées. Cela est parfois fait pour l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre également. Un rapport monétarise plus spécifiquement le bénéfice des émissions de N₂O évitées. Enfin, un seul rapport monétarise un coût de réduction des émissions de GES, en l'occurrence le coût marginal d'abattement de la tonne de CO₂.

En dernier lieu, la référence et l'explication de la **méthodologie** utilisée sont présentées dans six rapports également. Les modèles mentionnés sont TREMOVE (modèle sectoriel pour le transport), PRIMES et POLES (modèles sectoriels pour l'énergie) et GREEN X (modèle sectoriel pour l'électricité). Ces modèles et leurs applications sont parfois présentés de manière assez complète en annexe. Dans deux rapports, aucun modèle précis n'est cité mais la méthodologie des rapports pour analyser les impacts est expliquée.

Ce que nous pouvons conclure de ce point est que la moitié des rapports prennent en compte les changements climatiques de manière technique de façon satisfaisante. Contrairement à l'analyse des caractéristiques du risque environnemental, les éléments techniques sont soit très bien développés, soit pas du tout (sauf dans deux cas). Il semble donc que la démarche soit comprise comme un ensemble, un effort global. Cela est logique car

¹⁵⁹ Communications personnelles, Jim DRATWA, interview réalisée le 09/04/2009, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009, Rémy DENOS, interview réalisée le 30/04/2009.

quantification et monétarisation nécessitent des études pour avoir accès à des données précises et des modèles ou méthodes pour traiter ces données. Notons que ces sept rapports sont tous cohérents, à une exception près, par rapport aux indicateurs présents et la thématique de la mesure et tous cohérents au niveau de l'emplacement des indicateurs. La qualité technique vient donc s'ajouter à ces deux critères de qualité précédents. Bien que ce critère, pris séparément, ne constitue pas un critère de qualité dans cette étude, nous voulions le préciser en raison de l'évaluation citée dans l'état de l'art qui avait attiré l'attention sur le fait que les rapports quantitatifs ne sont pas toujours les meilleurs en termes de qualité globale.

Pour les rapports qui ne possèdent pas d'éléments techniques, seuls deux le justifient et un le mentionne. Quant aux deux rapports qui ne justifient pas leur caractère exclusivement qualitatif, ils sont assez faibles en général au point de vue de la question des changements climatiques car nous n'avons pas établi de cohérence satisfaisante entre la thématique des initiatives et les indicateurs. La faiblesse technique vient donc s'ajouter aux autres.

Pour revenir à la critique citée précédemment concernant la difficulté de quantifier les impacts environnementaux en raison du manque de méthodologies, celle-ci n'est pas réellement rencontrée par nos résultats. En effets, sur les sept rapports insatisfaisants au niveau technique, deux le justifient de manière acceptable et le troisième annonce qu'il veut volontairement rester qualitatif, ce qui nous laisse quatre rapports. Dans trois cas, le manque de données quantitatives n'est probablement pas dû au manque de méthodologies adéquates mais surtout à une imprécision des rapports à tous niveaux. Pour le dernier rapport, un modèle était disponible et a été utilisé ce qui ne permet pas de parler de manque méthodologique. Dans cet exemple, l'aspect qualitatif des effets sur les émissions de CO₂ devrait donc s'expliquer par une autre raison, notamment la focalisation sur un autre sujet que les changements climatiques et la méfiance de la DG ENV sur les méthodes de monétarisation des émissions de CO₂ (cf infra), ce qui se réfère à un autre problème évoqué dans les critiques du système à savoir l'existence de controverses sur certaines méthodologies.

Quant à un éventuel potentiel d'amélioration des éléments techniques, cela ne nous semble pas spécialement intéressant de se focaliser sur ce point car cela est suffisamment mis en avant, aussi bien par les lignes directrices que par les critiques du système. Bien entendu, l'analyse d'impact devrait intégrer des éléments quantitatifs et méthodologiques si cela constitue une valeur ajoutée à l'évaluation. Dans le cadre de cette étude, le développement de ces aspects techniques a montré son intérêt et coïncide d'ailleurs avec d'autres critères de qualité. Ainsi, un des avantages de la quantification/monétarisation est par exemple la possibilité de comparer plus facilement les impacts environnementaux aux impacts économiques, même si les méthodes de quantification et de monétarisation peuvent être critiquables à certains égards. Les résultats obtenus ne nous permettent pas cependant de proposer d'autres recommandations que celles présentées au sein des lignes directrices.

Grâce à ces **deux premières catégories d'éléments**, nous pouvons finalement aborder le **troisième critère de qualité** consistant en une « double considération » de ces deux groupes de critères. Nous pouvons donc remarquer que trois rapports possèdent à la fois une analyse relativement développée des changements climatiques en tant que risque environnemental et une prise en considération technique de la question. Ces rapports sont ceux relatifs à la stratégie sur les biocarburants, l'initiative jointe sur les piles à combustibles et l'hydrogène et l'initiative jointe Clean Sky. Remarquons que la cohérence entre les indicateurs présents et l'objet de l'initiative proposée et la cohérence dans l'emplacement des indicateurs ont été établies pour ces trois rapports, ce qui confirme la qualité de ceux-ci selon l'ensemble des critères de cette étude. Ce faible nombre montre ainsi qu'une prise en considération assez complète au niveau, d'une part, de la compréhension de la particularité de la nature de la problématique et, d'autre part, de l'analyse au niveau quantitatif et méthodologique, semble

un exercice compliqué. De manière plus flagrante, les trois rapports les plus performants en matière d'analyse du risque environnemental ne contiennent aucun aspect technique, même si cette absence est justifiée de manière acceptable. L'inverse est assez vrai également car les quatre rapports les plus développés au niveau technique ne le sont pas du tout ou très peu au niveau du risque environnemental, sauf le rapport sur l'initiative jointe sur les piles à combustible et l'hydrogène qui fait partie des trois rapports que nous venons de distinguer.

Le système devrait donc peut-être encourager une prise en compte de la question des changements climatiques autant au niveau des caractéristiques du phénomène, qui décrit la particularité de ses causes, de ses effets et ainsi de sa compréhension, qu'au niveau technique, dont la quantification, la monétarisation, le recours à des données et des méthodologies précises peuvent faciliter la prise en considération du phénomène dans la comparaison des options et dans l'avis final du rapport, notamment vis-à-vis des impacts économiques. Cette perspective technique peut paraître importante au regard des critiques concernant la prise en compte des impacts environnementaux par rapport aux impacts économiques et plus généralement de l'équilibre entre les trois piliers du développement durable au sein des rapports d'impact. Comme déjà souligné, la nécessité d'insister sur ces efforts fait déjà partie des recommandations des lignes directrices du système, raison pour laquelle nous ne formulons pas de remarque supplémentaire. Cependant, l'analyse des caractéristiques du risque environnemental constitue selon nous un axe présentant un potentiel intéressant, qui pourrait s'intégrer par exemple dès l'étape de réflexion dans le cadre de la définition du problème. Nous avons déjà montré l'importance de cette étape en tant que point de départ de la préparation de l'initiative et nous pourrions ainsi lier ces **deux éléments de bonne pratique**. En effet, une bonne identification et compréhension des problèmes constitue une base essentielle de la réflexion. A partir du moment où les changements climatiques sont identifiés comme enjeu dès la phase de définition des problèmes, l'analyse de ces derniers en tant que risque environnemental pourrait donc constituer une variable à prendre en compte. Cela n'est d'ailleurs pas valable que pour les changements climatiques mais pour tous les autres risques environnementaux qui, encore une fois, présentent une nature particulière à travers certaines caractéristiques communes. L'opérationnalisation de cette leçon de bonne pratique reste à définir mais il semble que la réflexion collective au sein des groupes inter-services, et plus particulièrement la participation de la DG ENV, pourraient servir d'ancrage à cette recommandation. Nous reviendrons sur cette idée en fonction des résultats obtenus par le test de notre seconde hypothèse.

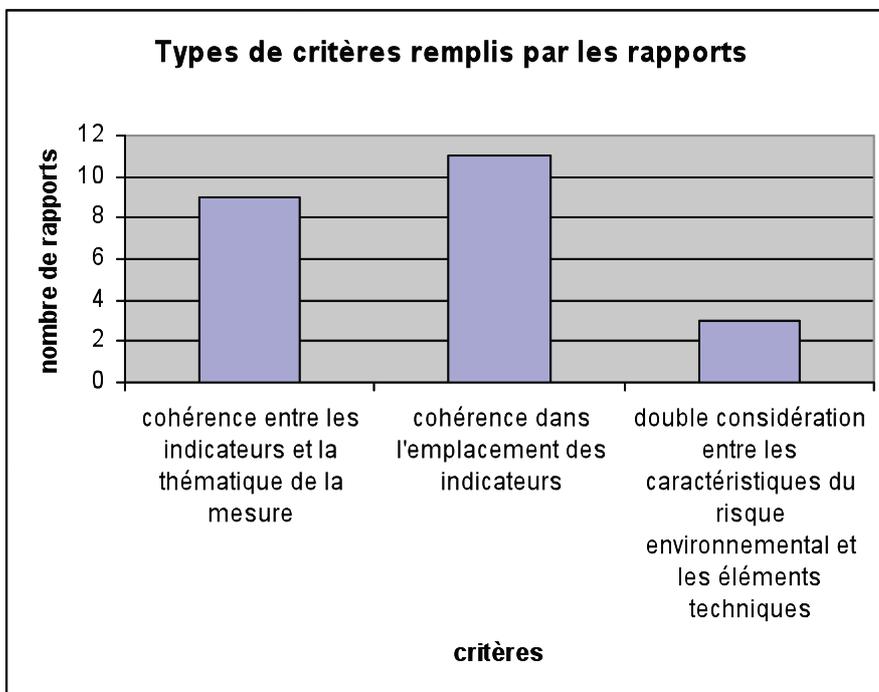
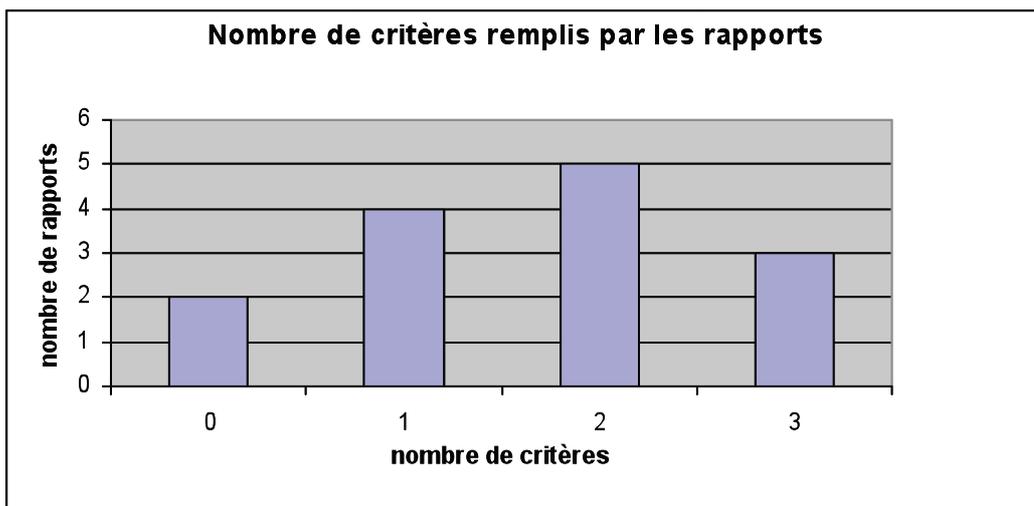
Pour conclure cette première relative aux critères de qualité, nous effectuons un récapitulatif de l'ensemble des rapports analysés.

Sur les quatorze rapports constituant l'échantillon :

- deux rapports ne remplissent aucun critère de qualité
- quatre rapports remplissent un critère de qualité
- cinq rapports remplissent deux critères de qualité
- trois rapports remplissent les trois critères de qualité

Par type de critère :

- la cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs relatifs aux changements climatiques est établie dans neuf rapports
- la cohérence dans l'emplacement de ces indicateurs est établie dans onze rapports
- le double considération des caractéristiques du risque environnemental et des éléments techniques est présente dans trois rapports.



Pour commenter ces chiffres globaux, l'échantillon peut être coupé en deux, six rapports n'étant que peu satisfaisants en terme de qualité évaluée selon notre étude (0 ou 1 critère de qualité rempli) et huit rapports étant satisfaisants (deux critères remplis) voire très bons (trois critères remplis). L'échantillon se révèle donc assez hétérogène, ce qui **confirme notre présomption de départ qui a conduit à la première partie de la seconde hypothèse, à savoir l'existence d'une différence de la qualité dans la façon de prendre en considération la question des changements climatiques**. Au niveau des critères, la cohérence dans l'emplacement des indicateurs relatifs aux changements climatiques est le critère le plus souvent satisfait, présent dans la majorité des rapports, suivi de la cohérence entre la thématique de l'initiative et ces indicateurs. Le troisième critère de double considération des caractéristiques du risque environnemental et des éléments techniques est quant à lui plus rarement présent et vient toujours s'ajouter aux deux autres critères remplis.

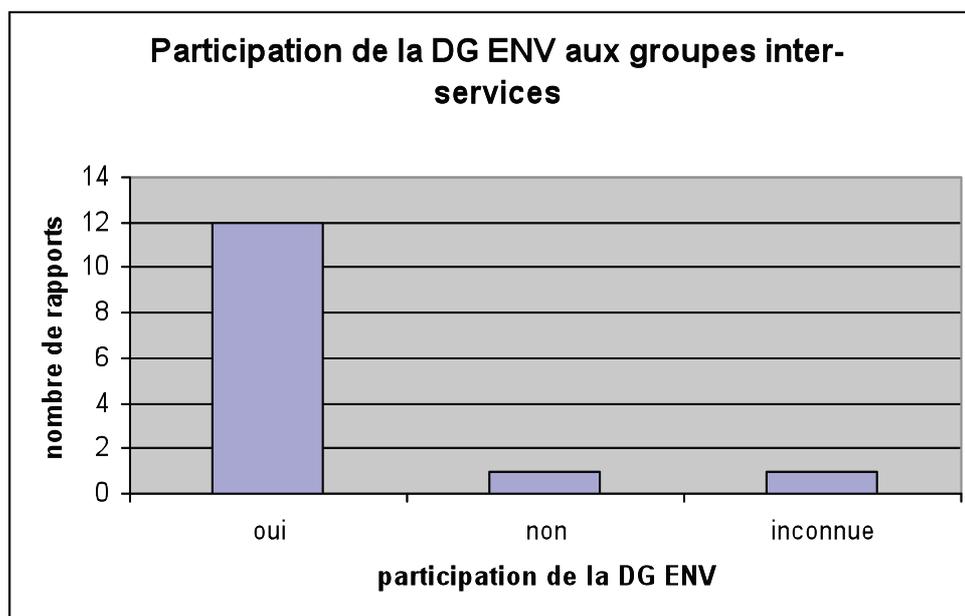
Ces résultats globaux seront décomposés sous plusieurs angles dans les chapitres suivants.

Nous passons maintenant à la **deuxième sous-partie** de l'analyse relative à la seconde hypothèse, à savoir les **facteurs explicatifs de la qualité** des rapports d'analyse d'impact, c'est-à-dire le degré d'implication de la DG ENV dans les groupes inter-services des rapports sélectionnés ainsi que les autres facteurs décelés. Par rapport à la structure rappelée dans le cadre ci-dessous, notons que nous avons déjà entamé le repérage des leçons de bonne pratique dans les parties précédentes et que les facteurs relatifs à la nature générale du rapport (type d'initiative, date et DG responsable) seront traités dans les points suivants pour davantage de clarté.

<p><i>b) corrélation entre le degré d'implication de la DG Environnement dans le groupe inter-services et la qualité de l'analyse</i></p>	<p>→ Analyse de contenu</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 3 de la grille :</i> Composition et rôle du groupe inter-services <p>→ Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Eléments institutionnels sur la composition du groupe inter-services et le rôle spécifique de la DG ENV</i> - Auteurs des rapports <ul style="list-style-type: none"> - DG ENV - (Secrétariat général) - (Services de coordination des IA)
<p><i>c) autres facteurs explicatifs de la qualité ?</i></p>	<p>→ Analyse de contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Partie 1 de la grille :</i> présentation générale du rapport : <ul style="list-style-type: none"> - Type d'initiative - Date - DG responsable ▪ <i>Partie 3 de la grille :</i> <ul style="list-style-type: none"> - Eléments consultatifs - Eléments institutionnels autres que l'implication de la DG ENV : avis du Comité d'analyse d'impact et autres ▪ <i>Globalité des résultats des grilles</i> → Leçons de bonne pratique <p>→ Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Eléments consultatifs</i> ▪ <i>Eléments plus généraux et institutionnels autres que l'implication de la DG ENV</i> <ul style="list-style-type: none"> - Auteurs des rapports <ul style="list-style-type: none"> - Services de coordination des IA - Secrétariat général - (DG ENV)

Principal aspect institutionnel au sein de cette étude, commençons par les **groupes inter-services** et par la participation de la **DG ENV** en particulier. C'est sur ce point précis que se fonde notre seconde hypothèse, raison pour laquelle nous avons tenté de recueillir le maximum d'informations possibles sur ce point. Comme pour les aspects relatifs à la consultation, il a néanmoins été difficile d'obtenir des données précises sur cette question dans quelques cas. Les résultats des interviews à cet égard sont assez inégaux et il convient d'en prendre note pour les résultats de la vérification de l'hypothèse. En effet, les questions relatives aux relations entre DG peuvent parfois être sensibles et nous avons parfois ressenti une certaine retenue lors de certains entretiens, bien que dans une minorité des cas. De plus, les souvenirs n'étaient pas toujours très précis à cet égard surtout concernant les rapports les plus anciens. Cependant, bien que les préoccupations détaillées mises en avant par la DG ENV n'aient pas toujours pu être identifiées, nous avons réussi à qualifier globalement le rôle de la DG ENV au sein des groupes inter-services constitués pour les rapports analysés et à prendre connaissance de certaines particularités lorsque celles-ci ont eu lieu.

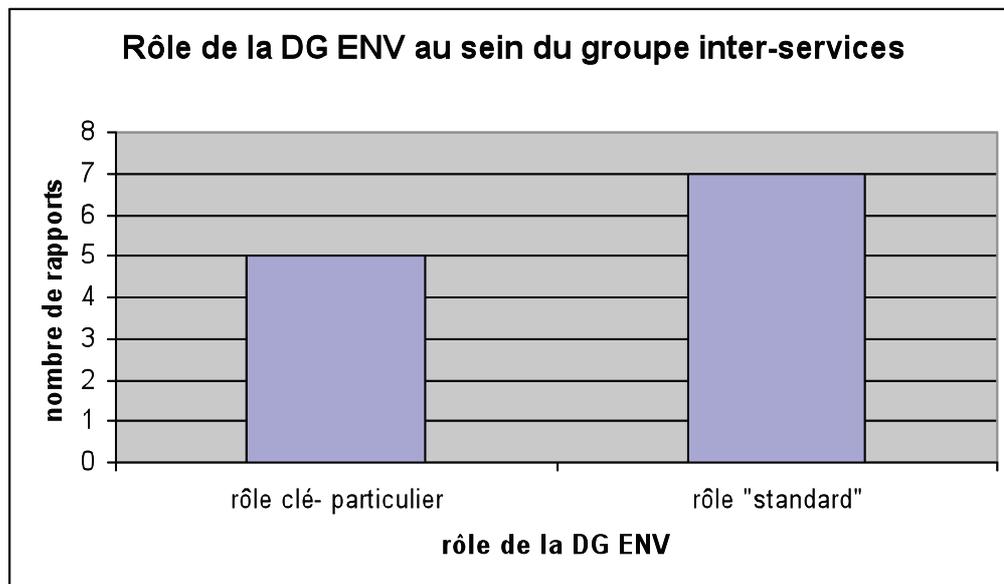
Au niveau des résultats relatifs aux rapports, des groupes inter-services ont été créés dans douze cas, au sein desquels la DG ENV a participé. Aucun groupe inter-services n'a été constitué dans un cas tandis que nous n'avons pas pu recueillir d'informations sur ce point dans le dernier cas. Ces résultats globaux confirment cependant les interviews selon lesquelles cette DG est impliquée dès que des impacts environnementaux sont associés à l'initiative évaluée¹⁶⁰.



En ce qui concerne la forme de participation de la DG ENV, des différences sont perceptibles au sein des différents rapports étudiés. En effet, la contribution de la DG ENV va de la simple présence aux réunions inter-services au développement des scénarii et modèles utilisés pour l'analyse, en passant par des niveaux intermédiaires d'apports d'informations. Nous avons cependant essayé de classer cette participation selon que la DG ENV a joué un rôle-clé au sein du groupe inter-services ou un rôle plus standard comparé aux autres DG

¹⁶⁰ Communications personnelles, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009, Jakub KONIECKI, interview réalisée le 03/06/2009.

présentes. Ainsi, sur les douze rapports où la DG ENV a participé à un groupe inter-services, elle a joué un rôle particulier dans cinq cas et un rôle standard dans sept cas.



Afin de tester l'hypothèse selon laquelle la qualité du rapport à l'égard de la prise en considération des changements climatiques serait liée à un fort degré d'implication de la DG ENV au sein du groupe inter-services, nous devons observer si nos résultats permettent d'établir une corrélation de ce type. Il faut donc procéder à une analyse au cas par cas.

Commençons par les trois meilleurs rapports qui remplissent les trois critères de qualité. Pour le rapport de la DG AGRI, nous remarquons le caractère intensif du groupe inter-services et le rôle clé de la DG ENV pour obtenir des objectifs en terme de réduction de gaz à effet de serre, c'est-à-dire sur l'axe atténuation des changements climatiques. Bien que le rapport soit le résultat d'un compromis avec les autres DG présentes dans ce groupe, étant donné les intérêts divergents ou en tous cas différents par rapport à la mesure, il remplit cependant les trois critères de qualité établis par cette étude. La forte implication de la DG ENV pourrait donc expliquer cette qualité, ce qui pourrait aller dans le sens de notre seconde hypothèse. En ce qui concerne les deux rapports de la DG RTD concernés, la participation de la DG ENV n'a pas été déterminante dans ces analyses. Les préoccupations environnementales évoquées étaient apparemment déjà présentes au sein de la DG RTD. Il est donc difficile d'attribuer la qualité de ces rapports à l'implication de la DG ENV dont le degré ne semble d'ailleurs pas spécialement élevé par rapport à d'autres cas étudiés. Nous ne pouvons donc pas confirmer notre seconde hypothèse pour ces deux cas.

Continuons avec les rapports remplissant deux critères de qualité. Le rôle de la DG ENV au sein du rapport sur l'ecodesign de la DG ENTR est assez standard malgré une implication très importante de la DG ENV à l'origine de la politique en question qui renvoie à l'historique du rapport. Elle n'a donc pas été dominante au sein du groupe inter-services. Deuxième cas, dans le rapport sur la stratégie pour la réduction des catastrophes naturelles dans les pays en voie de développement de la DG DEV, la DG ENV n'a pas participé plus activement que les autres au sein du groupe inter-services, chaque DG ayant formulé quelques commentaires. Ensuite, pour la préparation du rapport sur le 7^e programme de recherche de la DG RTD, la DG ENV a apporté quelques contributions intéressantes et a manifesté un intérêt pour cette matière dans laquelle elle était compétente précédemment, mais elle n'a pas joué un rôle clé dans la constitution du rapport lui-même. Enfin, en ce qui concerne les deux rapports de la DG TREN sur le plan d'action pour la biomasse et le plan sur les énergies renouvelables, la

DG ENV n'a pas spécialement été impliquée plus que les autres DG, bien qu'elle ait participé au financement d'un scénario pour l'analyse du plan sur les énergies renouvelables. Il est donc à nouveau difficile d'attribuer la qualité satisfaisante de ces rapports à la participation de la DG ENV dont le degré d'implication ne s'est pas révélé particulièrement élevé.

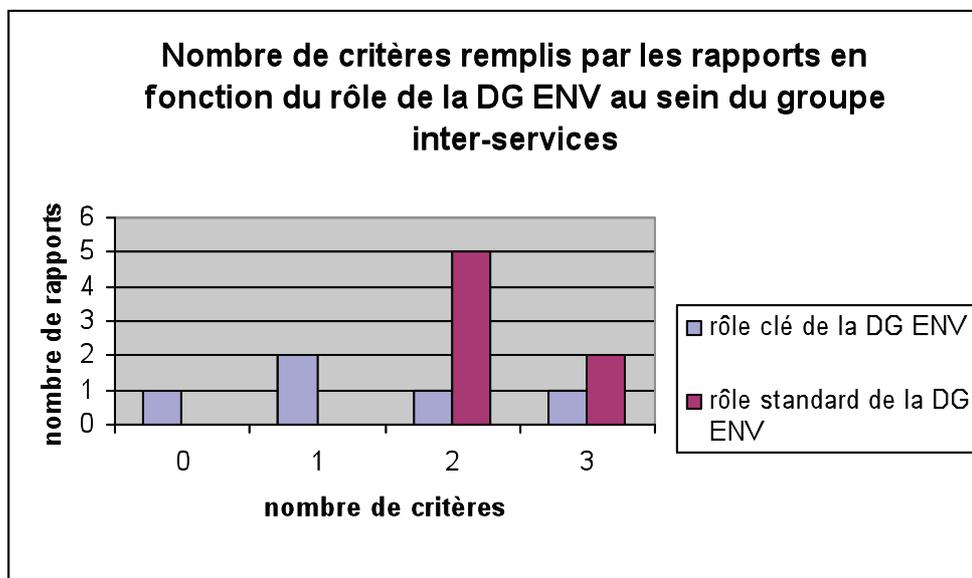
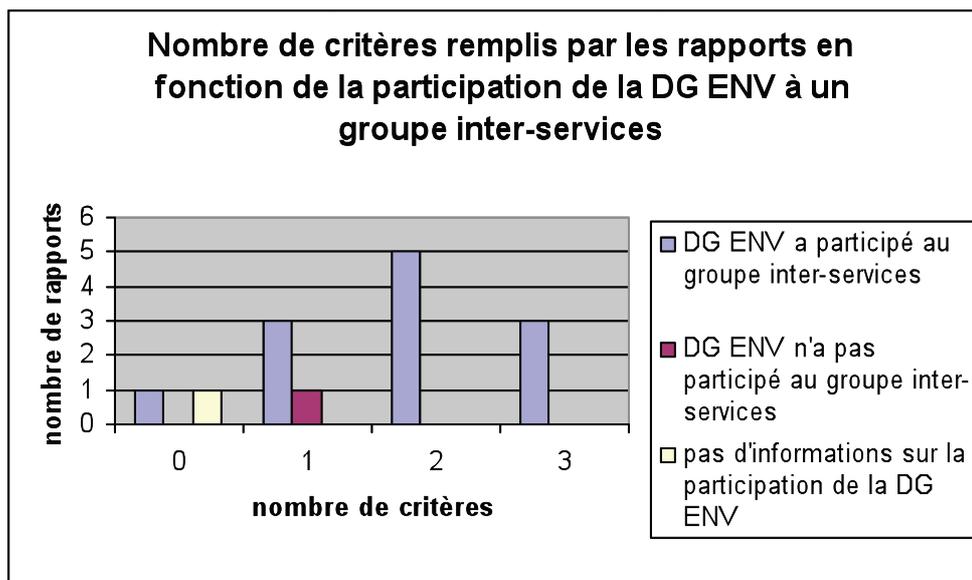
Sur cette moitié de l'échantillon considérée comme de bonne voire très bonne qualité sur la question qui nous intéresse, un seul exemple va de pair avec une implication étroite de la DG ENV. Il semble donc assez évident que le degré d'implication de cette DG ne peut être la raison de cette qualité dans les rapports sélectionnés par cette étude.

Afin de continuer cette vérification, regardons a contrario les rapports de qualité insatisfaisante. Quatre rapports ne remplissent qu'un seul critère de qualité. Parmi ceux-ci les deux rapports de la DG ENTR sur les émissions des véhicules. La participation de la DG ENV se traduit dans deux cas par une aide méthodologique, à travers le développement du modèle et des scénarii utilisés pour les analyses d'impact, de manière plus poussée dans le premier rapport de 2005. Malgré cette implication assez étroite, ces deux rapports souffrent d'une même lacune selon nous. Celle-ci serait expliquée par d'autres facteurs que le degré d'implication de la DG ENV, à savoir la focalisation sur la question de la qualité de l'air plutôt que sur les changements climatiques, le manque de participation des stakeholders à ce sujet, le coût des analyses etc¹⁶¹. Il demeure cependant que la forte participation de la DG ENV ne se ressent pas par rapport à la prise en compte de la question des changements climatiques. Ensuite, le rapport de la DG DEV sur la stratégie pour le Pacifique est le seul cas de l'échantillon où un groupe inter-services n'a pas été constitué. La relative faible qualité du rapport pourrait être rapprochée de l'absence de ce groupe mais une autre raison telle que le contexte politique lié à l'initiative a plutôt été invoquée. Enfin, le rapport lié au SET Plan de la DG TREN est un cas où la DG ENV a été impliquée de manière active, ce qui ne donne pourtant pas lieu à une qualité exceptionnelle. Quant aux deux rapports qui ne remplissent aucun critère de qualité, relatifs à la stratégie pour les Caraïbes et à la stratégie pour l'Afrique, l'éventuelle participation de la DG ENV nous est inconnue dans le premier cas puisqu'il s'agit de l'unique rapport à propos duquel nous n'avons pas pu avoir d'entretien. Dans le second cas, la DG ENV a été la seule à réagir activement par rapport aux autres DG et a donc été pleinement associée au processus, apparemment parfois avec un style « agressif » en voulant insister sur l'aspect durable dans chaque chapitre.

Par conséquent, ces exemples montrent bien qu'une qualité insatisfaisante de l'analyse à l'égard des changements climatiques selon les critères définis par nos soins peut aller de pair avec un degré d'implication élevé de la DG ENV, soit le contraire de notre hypothèse.

Bref, la grande majorité des cas étudiés dans cette étude nous conduit vers la **réfutation de l'hypothèse** selon laquelle la qualité de l'analyse concernant la considération des changements climatiques, évaluée au travers des trois critères définis par notre étude, serait corrélée positivement au degré d'implication de la DG ENV au sein du groupe inter-services.

¹⁶¹ Communication personnelle, DG ENV, unité qualité de l'air et transport, interview réalisée le 12/06/2009.



En regard de ce résultat, nous voudrions cependant présenter en quoi la DG ENV peut contribuer à l'orientation des analyses d'impact issues d'autres DG, et ce d'un point de vue plus général que l'échantillon sélectionné.

Pour ce faire, nous avons interrogé une personne du service d'analyses socio-économiques de la DG ENV¹⁶². Nous avons appris que la DG ENV peut intervenir à deux étapes du processus, à savoir au sein du groupe inter-services qui précède l'analyse d'impact si elle est concernée de près par l'initiative proposée (étape 3 de la procédure cf p10) et au sein de la consultation inter-services qui porte sur le rapport d'impact et sur l'opinion du Comité d'analyse d'impact (étape 9 de la procédure cf p11). Entre ces deux étapes, la DG ENV est représentée indirectement par son directeur général au sein du Comité d'analyse d'impact qui rend un avis général sur le draft du rapport d'impact (étape 7 de la procédure cf p10), tout en sachant que le directeur donne un avis en tant qu'expert général et pas en tant que défenseur des questions environnementales.

Dans les groupes inter-services, qui nous intéressent plus particulièrement dans cette étude, les questions climatiques sont prises en charge par l'unité des changements climatiques

¹⁶² Communication personnelle, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009.

de la DG ENV. Son activité est plus ou moins intense compte tenu de sa charge principale, c'est-à-dire les négociations internationales. Une personne de cette unité nous a d'ailleurs confirmé qu'il était impossible de vérifier chaque analyse d'impact¹⁶³. Même si, comme déjà énoncé, la DG ENV est en principe associée d'office à ces groupes dès qu'il existe un lien entre la proposition qui fait l'objet d'un rapport d'impact et des impacts environnementaux, tels que les changements climatiques. Il n'existe pas vraiment de règles pour le mode de participation à ces groupes. Cela se fait au cas par cas, qu'il s'agisse d'assister à des réunions, d'envoyer des commentaires écrits ou de s'impliquer davantage à travers des échanges de données et de modèles. Les relations interpersonnelles jouent un grand rôle dans le fonctionnement de ces groupes. Cela est confirmé par les résultats de notre analyse puisque l'échantillon montre bien que la participation de la DG ENV varie d'un rapport à l'autre.

Par ailleurs, la DG ENV est assez proactive dans la surveillance du programme de travail de la Commission puisque le service d'études d'impact identifie les initiatives à garder à l'œil et alerte les services compétents de la DG afin de demander une participation au groupe inter-services en cas d'absence d'invitation officielle. En général les services sont souvent au courant de ces initiatives à surveiller grâce aux relations interpersonnelles.

Les DG ont de toute façon intérêt à intégrer la DG ENV le plus tôt possible en raison des avis sur le rapport. L'actualité des changements climatiques les incite d'ailleurs à la prendre en considération. Le fonctionnement des groupes inter-services est de manière générale efficace, surtout avec les DG qui entretiennent des liens évidents avec la DG ENV (par exemple AGRI, TREN) bien que celles-ci soient également avec la DG ENTR les principales DG où des tensions sont possibles en raison d'objectifs parfois contradictoires dans certaines mesures. Cela a été en partie évoqué par la DG AGRI concernant le rapport sur les biocarburants mais pas par la DG TREN, qui affirme par exemple que la préoccupation de réduire les gaz à effet de serre à travers les énergies renouvelables faisait partie de ses objectifs déjà en 2001, ce qui ne constitue donc pas une question conflictuelle¹⁶⁴. Du point de vue de l'unité de stratégie climatique¹⁶⁵, les DG ENTR et TREN collaborent assez bien avec la DG ENV à propos du thème des changements climatiques, surtout ces trois dernières années. Une évolution temporelle est donc remarquée, particulièrement en ce qui concerne la DG ENTR. En ce qui concerne la DG DEV, le sujet est devenu plus important dans les rapports plus récents, en raison d'une plus grande prise de conscience des impacts des changements climatiques sur les pays en développement, ce qui aboutit également à des échanges avec la DG ENV. La DG RTD est quant à elle assez particulière en raison de son fonctionnement interne et de ses projets déterminés par un programme cadre établi à l'avance. La DG ENV n'est donc généralement pas très impliquée dans l'évaluation de tous ces projets même si elle peut envoyer des commentaires à propos des objectifs en termes de changements climatiques. Nous reviendrons sur ces informations dans la partie consacrée aux résultats par DG.

D'un point de vue extérieur, **les autres DG** concernées par cette étude nous ont donné un éclairage sur le rôle de la DG ENV au sein des groupes inter-services.

Au niveau de la DG AGRI¹⁶⁶, dans environ la moitié des cas les rapports d'évaluation ont porté sur des initiatives nouvelles pour lesquelles un groupe inter-services a été institué. Le diagnostic de la situation qui motive ces propositions est alors établi collectivement et la DG ENV agit ainsi en véritable acteur en mettant sur la table ses préoccupations. Bien que la formulation des objectifs ne soit pas totalement libre, leur spécification est ouverte et la DG

¹⁶³ Communication personnelle, DG ENV, unité stratégie climatique, interview réalisée le 17/06/2009.

¹⁶⁴ Communication personnelle, Paul HODSON, interview réalisée le 18/05/2009.

¹⁶⁵ Communication personnelle, DG ENV, unité stratégie climatique, interview réalisée le 17/06/2009.

¹⁶⁶ Communication personnelle, Notis LEBESSIS, interview réalisée le 24/04/2009.

ENV peut y contribuer, surtout au niveau de l'analyse, via le raisonnement par option. Autrement dit, la DG ENV propose des scénarii qui répondent à leurs préoccupations, c'est-à-dire des « options vertes ». Dans certains cas, bien que de manière peu fréquente, la DG ENV peut contribuer à l'analyse pour le compte de la DG AGRI en apportant par exemple une aide dans l'expertise des travaux à considérer. La seule réserve exprimée par rapport à la DG ENV est l'intégration parfois trop automatique des contraintes politiques imposées à la DG AGRI mais les grandes orientations sont quand même discutées. Au bout du compte, la contribution de la DG ENV est donc jugée très positivement. Plus largement, le rôle des groupes inter-services et surtout sa fonction de collaboration est perçue comme un moyen de contrer le formatage de la DG AGRI, qui est d'ailleurs le lot d'autres DG.

La DG RTD fait remarquer que la DG ENV fait pratiquement toujours partie des groupes inter-services, ceux-ci constituant la force de la Commission bien que parfois trop peu valorisés¹⁶⁷. Par ailleurs, la DG ENV peut apporter une contribution au système d'analyse d'impact par le développement d'outils ou d'expertise. La participation de la DG ENV est généralement active pour sauvegarder les questions environnementales, de manière professionnelle et appropriée¹⁶⁸.

Au niveau de la DG DEV, les entretiens ne nous ont apporté beaucoup d'éléments à ce propos, même si le style de la participation de la DG ENV au sein des groupes inter-services a été qualifié dans un cas comme assez agressif, avec toutes les précautions et la distance que nous devons garder par rapport à ce terme¹⁶⁹.

Selon la DG TREN, il existe une grande collaboration avec la DG ENV au sein des groupes inter-services et de l'échange de modèles, ce qui confirme le point de vue de la DG ENV¹⁷⁰. Au niveau des analyses de la DG ENTR¹⁷¹, la DG ENV participe généralement en collaboration étroite et suit le travail de manière active, notamment sur les questions liées aux automobiles. Les interactions sont donc satisfaisantes et plus spécifiquement du point de vue de l'expertise méthodologique (modèles et scénarii).

Ces informations d'ordre plus général montrent donc quand même l'apport intéressant que la constitution d'un groupe inter-services et plus spécifiquement que la participation de la DG ENV peut représenter. Si l'hypothèse est réfutée dans le cas de cet échantillon, cela ne veut donc pas dire qu'elle serait réfutée pour l'ensemble des analyses d'impact ni que la participation de la DG ENV ne doit pas être promue.

Ainsi, nous ne pouvons pas nous appuyer sur les résultats de cette étude pour déduire une leçon de bonne pratique à cet égard mais nous pouvons cependant nous reposer sur certaines des considérations venant d'être citées pour compléter quelques leçons de bonne pratique identifiées précédemment.

Concernant l'importance de mener dès le début du processus une réflexion englobante sur la définition du problème légitimant la mesure proposée, nous n'avons pas encore abordé la question de ses modalités. L'identification de l'enjeu des changements climatiques et son appréhension à travers par exemple les caractéristiques du risque environnemental dès cette phase de définition du problème ont déjà été recommandées. Ainsi, la réflexion collective par le biais des groupes inter-services et à travers la contribution de la DG ENV semble constituer un mode d'opérationnalisation intéressant. Cette idée n'est pas révolutionnaire dans le sens où elle est recommandée au sein des lignes directrices et qu'elle s'applique déjà au sein de la

¹⁶⁷ Communication personnelle, Jim DRATWA, interview réalisée le 09/04/2009.

¹⁶⁸ Communication personnelle, William BORTHWICK, interview réalisée le 02/06/2009.

¹⁶⁹ Communication personnelle, Igor DRIESMANS, interview réalisée le 12/05/2009.

¹⁷⁰ Communication personnelle, Sandro SANTAMATO, interview réalisée le 14/04/2009.

¹⁷¹ Communication personnelle, Ferenc PEKAR, interview réalisée le 28/05/2009.

procédure mais nous nous permettons d'enfoncer encore le clou en raison de l'existence d'un formatage intrinsèque aux compétences de chaque DG et de la sous-estimation du potentiel que représente ces réunions inter-services évoquée lors de certains entretiens.

Passons maintenant aux autres facteurs susceptibles d'influencer la qualité des analyses d'impact au niveau de la problématique des changements climatiques.

Au niveau des éléments procéduraux et plus spécifiquement de la **consultation**, nous avons ressenti une certaine difficulté à obtenir des informations plus précises sur les acteurs de la consultation lors des interviews, soit que les personnes n'avaient plus de souvenirs assez fins, soit qu'elles ne souhaitent pas communiquer les noms des organisations participantes. Par ailleurs, nous avons dû abandonner notre première idée d'interroger les stakeholders environnementaux et plus spécifiquement les ONG en raison de la difficulté de contacter celles-ci. Nous nous sommes donc contentés finalement des informations disponibles à travers l'analyse de contenu et des quelques données complémentaires recueillies lors de certains entretiens avec les auteurs des rapports, ce qui ne nous permet pas de dresser des conclusions très étayées sur ce point.

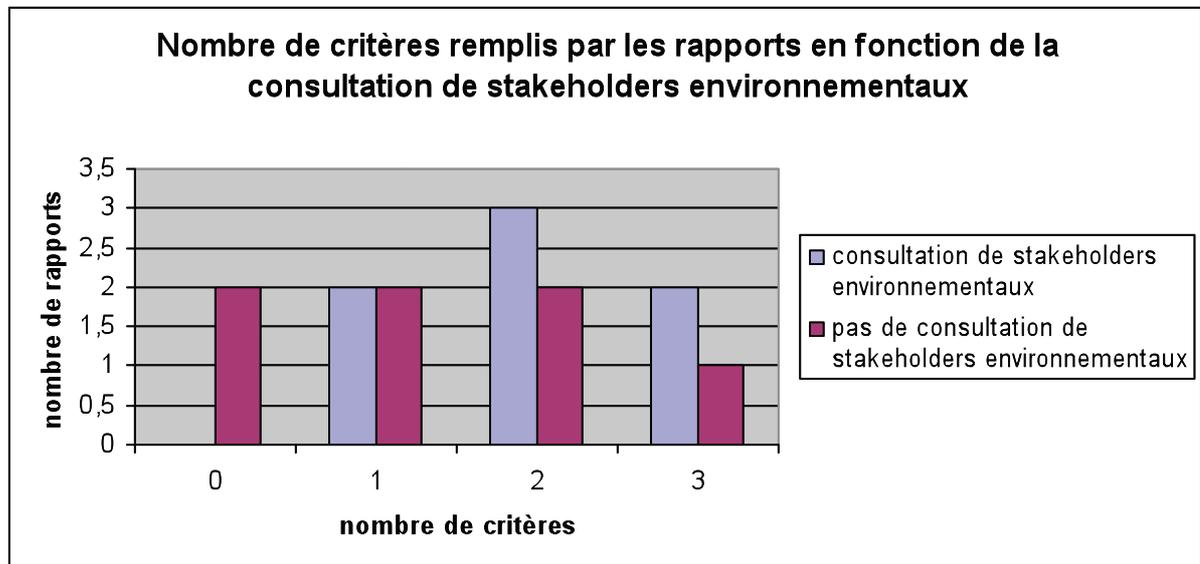
La seule chose que nous ayons tenté d'évaluer est une éventuelle corrélation entre la consultation de stakeholders du monde environnemental (ONG, scientifiques du domaine environnemental, agences étatiques etc...) et la satisfaction aux trois critères de qualité. Au niveau des ONG, nous avons appris que, au sein des consultations relatives au système d'analyse d'impact, il n'existe pas réellement d'ONG plus actives que d'autres sur la question des changements climatiques, contrairement à d'autres thématiques comme la biodiversité¹⁷².

Les résultats relatifs à notre échantillon montrent que la consultation de stakeholders issus du monde environnemental (ONG, scientifiques, acteurs publics) a été menée dans sept cas. Peu d'informations sont disponibles sur les modalités de ces participations mais certains apports relatifs à la question des changements climatiques ont été découverts. C'est le cas pour le rapport sur les émissions de véhicules lourds, dont le monitoring des émissions de CO2 constitue une demande issue de la consultation. Deuxièmement, c'est également le cas pour le rapport sur l'ecodesign, dont la moitié des parties consultées provenaient du domaine environnemental et dont la consultation sur l'aspect durabilité a été confiée à la DG ENV, ce qui a abouti à des propositions de solutions plutôt qu'à une orientation de définition du problème. Le rapport sur la stratégie pour la réduction des catastrophes naturelles dans les pays en voie de développement ensuite, pour lequel les ONG environnementales consultées à travers le Climate Action Network ont insisté particulièrement sur l'importance des interactions entre la mesure et l'adaptation aux changements climatiques, ce qui est d'ailleurs fait dans l'analyse d'impact. Pour les autres cas, nous n'avons pas pu prendre connaissance des contributions spécifiques des acteurs environnementaux. Si nous regardons maintenant l'interaction entre la consultation de ce type de stakeholders et la qualité des analyses d'impact, nous remarquons que, sur les sept rapports concernés, deux rapports remplissent un critère de qualité, trois autres en remplissent deux et les deux derniers satisfont aux trois critères. Cela ne permet donc pas de conclure à une corrélation nette entre la consultation de stakeholders environnementaux et la qualité des rapports. La qualité est néanmoins un peu supérieure comparée à celle de l'autre moitié de l'échantillon dont deux rapports ne remplissent aucun critère de qualité, deux en remplissent un, deux autres deux critères et le dernier trois.

Bref, pour conclure cette partie, les éléments d'informations dont nous disposons à propos de la consultation des stakeholders environnementaux ne permettent pas de déduire de leçons très éclairantes. En se focalisant strictement sur les résultats de l'échantillon, une légère

¹⁷² Communication personnelle, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009.

hausse de la qualité peut être observée au niveau global entre la moitié des analyses pour lesquelles des acteurs du monde environnemental ont été consultés et l'autre moitié des rapports. Des différences notables sont par contre visibles au cas par cas. Par conséquent, cette étude ne nous autorise pas à établir formellement la consultation des stakeholders environnementaux en tant que facteur explicatif de la qualité des analyses d'impact relativement à la considération des changements climatiques.



Enfin, reste à examiner le deuxième **aspect institutionnel** interne au processus, à savoir le rôle du **Comité d'analyse d'impact**.

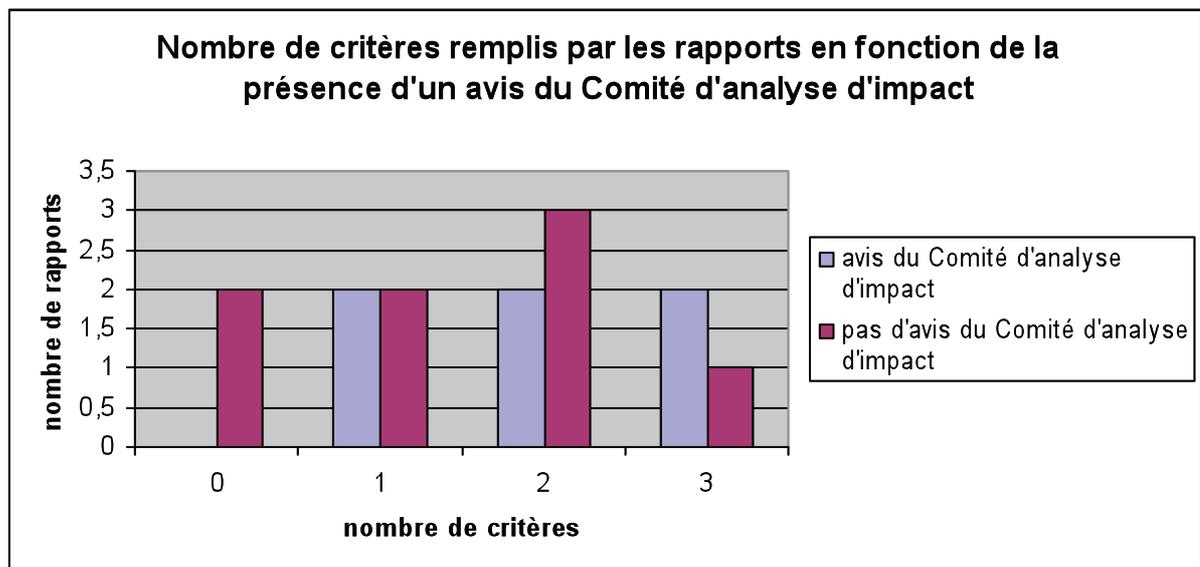
Six rapports ont fait l'objet d'un avis de la part de ce Comité. Il s'agit de tous les rapports parus à partir de 2007, sauf celui sur le plan pour les énergies renouvelables publié en tout début d'année. Au niveau des critères de qualité, deux de ces six rapports en remplissent un, deux rapports en remplissent deux et les deux derniers satisfont aux trois critères. Deux des trois meilleurs rapports ont donc fait l'objet d'un avis du Comité d'analyse d'impact. Cependant, ces résultats hétérogènes ne permettent pas d'établir une corrélation entre la qualité du rapport et la présence d'un avis du Comité d'analyse d'impact. De plus, un tel avis ne constitue pas une condition sine qua non de la qualité puisque d'autres rapports précédant la création de ce Comité remplissent deux ou trois critères de qualité. Dans le cadre de notre étude, nous ne pouvons donc pas constater clairement le rôle positif de la création de ce comité, même s'il semble indéniable selon les personnes interviewées¹⁷³. En effet, la consultation de l'analyse par le Comité d'analyse d'impact représente une étape supplémentaire de la procédure, dont les membres sont des représentants de haut niveau hiérarchique (directeurs de DG) choisis en fonction de leur expertise générale. L'avis de ce Comité peut donc relever certains manquements, dont le résultat peut aller jusqu'à demander une révision du rapport d'analyse d'impact. L'absence de la prise en compte de la question des changements climatiques ou une insatisfaction de la façon dont cela a été effectué peut donc constituer un manquement¹⁷⁴. La menace de devoir recommencer le travail peut donc servir de moteur à un rapport de qualité, en plus du rôle sensible qu'un avis négatif peut avoir sur le directeur d'une DG. La qualité générale des avis de 2007 et 2008 se serait donc

¹⁷³ Communications personnelles, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009, Delphine DELOUVROY, interview réalisée le 22/04/2009, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009, Robertus SCHARRENBORG, interview réalisée le 06/05/2009, Sandro SANTAMATO, interview réalisée le 14/05/2009.

¹⁷⁴ Communication personnelle, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009.

améliorée bien que le taux d'avis négatif ait augmenté entre ces deux années, cette hausse étant plutôt le signe d'une augmentation des exigences du Comité notamment au niveau méthodologique¹⁷⁵. Une seule personne interrogée, membre de la DG TREN, était plus partagée sur l'impact du Comité d'impact, surtout parce que le directeur de cette DG n'en fait pas partie, ce qui rendrait plus difficile le relais des critères d'évaluation du Comité au sein de cette DG¹⁷⁶.

Quoi qu'il en soit, ces considérations portent sur la qualité générale des avis et pas sur la question spécifique des impacts environnementaux ni des changements climatiques, pour laquelle nous avons nos propres critères de qualité. La présence d'un avis du Comité d'analyse d'impact n'est donc pas qualifié de facteur explicatif de la qualité dans le cadre de cette étude.



b) Conclusions par Direction générale

L'objectif de ventiler les résultats par DG est de compléter les conclusions générales présentées dans le point précédent, relatif au test de la seconde hypothèse et à la recherche de facteurs explicatifs de la qualité des analyses, ainsi que d'explorer plus spécifiquement l'impact de la DG sur cette qualité.

Au niveau de la **DG AGRI**, un seul rapport a été analysé, à savoir celui sur la communication sur les biocarburants (2006). L'analyse de contenu donne de bons résultats puisque la question des changements climatiques est prise en compte à travers plusieurs types d'indicateurs, directs et indirects, se situant dans presque tous les chapitres du rapport, que les effets positifs et négatifs de la mesure sur les changements climatiques ont été analysés et que, par conséquent, la cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents ainsi que la cohérence dans l'emplacement des indicateurs ont été établies. Au niveau de la manière dont les changements climatiques ont été considérés dans le rapport, le résultat est positif à la fois pour l'analyse de la question en terme de risque environnemental et pour les éléments techniques. Ce rapport fait donc partie des trois « meilleurs » rapports puisqu'il est satisfaisant sur l'ensemble de nos critères de qualité. Au niveau consultatif, certaines ONG

¹⁷⁵ Communication personnelle, Robertus SCHARRENBORG, interview réalisée le 06/05/2009.

¹⁷⁶ Communication personnelle, Paul HODSON, interview réalisée le 18/05/2009.

environnementales ont participé et, du point de vue institutionnel, la DG ENV a fait partie du groupe inter-services institué. Le caractère intensif de ce groupe et le rôle clé de la DG ENV sont caractéristiques de ce rapport, même si celui-ci est le résultat d'un compromis avec les autres DG majeures représentant d'autres préoccupations. Comme déjà expliqué précédemment, ce cas aurait permis d'aller dans le sens de la confirmation de la seconde hypothèse mais il s'agit d'une exception au sein de l'échantillon. Notons que la diminution du timing par rapport à la normale en raison de la demande politique de la mesure n'a, selon notre analyse, engendré aucune lacune au sein du rapport.

Pour parler de la DG AGRI un peu plus largement, nous avons appris que la communication sur les biocarburants sur laquelle s'appuie ce rapport ne fait pas partie des dossiers habituels de la DG¹⁷⁷. D'habitude, c'est la DG TREN qui s'occupe de cette thématique, ce qui le différencie des autres rapports de la DG AGRI. En effet, ceux-ci n'ont pas été sélectionnés dans notre échantillon car ils ne semblaient pas avoir de lien direct avec la problématique des changements climatiques. Il nous a d'ailleurs été confirmé que les treize autres rapports publiés à ce jour ne font qu'évoquer les changements climatiques, ceux-ci n'orientant pas la politique ni la nature des analyses de la DG¹⁷⁸. L'enjeu des changements climatiques n'est pas ignoré, puisqu'une unité de la DG est active dans l'étude des effets des changements climatiques sur l'agriculture et de la contribution du secteur à ceux-ci, mais la DG ne se positionne pas en tant que leader sur le sujet, laissant cette compétence à la DG ENV¹⁷⁹.

Les conclusions relatives à ce rapport ne peuvent donc certainement pas être généralisées à l'ensemble des rapports de la DG AGRI, étant donné son caractère atypique.

Les rapports de la **DG DEV** sont au nombre de quatre, en raison de la brièveté de ceux-ci en comparaison des rapports des autres DG. Il s'agit des rapports relatifs aux communications sur la stratégie pour l'Afrique (2005), la stratégie pour la région pacifique (2006), la stratégie pour les Caraïbes (2006) et la stratégie pour la réduction des catastrophes naturelles (2009). Les **points communs** de ces rapports, outre leur concision, est la prise en compte de la question des changements climatiques essentiellement à travers leurs effets, que ce soit par des indicateurs directs ou indirects. Cela peut se comprendre facilement car les pays en développement sont les plus vulnérables aux effets des changements climatiques, étant donné que ceux-ci renforcent la vulnérabilité de départ de ces régions (démographie croissante, pauvreté, inégalités sociales, exposition aux risques naturels, etc). Une cause des changements climatiques est citée indirectement dans un rapport, à savoir le rôle des forêts et des océans dans le climat global, ce qui fait référence aux conséquences négatives de la déforestation sur les changements climatiques. Quelques allusions à la gestion de ce problème sont également présentes mais il demeure que les rapports se focalisent principalement sur les effets. Autre point commun, tous les rapports considèrent uniquement les effets positifs des mesures proposées sur les changements climatiques. Cependant, cela s'explique par le caractère flou des mesures découlant des stratégies dont la portée est très large. Ces effets sont donc présumés positifs mais sans donner de détails. Par ailleurs, et cela rejoint ce dernier point, aucun rapport ne présente d'aspects techniques concernant la problématique, c'est-à-dire ni données (sauf une référence au GIEC dans un rapport), ni quantification, ni monétarisation, ni méthodologie. Seul le rapport le plus récent sur la réduction des catastrophes naturelles justifie cette absence en raison de la thématique de la stratégie.

D'autre part, certaines **différences** sont remarquées entre les rapports. Premièrement, le dernier rapport sur la stratégie de réduction des catastrophes naturelles se détache clairement

¹⁷⁷ Communication personnelle, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009.

¹⁷⁸ Communication personnelle, Notis LEBESSIS, interview réalisée le 24/04/2009.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

du lot par sa meilleure qualité. En effet, ses indicateurs relatifs aux changements climatiques sont en nombre important, présents dans presque tous les chapitres et cohérents avec la thématique de l'initiative et dans leur emplacement. Ces deux critères de qualité sont donc remplis. L'analyse de la problématique est également bien développée au niveau des caractéristiques du risque environnemental et du principe de précaution. Seuls manquent des éléments techniques. Deuxièmement, le rapport sur la stratégie pour le Pacifique est intermédiaire en terme de qualité au sein de cet échantillon de quatre rapports, un critère de qualité étant satisfait. En effet, des indicateurs relatifs à la problématique sont présents dans presque tous les chapitres, mais ceux-ci sont indirects sauf un. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs a donc été établie mais pas la cohérence entre ceux-ci et la thématique de l'initiative, jugée incomplète. Au niveau de la manière dont les changements climatiques sont pris en considération, aucune des deux catégories d'analyse n'est satisfaisante puisque seule une caractéristique du risque environnemental est abordée et seule une référence au GIEC y est présentée en tant que donnée. Enfin, les deux autres rapports sont d'une qualité médiocre, ne remplissant aucun critère de qualité. Les indicateurs sont peu nombreux bien que présents malgré tout, dans quelques chapitres et de cohérence faible par rapport à la thématique de l'initiative. La cohérence de leur emplacement n'a pu être établie étant donné la faiblesse générale du rapport. De la même manière, aucun élément technique ou relatif au risque environnemental n'est présent.

Pour conclure, les rapports analysés de la DG DEV prennent tous en compte un minimum la question des changements climatiques, particulièrement au niveau de leurs effets, et établissent des impacts positifs de la mesure proposée sur cette problématique. Mais ces rapports sont de qualité fort divergente à cet égard, bien que tous frappés par le manque de considération technique de la question. Il est à noter que la difficulté d'analyser les impacts de stratégies aussi larges que celles analysées a été pointée du doigt, ce qui peut faire perdre l'intérêt de la procédure d'analyse d'impact au yeux de certains¹⁸⁰.

Au niveau procédural, des stakeholders du monde environnemental ont été consultés dans le cadre de la stratégie pour la réduction des catastrophes naturelles uniquement.

Au niveau institutionnel, seul un processus n'a pas fait l'objet d'un groupe inter-services, à savoir celui sur la stratégie pour le Pacifique. Pour le reste, la DG ENV a participé dans les groupes inter-services, de manière active dans le cas de la stratégie pour l'Afrique et standard dans celui de la stratégie pour la réduction des catastrophes naturelles. Pour rappel, le manque d'entretien nous a empêché de recueillir les informations nécessaires dans le cadre du rapport sur la stratégie pour les Caraïbes.

Les relations entre la DG DEV et la DG ENV ne semblent donc pas particulièrement étroites à travers les analyses d'impact sélectionnées.

Troisièmement, trois rapports de la **DG ENTR** ont été étudiés. Ceux-ci sont relatifs au règlement sur les émissions de véhicules à moteur (2005), au règlement sur l'homologation des véhicules à moteur et des moteurs concernant les émissions des véhicules lourds (EURO VI) et sur l'accès à l'information de réparation et d'entretien du véhicule (2007) et à la proposition d'une directive établissant un cadre pour la mise en place de conditions d'ecodesign pour les produits énergétiques (2008). L'analyse de contenu a donné des résultats mitigés. Les deux rapports sur les émissions des véhicules sont comparables sur beaucoup de points, ce qui était prévisible étant donnée la thématique très proche (cf comparaison détaillée infra). Ces deux rapports sont d'une qualité moyenne, satisfaisant à un critère de qualité. En points positifs, des indicateurs directs liés surtout aux causes des changements climatiques sont présents dans les chapitres d'analyse des impacts et de comparaison des options, les

¹⁸⁰ Communication personnelle, Igor DRIESMANS, interview réalisée le 12/05/2009.

impacts positifs et négatifs de la mesure sur cette problématique sont repérés et la cohérence dans l'emplacement des indicateurs est établie. En points négatifs, les deux rapports souffrent du même manque en oubliant d'expliquer l'interaction entre les polluants visés (NOX en particulier) et les changements climatiques, ce qui fait que la cohérence entre la thématique de la mesure et les indicateurs est incomplète. De plus, aucun élément lié au risque environnemental n'est présent. Par contre, le second rapport sur les poids lourds est plus satisfaisant dans le sens où les éléments techniques sont très bien développés, contrairement au premier rapport qui ne contient que la référence à la méthodologie utilisée. Le rapport sur l'ecodesign des produits énergétiques est le meilleur pour ceux de cette DG. Il présente des indicateurs directs et indirects relatifs aux causes et à la gestion des changements climatiques ainsi que les impacts positifs de la mesure sur cette problématique, et ce, dans tous les chapitres du rapport. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs et entre ceux-ci et l'objet de la mesure est établie. L'analyse de la question en tant que risque environnemental est peu développée mais tous les éléments techniques sont fournis.

Les rapports de la DG ENTR prennent donc tous en compte la question des changements climatiques mais deux d'entre eux ne sont pas entièrement satisfaisants par rapport à l'objet de l'initiative. Quant à la manière dont la question est prise en considération, les caractéristiques du risque environnemental sont très peu ou pas du tout citées et un rapport souffre d'une faiblesse technique. Le constat final est donc mitigé puisque deux rapports ne remplissent qu'un critère de qualité et le troisième deux de ces critères.

Au niveau procédural, des acteurs du monde environnemental ont été consultés pour l'ensemble de ces rapports, ce qui constitue une particularité par rapport aux autres DG dans le cadre de cet échantillon.

Enfin, au niveau institutionnel, des groupes inter-services ont été établis pour les trois rapports également, comprenant tous la DG ENV. La participation de celle-ci se traduit dans deux cas par une aide méthodologique, à travers le développement du modèle et des scénarii utilisés, particulièrement pour le premier rapport de 2005. Dans le troisième cas, le rôle de la DG ENV est plus standard, malgré son implication très importante lors de la phase originelle de la politique en question, ce qui renvoie à l'historique particulier du rapport. Par contre, la DG ENV a organisé une partie de la consultation relative à ce rapport sur l'ecodesign, ce qui semble montrer l'existence d'une bonne coopération entre la DG ENV et la DG ENTR selon ces trois exemples.

Quatrièmement, trois rapports de la **DG RTD** ont été analysés. Il s'agit des rapports sur la décision du 7^e programme-cadre pour la recherche (2005), le règlement instituant le projet conjoint pour les piles à combustibles et l'hydrogène (2007) et le règlement instituant l'initiative conjointe Clean Sky dans le domaine de l'aéronautique et du transport aérien (2007). Le **point commun** de ces rapports est leur très bonne qualité. Ils contiennent des indicateurs directs et indirects relatifs aux causes et à la gestion des changements climatiques et un indicateur sur les effets, en nombre suffisant, voire important, et ce dans tous les chapitres du rapport ou dans les chapitres principaux (définition du problème, objectifs et impacts). Les impacts positifs de la mesure sur les changements climatiques sont pointés dans les trois rapports et quelques impacts négatifs sont également présentés dans le rapport sur l'initiative pour les piles à combustibles et l'hydrogène. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs ainsi qu'entre ceux-ci et la thématique des mesures a ainsi été établie pour les trois rapports. Au niveau de la manière dont les changements climatiques sont pris en considération, les caractéristiques du risque environnemental sont développées dans chaque rapport, avec une mention spéciale au rapport sur le 7^e programme-cadre qui est le plus performant à ce niveau. Concernant les éléments techniques, ceux-ci sont très bien fournis

sauf dans le rapport sur le 7^e programme-cadre, totalement dénué d'éléments techniques, mais cela est justifié de manière cohérente.

Au final, les résultats pour la DG RTD sont très positifs. Parmi les trois rapports sélectionnés, l'un d'eux est le meilleur selon les critères de l'analyse du risque environnemental et les deux autres font partie des trois rapports remplissant les trois critères de qualité.

Au niveau procédural, des stakeholders du domaine environnemental n'ont été impliqués dans la consultation publique que pour un seul rapport.

Quant à la dimension institutionnelle, des groupes inter-services ont été établis pour les trois rapports, incluant tous la DG ENV. Dans ces trois cas, la participation de celle-ci n'a pas été déterminante, ce qui ne semble pas montrer une collaboration très élevée entre la DG RTD et la DG ENV.

Enfin, restent les rapports de la **DG TREN**, au nombre de trois également. Il s'agit de ceux relatifs à la communication sur le plan d'action pour la biomasse (2005), la communication sur le plan pour les énergies renouvelables (2006) et la communication sur le plan stratégique européen de technologies énergétiques (2007). Les résultats de l'analyse de contenu présentent quelques points communs et des divergences. Comme **point commun**, les rapports présentent des indicateurs directs et indirects (uniquement directs pour le plan d'action sur la biomasse) au niveau des causes, de la gestion et même des effets (sauf pour le plan d'action sur la biomasse) des changements climatiques. Autre caractéristique commune, les trois rapports ne présentent que les effets positifs de la mesure sur la problématique des changements climatiques, ce qui constitue un certain manque de la part du rapport sur le plan d'action pour la biomasse, même si ces effets négatifs peuvent être en partie déduits grâce à la méthodologie utilisée (cf supra). Dernier point commun, la cohérence a été établie entre la thématique des mesures et les indicateurs présents. Concernant les **divergences**, les indicateurs sont placés dans presque tous les chapitres pour les deux premiers rapports alors qu'ils manquent dans la partie de l'analyse des impacts et de comparaison des options dans le rapport sur les technologies énergétiques. C'est la raison pour laquelle la cohérence dans l'emplacement des indicateurs n'a pas été établie pour ce rapport, malgré une justification qui tient debout (cf grille détaillée). Une différence quant à la manière d'aborder la question des changements climatiques est également repérable. Alors que les rapports sur la biomasse et les énergies renouvelables ne traitent pas du tout ou très peu des caractéristiques du risque environnemental mais possèdent des éléments techniques assez poussés, le rapport sur les technologies énergétiques fait partie des meilleurs à l'égard de l'analyse du risque environnemental mais ne contient aucun élément technique. La portée qualitative de ce rapport est d'ailleurs voulue.

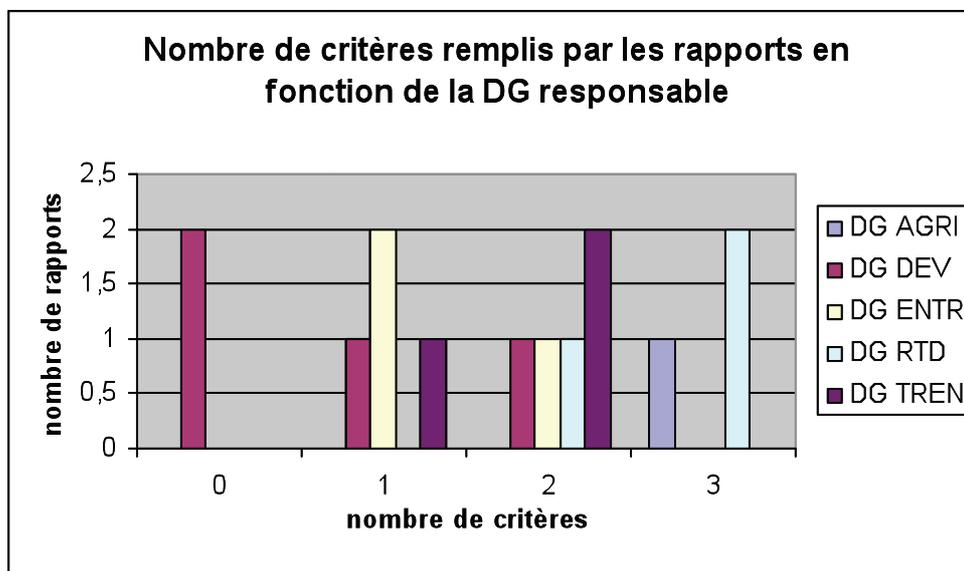
Bref, les rapports analysés pour la DG TREN présentent tous des points positifs en terme de prise en compte des changements climatiques, à travers des indicateurs variés, qui permettent d'établir une cohérence entre ceux-ci et les objets des mesures proposées. Cependant d'autres points positifs varient entre, d'une part, les rapports sur la biomasse et les énergies renouvelables qui ont favorisé l'aspect quantitatif, et d'autre part le rapport sur les technologies énergétiques dont l'aspect risque environnemental est bien développé. Aucun rapport n'a donc adopté une vision combinant ces deux orientations. Deux rapports remplissent donc deux critères de qualité tandis que celui sur le SET Plan n'en remplit qu'un.

Du côté des facteurs explicatifs, au niveau procédural, certaines informations nous manquent mais des organisations environnementales ont été consultées de manière certaine dans un seul rapport.

Au niveau institutionnel, des groupes inter-services ont été créés pour les trois rapports comprenant à chaque fois la DG ENV. Le rôle de celle-ci est différent selon le cas, celle-ci

n'ayant été particulièrement active que dans un rapport, bien qu'elle ait participé au financement d'un scénario pour l'analyse du plan sur les énergies renouvelables. Une bonne collaboration existe donc entre la DG ENV et la DG TREN mais pas de manière systématique, en regard des résultats de cet échantillon.

Nous pouvons à présent conclure sur l'influence de la DG responsable sur la qualité des rapports. Sur base des résultats par nombre de critères de qualité remplis et par DG, et malgré les précautions à prendre sur la fiabilité d'un classement de ce genre, nous pouvons observer que les cinq DG se distinguent entre elles. Ainsi, la DG RTD se démarque avec deux rapports remplissant les trois critères de qualité et un rapport en remplissant deux, ainsi que la DG AGRI dont l'unique rapport satisfait à l'ensemble de ces critères. Vient ensuite la DG TREN, dont deux rapports satisfont deux critères de qualité et le troisième qu'un seul. En quatrième rang arrive la DG ENTR, dont un rapport remplit deux critères de qualité et les deux autres qu'un seul. Enfin la DG DEV se classe en dernière position avec un rapport qui satisfait à deux critères de qualité, un autre à un critère et les deux derniers à aucun, ce qui est unique au sein de l'échantillon. Il est bien sûr délicat de généraliser ce classement étant donné les limites déjà maintes fois évoquées de la nature et du nombre des rapports de l'échantillon. Néanmoins, si l'on s'en tient strictement aux résultats de l'étude, la DG responsable semble être un facteur ayant un impact sur la qualité des analyses d'impact. Il serait intéressant d'analyser dans d'autres études si cette différence entre DG peut être observée plus généralement et quels en seraient les facteurs explicatifs. Par exemple, la différence de dynamique de formation du personnel au système d'analyse d'impact pourrait être un facteur à tester. En effet, des différences de ressources entre DG ont été mises en évidence comme jouant un rôle à cet égard par plusieurs des évaluations du système d'analyse d'impact évoquées précédemment.



Pour les autres facteurs explicatifs, nous avons déjà écarté précédemment les rôles du degré d'implication de la DG ENV, de la consultation des acteurs environnementaux et du Comité d'analyse d'impact à l'égard de notre conception de la qualité liée à la prise en compte des changements climatiques. La ventilation des résultats par DG ne nous apprend donc rien de neuf sur ces points. Cependant, nous avons remarqué des différences entre DG au niveau des pratiques de consultation et de leurs relations avec la DG ENV. Ainsi, la DG ENTR est la seule à avoir consulté des acteurs environnementaux pour ses trois rapports et

semble connaître une collaboration assez étroite avec la DG ENV. C'est également le cas pour la DG AGRI mais les résultats ne portent que sur un rapport et nous savons que les relations avec la DG ENV est variable selon les types d'initiatives¹⁸¹. Pour les autres DG, la consultation de ce type d'acteurs n'est pas systématique. Quant à la relation avec la DG ENV, elle semble assez coopérative avec la DG TREN, selon les cas, et moins étroite en ce qui concerne les DG DEV et RTD. A nouveau il est difficile de juger la qualité des collaborations de ce genre sur base de si peu de rapports par DG mais l'observation stricte de l'échantillon mène à cette conclusion.

De plus, ces différences par DG ont déjà été évoquées précédemment dans les considérations générales concernant les contributions de la DG ENV aux analyses d'impact d'autres DG. La collaboration proche entre la DG ENV et les DG ENTR et TREN sont donc confirmées ainsi que le degré d'implication plus faible au sein des DG DEV et RTD. Pour la DG AGRI, le cas étudié dans cette étude s'est révélé particulier, raison pour laquelle la différence observée n'est certainement pas généralisable.

Bref, nous pourrions retenir l'existence vraisemblable d'une différence du degré de collaboration entre chaque DG et la DG ENV. En reprenant les considérations citées dans les points précédents concernant le diagnostic collectif et la contribution intéressante de la part de la DG ENV, ce degré de collaboration pourrait être une variable à prendre en compte puisqu'elle influence la facilité de mise en place de cette pratique de réflexion inter-services, particulièrement dans le cadre de la définition des problèmes dont font partie les changements climatiques. Tenir compte de cette variable, et donc plus largement du contexte de culture administrative et institutionnelle interne aux DG, permettrait donc d'envisager plusieurs options en vue de la promotion du diagnostic collectif, en adéquation avec les situations de départ de chaque DG.

c) Conclusions par type d'initiative

Notre échantillon contient une majorité de rapports sur des **communications**, soit huit rapports, suivis par quatre rapports sur des **règlements**, un rapport sur une **directive** et un rapport sur une **décision**. Nous pouvons donc faire une distinction entre des rapports qui portent sur des propositions d'actes **non contraignants** appelés aussi préparatoires ou atypiques¹⁸², c'est-à-dire sans portée juridique (communications en l'occurrence), et les rapports qui portent sur des propositions d'actes **contraignants** (règlements, directives et décisions)¹⁸³. Cela divise ainsi notre échantillon en deux groupes presque équivalents.

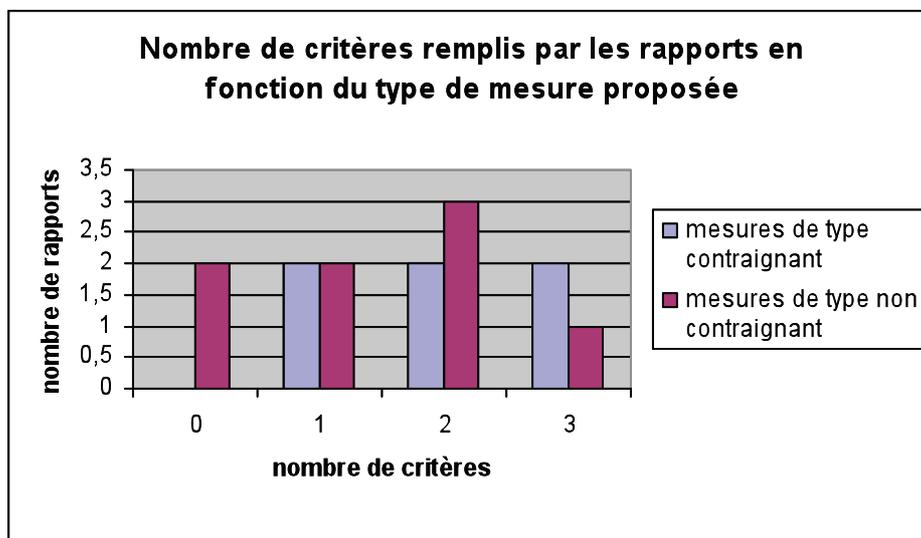
Le sous-échantillon de rapports portant sur des actes non contraignants se partage en quatre parts. Deux rapports ne remplissent aucun critère de qualité, deux autres en remplissent un seul, les trois suivants en remplissent deux et le dernier les trois. Les deux moins bons rapports de l'échantillon, issus de la DG DEV, se classent donc dans ce groupe. Quant aux six rapports portant sur des actes contraignants, deux d'entre eux remplissent seulement un critère de qualité, deux autres en remplissent deux et les deux derniers satisfont aux trois critères. Nous remarquons ainsi que deux des trois meilleurs rapports font partie de ce sous-échantillon. Il s'agit du règlement sur l'initiative conjointe Clean Sky et du règlement sur l'initiative conjointe pour les piles à combustibles et l'hydrogène, tous deux issus de la DG RTD. Les résultats semblent donc légèrement meilleurs du côté des rapports relatifs à des actes contraignants. De là à en déduire que les rapports d'analyse d'impact portant sur ce type

¹⁸¹ Communication personnelle, Notis LEBESSIS, interview réalisée le 24/04/2009.

¹⁸² Site de l'Union européenne, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14535.htm>

¹⁸³ Site internet "Tout sur l'Europe" <http://www.toutteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/l-essentiel-du-droit-communautaire/presentation/le-droit-communautaire.html#c43530>

de mesures sont généralement de meilleure qualité, il y a une pas que nous ne saurions franchir. En effet, l'hétérogénéité de la qualité parmi les deux groupes d'analyses d'impact ne permet pas de dresser une conclusion sérieuse basée sur la distinction entre actes contraignants et non contraignants. De plus, d'autres facteurs tels que la DG responsable sont susceptibles d'influencer ces résultats comme expliqué dans le point précédent. Ce facteur ne peut donc pas être considéré comme un explicatif de la qualité de l'analyse d'impact.



Si l'on regarde les éléments procéduraux et institutionnels, nous pouvons remarquer que des stakeholders du monde environnemental ont été consultés pour quatre des six analyses relatives à des actes contraignants, ce qui est légèrement supérieur par rapport aux trois analyses dans ce cas portant sur des actes non-contraignants.

En ce qui concerne la participation et le degré d'implication de la DG ENV au sein des groupes inter-services, celle-ci a participé dans les six cas mais de manière plus active en apportant une contribution significative à l'analyse dans seulement deux cas, ce qui est équivalent aux rapports portant sur des actes non-contraignants.

Bref, la présence de ces facteurs n'est pas plus importante dans le cas des analyses portant sur des actes contraignants. Mais étant donné que ces deux facteurs n'ont de toute façon pas été retenus comme facteurs explicatifs de la qualité des analyses à l'égard de la question des changements climatiques, la découverte d'une influence de la nature de l'acte sur ceux-ci ne nous aurait pas permis de dresser des conclusions pertinentes.

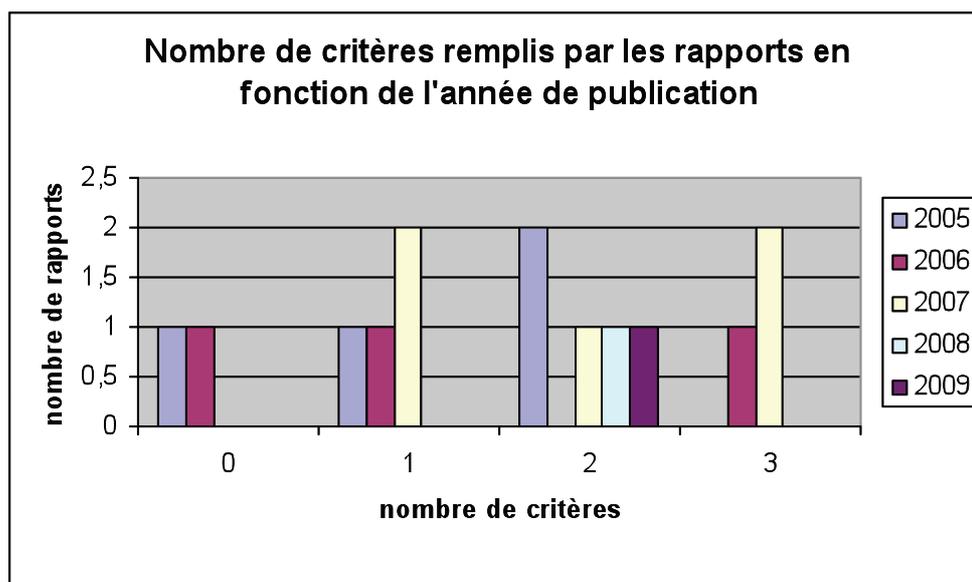
d) Conclusions par année de publication

Notre échantillon comporte quatre rapports de 2005, trois rapports de 2006, cinq rapports de 2007, un rapport de 2008 et un rapport de 2009.

Comme déjà souligné, il est difficile de dresser des conclusions étant donné le faible nombre de rapports analysés. Néanmoins, une ébauche de conclusion semble se dessiner dans l'évolution temporelle. En effet, le seul changement que nous ayons constaté au niveau de la date des rapports est la tendance à développer davantage la question des changements climatiques au niveau technique. Sur les sept rapports qui présentent au moins trois éléments des quatre composantes techniques (données, quantification, monétarisation, méthodologie), cinq sont de ou postérieurs à 2007 (quatre en 2007 et un en 2008). Vu autrement, sur les sept rapports sélectionnés datant de 2007 ou plus, cinq rapports sont bien développés au niveau

technique. De là à affirmer avec certitude une corrélation positive entre la date récente du rapport et l'effort technique il y a une marge, mais peut-être cela annonce-t-il quand même une tendance qu'il faudrait confirmer par une analyse de plus grande ampleur.

Si nous examinons maintenant l'existence d'une corrélation entre l'année de publication et le nombre de critères de qualité remplis, les résultats de cette étude ne peut en établir. En effet, les six moins bons rapports ne remplissant aucun ou un seul critère datent de 2005, 2006 ou 2007, les rapports satisfaisants remplissant deux critères de 2005, 2007, 2008 et 2009 et les meilleurs rapports de 2006 et 2007. De même, nous constatons l'hétérogénéité en terme de qualité au sein des rapports publiés la même année.



Notons toutefois que plusieurs entretiens ont relevé l'existence d'une évolution temporelle de la qualité des rapports, de plus en plus d'impacts étant pris en compte et de plus en plus en termes quantitatifs¹⁸⁴. L'amélioration des modèles disponibles pour évaluer les impacts y est d'ailleurs pour quelque chose¹⁸⁵. Cette évolution est également attribuée à la création du Comité d'analyse d'impact et aux formations internes¹⁸⁶. L'évolution temporelle va ainsi de pair avec le cercle d'amélioration de qualité, que ce soit par le biais du développement méthodologique ou de l'orientation des formations en fonction des erreurs les plus fréquemment commises¹⁸⁷. Cette amélioration de la qualité correspondrait à deux seuils¹⁸⁸. Premièrement à l'année 2005, date à laquelle, après deux ans de lancement du système, a eu lieu un remaniement méthodologique ainsi qu'une hausse de l'apprentissage du personnel et un recul de la résistance de quelques DG. Deuxièmement au seuil de 2007, année de création du Comité d'analyse d'impact. Comme déjà cité précédemment, l'avis provenant de cet organe constitue une étape supplémentaire au sein de la procédure qui inciterait à accorder davantage d'importance à la qualité des analyses soumises et qui correspondrait également à une hausse de la sévérité des exigences d'évaluation de la qualité, notamment au niveau méthodologique.

¹⁸⁴ Communication personnelle, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009.

¹⁸⁵ Communication personnelle, Sandro SANTAMATO, interview réalisée le 14/05/2009

¹⁸⁶ Communications personnelles, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009, Robertus SCHARRENBORG, interview réalisée le 06/05/2009.

¹⁸⁷ Communication personnelle, Robertus SCHARRENBORG, interview réalisée le 06/05/2009.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

Cependant, ces considérations portent sur l'évolution de la qualité en général et pas spécifiquement au niveau de la prise en compte des changements climatiques. Sur ce point précis, l'augmentation de la pression politique sur les changements climatiques en tant que grand thème de la Commission est évoquée¹⁸⁹ ainsi qu'une intégration, par conséquent, de cette préoccupation au sein des objectifs des politiques et donc au sein des analyses d'impact¹⁹⁰. Comme expliqué précédemment, cette évolution serait particulièrement sensible à partir de 2007, au sein des DG ENTR et TREN et plus récemment de la DG DEV. Néanmoins, cela ne se ressent pas au niveau de notre étude.

Quant à l'évolution temporelle concernant la consultation des stakeholders environnementaux et l'implication de la DG ENV, nous l'évoquons rapidement car l'influence de ces facteurs sur la qualité des rapports n'a pas établie.

Au niveau consultatif, les sept rapports ayant fait l'objet d'une consultation d'acteurs spécifiquement intéressés par les questions environnementales s'étalent sur toute la période de l'échantillon sélectionné, à savoir de 2005 à 2009. Parmi eux, cinq datent de 2007 ou plus, ce qui pourrait quand même annoncer une tendance évolutive, à prendre avec précaution une fois de plus.

Au niveau institutionnel, la participation de la DG ENV et son degré d'implication n'évolue pas avec le temps. En effet, la DG ENV a été la plus active dans des analyses datant de 2005 à 2007, ce qui ne permet pas de remarquer une quelconque influence temporelle.

Cette brève analyse ne nous apporte donc aucune information utile supplémentaire.

e) Conclusions par thématiques proches

Nous terminons l'exposé des résultats par une comparaison entre les analyses des rapports portant sur des initiatives similaires au niveau de leur thématique. L'objectif est d'observer les points communs et/ou les différences entre ces rapports et ainsi de repérer si possible certains facteurs explicatifs de ces différences de qualité pas encore abordés dans les points précédents.

Comparaison des rapports sur les règlements des émissions des véhicules à moteur/ véhicules poids lourds

Nous pouvons comparer le rapport sur la proposition de règlement à propos des émissions de véhicules routiers poids lourds et de l'accès à l'information de réparation avec le rapport sur la proposition de règlement sur les émissions des véhicules à moteur et l'accès à l'information de réparation. Ces deux règlements sont similaires dans le sens où ils sont issus de la DG ENTR et ont le même objectif, à savoir augmenter la qualité de l'air en diminuant les émissions de certaines substances polluantes du secteur du transport. Ils s'intègrent tous deux dans le programme « Air pur pour l'Europe » (CAFE). Ces substances sont les oxydes d'azote (NOX), les hydrocarbures (HC) et les particules (PM). Les **points communs** entre les deux rapports sont nombreux. Premièrement, les rapports abordent tous deux la problématique des changements climatiques bien qu'elle ne fasse pas partie de la définition des problèmes. Les indicateurs présents sont donc répartis dans les chapitres d'analyse d'impacts et de comparaison des options. Au sein des impacts, un point sur le climat est présent dans les deux rapports dont le premier paragraphe relatif aux impacts négatifs sur les émissions de CO2 est identique mot pour mot, l'impact positif étant différent selon le rapport. Au niveau du type d'indicateurs, seuls des indicateurs directs sont présents. Ceux-ci sont relatifs aux mêmes

¹⁸⁹ Communication personnelle, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009.

¹⁹⁰ Communication personnelle, DG ENV, unité stratégie climatique, interview réalisée le 17/06/2009.

sujets, à savoir les impacts (in)directs positifs et négatifs sur la consommation de carburant et donc sur les émissions de CO₂. Les deux rapports souffrent également des mêmes griefs, à savoir les manquements au niveau de l'explication de l'interaction entre les substances visées par la mesure et les changements climatiques (cf supra). La cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents n'est donc établie pour aucun des deux rapports. Cependant, l'emplacement des indicateurs est cohérent pour les deux, constituant ainsi un critère de qualité. Les conclusions concernant la première question de recherche sur la prise en compte des changements climatiques sont donc très semblables pour les deux rapports.

Au niveau de la manière dont la problématique des changements climatiques est abordée, les deux rapports ont encore en commun l'absence de considération des caractéristiques du risque environnemental, sans doute parce que les changements climatiques ne font pas partie des problèmes cités. Mais une **différence** existe au niveau des éléments techniques. Ils sont très développés dans le second rapport (poids lourds) et beaucoup moins dans le premier qui ne cite que le modèle utilisé pour l'analyse. A noter que ce modèle est d'ailleurs similaire pour les deux rapports.

Bref, de nombreuses caractéristiques sont communes aux deux rapports, ceux-ci ne remplissant d'ailleurs qu'un seul critère de qualité. Une différence de qualité ne peut donc pas être établie selon les critères choisis dans cette recherche. Nous pouvons quand même développer quelque peu la particularité que constitue le développement plus qualitatif de la question des changements climatiques dans le rapport sur les émissions de véhicules à moteur d'une part et plus quantitatif dans le rapport sur les émissions des véhicules lourds d'autre part. Etant donné que c'est la même DG qui est à l'origine de ces rapports, cette différence devrait s'expliquer par un autre facteur. Cela n'est apparemment pas imputable à la participation de la DG ENV puisque celle-ci a collaboré moins étroitement au groupe inter-services institué pour le second rapport que pour le premier, même si elle a contribué au développement du modèle et des scénarii utilisés par les deux analyses. Il faut noter par ailleurs que la DG ENV n'est pas en faveur de la monétarisation des émissions de CO₂ en raison des controverses qui existent à ce sujet¹⁹¹. La raison de cette monétarisation doit donc être cherchée ailleurs. Une explication pourrait résider dans le développement du modèle REMOVE entre 2005 et 2007. En effet, des versions différentes de ce modèle ont été utilisées dans les deux rapports¹⁹². La quantification et la monétarisation des émissions de CO₂ ont probablement été facilitées par la nouvelle version qui a servi au second rapport. Ici, l'évolution temporelle pourrait donc avoir joué un rôle à travers la maturation du modèle disponible. Etant donné que l'absence de quantification n'est pas justifiée dans le premier rapport, nous ne pouvons cependant pas exclure d'autres facteurs tels que l'équipe rédactionnelle plus ou moins encline à un effort technique. Cependant, nous rappelons que l'effort technique seul n'est pas considéré comme un critère de qualité, l'évolution temporelle ne peut donc être retenue comme facteur explicatif de la qualité à part entière conformément aux conclusions précédentes.

Comparaison des rapports sur les communications sur le plan d'action pour la biomasse/ la stratégie sur les biocarburants

Ces deux rapports diffèrent premièrement par la DG responsable qui les a rédigés. Le rapport relatif à la communication sur le plan d'action pour la biomasse provient de la DG TREN, tandis que celui relatif à la communication sur la stratégie sur les biocarburants est issu de la DG AGRI. Ils datent environ de la même période, à savoir fin 2005 pour le premier et début 2006 pour le second. Les thématiques sont très proches, raison pour laquelle nous

¹⁹¹ Communication personnelle, DG ENV, unité qualité de l'air et transport, interview réalisée le 12/06/2009.

¹⁹² Site internet du modèle Tremove, <http://www.tremove.org/documentation/index.htm>

voulons comparer ces deux rapports, mais la problématique de la biomasse est plus large que celle des biocarburants qui ne constituent qu'une partie des utilisations de la biomasse.

Les **points communs** des deux rapports, outre leur date proche, sont premièrement leurs indicateurs directs, portant sur les causes et la gestion des changements climatiques. Ces indicateurs sont présents au sein presque tous les chapitres. La cohérence entre la thématique des initiatives proposées et ces indicateurs ainsi que dans l'emplacement de ceux-ci a été établie pour les deux rapports, satisfaisant ainsi ces deux critères de qualité. Enfin, dans la manière dont la problématique des changements climatiques est abordée, les aspects techniques sont bien développés.

Les rapports présentent aussi des **différences**, à savoir que le rapport sur les biocarburants est globalement de meilleure qualité. En effet, ce rapport contient également des indicateurs indirects et aborde les effets négatifs que la mesure pourrait engendrer sur les changements climatiques (déforestation, pratiques agricoles trop intensives). Cela n'est pas le cas du rapport sur la biomasse qui ne cite que les effets positifs, même si certains effets négatifs peuvent être compris implicitement grâce à la méthode d'évaluation choisie. Ce dernier point pose quand même problème étant donné que cette question est très controversée. De notre point de vue, cela constitue donc une lacune au sein de ce second rapport. Par ailleurs, l'analyse des changements climatiques en tant que risque environnemental est mieux développée dans le rapport sur les biocarburants que dans celui sur la biomasse qui ne contient qu'une mention quant à la globalité du phénomène.

Enfin, nous pouvons constater que, selon nos critères, malgré les points communs positifs que les deux rapports partagent, le rapport sur les biocarburants est de qualité supérieure comparé à celui sur la biomasse. Pour rappel, ce premier rapport fait partie des trois « meilleurs » de notre échantillon selon les critères des deux types de cohérence et de la double considération entre les caractéristiques du risque environnemental et les aspects techniques. L'explication de cette différence de qualité ne se trouve sans doute pas du côté de la DG compte tenu des informations plus générales dont nous disposons sur la DG AGRI (cf supra). Cela n'exclut cependant pas des différences au niveau des équipes de préparation, ce qui est difficile à évaluer. Une explication de nature procédurale et institutionnelle aurait pu tenir debout, sur base de ces deux cas. En effet, des acteurs du monde environnemental ont été consultés et la DG ENV a joué un rôle clé dans le groupe inter-services institué pour le rapport de la DG AGRI tandis que des ONG spécifiquement environnementales n'ont pas été consultées et que la DG ENV n'a pas joué un rôle particulièrement actif dans le groupe inter-services pour le rapport de la DG TREN. Cependant, ces facteurs n'ont pas été retenus au vu des résultats globaux, raison pour laquelle il ne peuvent évidemment pas être invoqués à nouveau.

Comparaison des rapports sur les communications sur la stratégie pour l'Afrique/ le Pacifique/ les Caraïbes

Nous terminons cette série par la comparaison entre trois rapports portant sur les communications des stratégies de partenariat en faveur de pays en développement, classés en trois régions : l'Afrique, le Pacifique et les Caraïbes. Ces rapports sont issus de la même DG, à savoir la DG DEV, et ont été rédigés entre fin 2005 et mi 2006. Certaines conclusions dressées pour la DG DEV sont donc aussi valables pour cette comparaison.

Les **points communs** déjà relevés sont la concision des rapports, les indicateurs directs et indirects relatifs aux effets des changements climatiques essentiellement, avec malgré tout une mention aux causes dans le rapport sur la région pacifique. Ensuite, tous les rapports considèrent uniquement les effets positifs des mesures proposées sur les changements climatiques sans les expliquer, étant donné l'ampleur des stratégies et le caractère encore

imprécis des mesures. Quant à la manière dont les changements climatiques sont abordés, aucune référence aux caractéristiques du risque environnemental n'est présente, si ce n'est une seule dans le rapport sur la région pacifique. Enfin, aucun rapport ne présente d'aspects techniques concernant la problématique, c'est-à-dire ni données (sauf une référence au GIEC dans le rapport sur le Pacifique), ni quantification, ni monétarisation, ni méthodologie, et ce sans justification.

Les **différences** se situent entre les rapports sur les stratégies pour l'Afrique et les Caraïbes d'une part et le rapport sur la stratégie pour le Pacifique d'autre part. En effet, ces deux premiers rapports sont faibles selon nos critères de qualité, en raison de la présence des indicateurs dans quelques chapitres seulement, de la cohérence faible entre ces indicateurs et la thématique de l'initiative et dans leur emplacement, en plus des lacunes déjà citées. Le rapport sur la stratégie pour le Pacifique se situe à un échelon supérieur au niveau qualité puisque ses indicateurs relatifs à la problématique sont présents dans presque tous les chapitres, bien que tous indirects sauf un. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs a donc été établie mais pas la cohérence entre ceux-ci et la thématique de l'initiative, jugée incomplète. Au niveau de la manière dont les changements climatiques sont considérés, une caractéristique du risque environnemental et un élément technique sont présents, constituant les deux exceptions relevées au sein des trois rapports comparés.

Au final, ces rapports portant sur des stratégies de portée plus ou moins équivalente partagent les mêmes caractéristiques et notamment les mêmes défauts, bien que le rapport sur la stratégie pour la région pacifique se distingue positivement au sein du groupe. Au total, les deux premiers rapports ne remplissent ainsi aucun critère de qualité tandis que celui sur le Pacifique en remplit un seul. Cette légère différence ne peut être attribuée à la DG responsable, identique pour les trois rapports. Une fois de plus, le facteur consultatif n'exerce pas non plus d'influence puisqu'aucun stakeholder environnemental n'a été consulté dans les trois cas. De la même façon, l'influence de la participation de la DG ENV est rejetée puisqu'aucun groupe inter-services n'a été constitué dans le cadre du rapport légèrement supérieur.

L'explication se trouve donc peut-être du côté de l'équipe de rédaction ou d'autres éléments du contexte de préparation de l'analyse mais il est à nouveau difficile de se prononcer en l'absence d'informations suffisantes.

Conclusion sur ces comparaisons

Ces trois comparaisons nous apprennent que les rapports sont toujours particuliers même s'ils traitent d'objets similaires. Les rapports les plus proches sont sans doute les rapports de la DG DEV, particulièrement ceux sur les stratégies pour l'Afrique et pour les Caraïbes qui se détachent légèrement de leur troisième « homologue » portant sur la stratégie pour le Pacifique. Une différence existe également entre les deux rapports sur les normes d'émissions des véhicules, au niveau de l'aspect qualitatif versus quantitatif, alors que tout le reste du rapport est similaire. Enfin, la différence de qualité s'exprime le mieux entre les rapports concernant le plan d'action pour la biomasse et la stratégie sur les biocarburants.

Pour expliquer ces différences de qualité, la DG responsable ne peut être mise en cause, soit parce que les rapports comparés proviennent de la même DG, soit parce qu'un des rapports comparés n'est pas représentatif des autres rapports de la DG. Cela ne contredit pas pour autant frontalement la conclusion précédente, issue des résultats ventilés par DG, montrant une certaine gradation au niveau de la qualité. En effet, ces conclusions distinctes se placent à deux niveaux différents, un niveau plus macro pour les différences de qualité entre

DG et un niveau plus micro pour les différences de qualité entre rapports issus de la même DG.

Pour résumer, l'analyse permet de conserver la DG responsable comme facteur susceptible d'avoir un impact sur la qualité des analyses en terme de changements climatiques, à explorer plus en profondeur, mais demande aussi de rechercher d'autres types d'influence.

Par exemple, la composition des équipes de préparation et de rédaction des rapports pourrait faire partie des éléments à prendre en compte dans l'explication des divergences de qualité. En effet, les DG ne sont pas des entités homogènes et il en va de même pour les auteurs des rapports d'impact¹⁹³. Cependant, nous n'avons ni les compétences ni l'objectif d'évaluer concrètement ce facteur.

Un second facteur explicatif des différences perçues serait l'évolution temporelle des rapports, au niveau du développement des aspects techniques plutôt que sur la qualité générale. Celui-ci a été repéré dans le cadre de la première comparaison relative aux rapports sur les émissions de véhicules et confirmerait la tendance issue des conclusions sur les résultats classés par date.

Bref, ces comparaisons ne nous livrent pas directement de nouveaux facteurs de qualité mais nous poussent à en envisager d'autres. Nous les évoquons dans le récapitulatif suivant.

3.4. Récapitulatif des facteurs explicatifs de la qualité de la prise en considération des changements climatiques et des bonnes pratiques identifiées

L'analyse des résultats nous a montré que la **première hypothèse** est vérifiée. Les rapports d'impact étudiés, choisis sur base de l'interaction qui existe entre l'objet de l'initiative sur lesquels ils portent et la problématique des changements climatiques, intègrent effectivement cette préoccupation au sein de leur analyse.

La mission d'intégration de cette dimension du développement durable affectée au système d'analyse d'impact et l'importance de l'enjeu des changements climatiques au sein de la politique européenne se retrouvent donc dans les résultats.

Quant à la **seconde hypothèse**, elle postulait une *différence de qualité* entre les rapports dans la manière d'appréhender la question des changements climatiques et envisageait que cette différence de qualité pouvait s'expliquer par la différence d'implication de la DG ENV au sein des groupes inter-services. Pour tester cette hypothèse, trois critères de qualité ont été définis afin de caractériser les rapports. Les résultats montrent en effet une hétérogénéité au sein de l'échantillon, les analyses d'impact sélectionnées oscillant entre zéro et trois critères de qualité remplis. Cet échantillon peut être scindé en deux parties presque égales, six rapports étant peu ou pas satisfaisants du point de vue de la prise en compte des changements climatiques et les huit autres rapports étant satisfaisants voire très convenables. La première présomption selon laquelle des différences de qualité existent dans la façon de prendre en considération la question des changements climatiques est donc confirmée.

Il n'en est cependant pas de même pour la partie de l'hypothèse postulant une corrélation positive entre la qualité des rapports à cet égard et le *degré d'implication de la DG ENV au sein des groupes inter-services*. En effet, la majorité des cas étudiés nous ont amené à réfuter cette hypothèse, même si les entretiens montrent l'importance et l'intérêt des contributions que la DG ENV peut apporter aux analyses d'impact des autres DG. Il n'empêche que

¹⁹³ Communication personnelle, Jim DRATWA, interview réalisée le 09/04/2009.

l'échantillon sur lequel se base cette étude ne confirme pas cette corrélation, en tout cas en fonction des critères choisis pour évaluer la qualité des analyses.

L'objectif de cette étude visait également, au delà de l'évaluation stricte des hypothèses, à mettre à jour quelques **facteurs susceptibles d'expliquer la différence de qualité** des analyses d'impact à propos de la question des changements climatiques. D'autres éléments que la participation de la DG ENV au sein des groupes inter-services ont ainsi été inclus dans la recherche.

Le premier autre facteur explicatif envisagé était l'impact positif de la *consultation des stakeholders du monde environnemental* sur la qualité des rapports. Pour rappel, nous avons émis des réserves quant à la vérification de ce facteur étant donné la difficulté à recueillir beaucoup d'informations sur ce point. D'après nos résultats, une légère hausse de la qualité a pu être observée puisque la moitié des analyses pour lesquelles des acteurs du monde environnemental ont été consultés remplit globalement davantage de critères de qualité que l'autre moitié des rapports. Néanmoins, des différences notables de qualité sont présentes au cas par cas. Le rôle positif de la consultation de stakeholders environnementaux au niveau de la prise en compte des changements climatiques ne peut donc être établi de manière incontestable sur base de l'échantillon.

Le facteur suivant analysé dans cette étude était de type institutionnel, à savoir la présence d'un *avis du Comité d'analyse d'impact*. A nouveau, les résultats obtenus par les analyses de contenu ne permettent pas de démontrer l'existence d'une corrélation positive entre la présence d'un tel avis et la qualité du rapport d'impact. Tout comme l'implication de la DG ENV au sein des groupes inter-services, et même davantage, la création du Comité d'analyse d'impact a été qualifiée dans les entretiens comme jouant un rôle indéniable sur la qualité des analyses d'impact en général. Néanmoins, les données de l'étude ne permettent pas d'attester ce rôle positif.

Ensuite, l'influence de la *DG responsable* de l'analyse d'impact a été étudiée à travers l'observation des résultats par DG. Il en ressort que la DG responsable pourrait bien être un facteur ayant un impact sur la qualité des analyses d'impact. Même si les DG ne sont pas des entités homogènes, certaines caractéristiques peuvent toutefois être remarquées au niveau de l'analyse de contenu des rapports d'impact sélectionnés et des interviews. Ainsi, dans le cadre de cette étude, certaines DG se sont distinguées, ce qui a permis un classement établi sur base du nombre de critères de qualité satisfaits pour les rapports d'une même DG. Ce classement a bien entendu été nuancé par certaines considérations. En effet, en plus des limites intrinsèques de l'échantillon, ce niveau macro devrait être complété par des informations au niveau micro, telles que l'importance des équipes rédactionnelles par exemple. Au niveau plus meso, des facteurs comme la dynamique de formation du personnel aux analyses d'impact pourrait également être intéressant à étudier. Nous y reviendrons plus tard.

Le facteur de la *nature de l'acte*, contraignant versus non contraignant, a également fait l'objet de notre attention. Cependant, les résultats ne permettent pas de prouver clairement l'impact de ce facteur sur la qualité des rapports analysés.

L'*année de publication* a été considérée a priori comme un facteur qui pouvait influencer la qualité des rapports d'impact, ce qui ferait apparaître une certaine évolution temporelle. Les résultats ne sont pas unanimes dans ce sens, montrant uniquement une tendance à développer davantage les aspects techniques dans les rapports les plus récents. Par contre, au niveau des critères de qualité, l'évolution temporelle n'est pas visible. La comparaison de deux rapports

portant sur des initiatives proches séparés d'un intervalle de deux ans (rapports sur normes d'émissions des véhicules) confirme en effet cette évolution au niveau technique mais pas au niveau des critères de qualité définis. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, une évolution temporelle existerait néanmoins, tant au niveau de la qualité générale que de la prise en compte de la problématique des changements climatiques. Celle-ci est attribuée notamment à l'ascension de la préoccupation des changements climatiques sur la scène politique européenne et à la création du Comité d'analyse d'impact. L'échantillon de cette étude ne corrobore cependant pas cette progression.

Reste enfin des éléments autres que ceux évalués dans cette étude, davantage liés au contexte interne de la préparation de l'initiative, et donc aussi de l'analyse d'impact, et à la composition de l'équipe rédactionnelle. Etant donné que ces éléments n'ont pas été testés à travers nos résultats, nous ne faisons qu'évoquer certaines possibilités.

En ce qui concerne les éléments liés au contexte, la question du *timing* a été abordée dans quelques entretiens¹⁹⁴. La pression du temps pourrait jouer un rôle défavorable dans la qualité de l'analyse, ce qui assez logique. Apparemment les membres de la Commission sont de plus en plus conscients du temps à consacrer aux analyses d'impact mais cette durée peut encore être insuffisante, par manque de prévision ou tout simplement en raison d'une demande expresse. Dans l'échantillon, le rapport issu de la DG AGRI illustre ce type de cas où le timing a été diminué par rapport à la normale en raison de la demande politique à l'origine de la mesure. Selon notre analyse, cela n'a cependant engendré aucun impact négatif sur la qualité de ce rapport. Le timing est donc certainement un facteur à prendre en compte dans la qualité de l'analyse mais n'est peut-être pas déterminant à chaque fois.

Un autre élément lié au contexte est probablement le *degré d'ouverture de la proposition* à analyser. Plus l'initiative et les objectifs de celle-ci sont ouverts, plus le diagnostic a des chances de se faire de manière collective¹⁹⁵ et donc d'intégrer des préoccupations environnementales si celles-ci ne sont pas envisagées directement. Cela rejoint l'idée de la réflexion entre DG au sein des groupes inter-services évoquée dans les bonnes pratiques. Cependant, la hausse de l'intérêt pour la préoccupation des changements climatiques peut amener la DG à intégrer d'elle-même cette question au sein de sa réflexion sur la mesure envisagée. Ce facteur devrait donc être approfondi davantage afin de l'évaluer véritablement.

A propos de l'*équipe rédactionnelle*, nous n'avons pas récolté de données sur ce point. Il est d'ailleurs difficile d'identifier les caractéristiques qui influenceraient positivement la qualité des analyses d'impact mais il est clair que cette équipe constitue néanmoins un acteur clé au sein de la procédure et mérite probablement une attention particulière. En effet, même si celle-ci est entourée d'autres acteurs, elle demeure la première impliquée dans le rapport du début à la fin. Ainsi, elle peut avoir un impact sur la qualité de l'analyse, que ce soit au niveau du choix des impacts à investiguer plus profondément, même si plusieurs pressions existent actuellement pour prendre en compte la question des changements climatiques quand cela est nécessaire, ou de la nature de l'analyse d'ordre plus ou moins qualitatif ou quantitatif. Des ressentis personnels au niveau du bien fondé des analyses d'impact pourraient également être susceptibles de jouer un rôle dans la préparation de l'analyse, même de manière légère. Ainsi, nous rencontrons dans notre échantillon le cas d'un auteur d'un rapport qui ne voyait pas l'intérêt d'évaluer les impacts d'une mesure de portée trop large. De plus, des différences existent également au niveau des compétences nécessaires pour effectuer ce type d'analyse,

¹⁹⁴ Communications personnelles, Viviane ANDRE, interview réalisée le 14/04/2009, Delphine DELOUVROY, interview réalisée le 22/04/2009.

¹⁹⁵ Communication personnelle, Notis LEBESSIS, interview réalisée le 24/04/2009.

notamment sur les possibilités techniques et méthodologiques. Il faut néanmoins nuancer ce genre d'influence étant donné que la professionnalisation semble de plus en plus marquée dans ce domaine, que les rapports sont parfois rédigés par plusieurs personnes, en « pièces détachées », et que, par ailleurs, le recours à des consultants extérieurs est encore fréquent.

Il demeure que ce facteur de l'équipe rédactionnelle renvoie à un autre facteur, à savoir le rôle des *formations internes* concernant la procédure d'analyse d'impact. Ces formations ressortent de la compétence du Secrétariat général, relayé en principe par les unités de coordination des analyses d'impact de chaque DG. Ces formations constitueraient un élément essentiel au sein du cercle d'amélioration de la qualité des analyses, comme déjà évoqué, puisqu'elles sont pensées en fonction des erreurs les plus fréquemment commises et observées. Elles contribueraient également à la diminution des résistances au système, ce qui peut avoir un effet intéressant en regard de l'exemple cité ci-dessus. Bref, le rôle positif de ces formations participerait ainsi à l'évolution temporelle positive de la qualité des analyses d'impact qui, nous le rappelons, n'a cependant pas pu être établie dans le cadre de cette étude. Le rôle de ces formations qui se rapporte à un enjeu de culture administrative pourrait donc être exploré davantage.

En quelque sorte, le facteur de l'équipe rédactionnelle constitue le pendant micro du facteur macro de la DG responsable cité précédemment, dont la liaison serait effectuée par le facteur des formations internes. Cette différenciation semble artificielle dans le sens où les DG sont constituées d'un ensemble de personnes, parmi lesquelles les auteurs des rapports d'analyse d'impact composant les équipes rédactionnelles. Mais cette distinction de type sociologique permet d'analyser les choses sous des angles et à des niveaux différents. Ainsi, des différences de qualité au niveau global entre des rapports de DG différentes pourraient s'expliquer par des caractéristiques macro liées aux DG, telles que la nature de leurs compétences respectives, leurs ressources disponibles et leurs habitudes de collaboration avec les autres DG, tandis que des différences de qualité entre des analyses issues de la même DG pourraient être recherchées au niveau des équipes rédactionnelles, en complément des autres facteurs cités précédemment bien évidemment.

Passons maintenant aux **bonnes pratiques** découvertes grâce à cette étude.

Le premier élément de bonne pratique décelé est de débiter l'analyse d'impact par une *réflexion assez poussée dans l'étape de définition du problème*. L'idée est bien sûr d'identifier la problématique des changements climatiques le plus tôt possible, si celle-ci est pertinente par rapport à l'objet de la mesure, afin d'en tenir compte dans toutes les étapes de la préparation de l'analyse d'impact. Comme nous l'avons dit, l'enjeu que constitue les changements climatiques peut être difficilement omis au niveau des mesures qui sont directement concernées. Cependant, le degré d'intégration de cette préoccupation et la manière d'appréhender celle-ci sont des déterminants essentiels de l'analyse qui peuvent découler de la discussion sur la définition des problèmes.

Cet élément de bonne pratique assez général, déjà cité au sein des lignes directrices, peut être complété par un deuxième principe intéressant concernant spécifiquement la question des changements climatiques. Nous avons remarqué une corrélation entre la prise en considération des caractéristiques du risque environnemental, appliquées au cas des changements climatiques, et l'intégration de la question au sein de la définition du problème. Le recours au principe de précaution est également mentionné dans les analyses qui développent davantage les caractéristiques du risque environnemental. Ainsi, après la phase stricte d'identification de la problématique des changements climatiques, nous pourrions considérer l'intérêt d'*analyser cette problématique à travers ces caractéristiques du risque environnemental*, et ce toujours dans l'étape de définition du problème. Notons que tous les

enjeux environnementaux peuvent être examinés suivant ces critères, ce qui pourrait favoriser le recours au principe de précaution lorsque cela se justifie. Ce deuxième temps au sein de la réflexion permettrait de structurer et d'appréhender le problème des changements climatiques de manière intéressante, ce qui pourrait orienter de façon adéquate l'analyse des impacts relatifs à la question. En somme, cette recommandation répond aux difficultés mentionnées par plusieurs critiques du système relatives à l'intégration des impacts environnementaux en raison leur nature particulière par rapport aux impacts socio-économiques.

Quant à la mise en œuvre de ces recommandations, nous aurions tendance à privilégier le *diagnostic collectif, au sein des groupes inter-services* surtout parce que ceux-ci sont institués en début de procédure. En effet, la DG ENV est compétente pour attirer l'attention de la DG responsable sur la problématique des changements climatiques au cas où cette dernière ne l'aurait pas suffisamment prise en compte. Par ailleurs, La DG ENV peut orienter la manière d'aborder cette question, en utilisant par exemple les caractéristiques du risque environnemental comme nous le suggérons. Soulignons que cette recommandation ne se base pas sur les résultats relatifs à l'échantillon puisque nous n'avons pas pu démontrer l'existence d'une corrélation positive entre la qualité de l'analyse d'impact à l'égard des changements climatiques et le degré d'implication de la DG ENV. Cependant les informations plus globales que nous avons recueillies au sein des entretiens et des lectures générales nous ont suggéré cette voie.

Ces conseils de bonne pratique ne sont finalement pas très originaux ni surprenants et sont déjà mis en avant en partie au sein des lignes directrices du système d'analyse d'impact. Néanmoins, nous nous permettons de les soumettre à nouveau étant donné leur potentiel d'amélioration de la prise en compte de la problématique qui nous préoccupe. De plus, nous nous sommes laissés dire qu'un certain formatage subsiste au sein de chaque DG en fonction de son domaine de compétence et qu'une sous-valorisation de l'utilisation des groupes inter-services existe, raisons pour lesquelles ce rappel n'est peut être pas tout à fait inutile.

Conclusion

La question qui a guidé toute cette étude est celle de l'intégration de la problématique des changements climatiques au sein des analyses d'impact de la Commission européenne.

Nous avons débuté cette étude en présentant brièvement le système d'analyse d'impact de la Commission. Le rôle de cet instrument au sein de la théorie de l'intégration des politiques environnementales a ensuite été discuté. A l'aide de plusieurs études et évaluations portant sur le sujet, nous avons également abordé la place de l'environnement au sein des systèmes d'analyses d'impact et de celui de la Commission en particulier. Cet état de l'art nous a aidé à introduire les objectifs de notre recherche et les motivations à l'origine de notre démarche.

Une attention particulière a été portée à la présentation de la méthodologie, dans le but de montrer les forces et faiblesses de cette étude, ce qui est primordial en terme d'influence sur les résultats. Les limites de faisabilité et les difficultés des méthodes choisies ont ainsi été mises en évidence.

Finalement, les résultats de cette recherche ont fait l'objet d'une présentation détaillée en suivant la structure décrite par cette méthodologie. Après avoir conclu que plusieurs éléments du contenu des lignes directrices permettaient l'intégration de la question des changements climatiques dans les analyses d'impact, nous avons dressé les résultats relatifs à notre échantillon de quatorze rapports. Il en ressort que l'ensemble des rapports intègre effectivement la préoccupation des changements climatiques au sein de leurs analyses, confirmant ainsi notre première hypothèse. La seconde hypothèse est par contre réfutée, étant donné que les différences de qualité observées à l'égard de la prise en compte de cette préoccupation ne sont pas explicables par le degré d'implication de la DG ENV au sein des groupes inter-services. Par ailleurs, plusieurs facteurs susceptibles d'influencer la qualité des rapports ont été testés. Mis à part l'influence probable de la DG responsable, nous n'avons pas pu obtenir de réelles confirmations des effets de ces facteurs sur les rapports étudiés. D'autres facteurs non testés ont également été évoqués, issus d'une réflexion plus générale à propos de ces résultats. Enfin, quelques leçons de bonne pratique ont été formulées sur base de plusieurs observations, en guise de bilan final et d'apport positif de cette recherche.

A propos de la mise en oeuvre de ce mémoire, nous voudrions souligner le rôle positif des entretiens effectués dans le cadre de notre recherche. Malgré les quelques difficultés évoquées, ces interactions directes avec des personnes concernées de près par l'objet de notre étude ont permis de rendre cette recherche plus vivante. Cela n'aurait pas été le cas en ayant recours uniquement à des documents écrits. La disponibilité et l'intérêt que ces personnes nous ont accordé ont sans aucun doute joué un rôle stimulant et motivant, raison pour laquelle nous en profitons pour remercier les principaux intéressés.

Pour boucler cette conclusion, terminons par évoquer quelques pistes de recherches futures.

Etant donné les limites de faisabilité de l'étude, plusieurs questions restent à approfondir, notamment à propos des facteurs influençant la qualité des analyses d'impact à l'égard des changements climatiques. Il serait ainsi intéressant de tester, sur base d'un échantillon plus large et plus varié, l'impact du degré d'implication de la DG ENV ainsi que des autres facteurs cités sur la qualité des rapports. Pour les reprendre systématiquement, il s'agit de la consultation de stakeholders environnementaux, de la présence d'un avis du Comité d'analyse d'impact, de la DG responsable, de l'évolution temporelle, de la nature plus ou moins

contraignante de l'initiative, du timing, du degré d'ouverture de l'initiative, des formations internes et des équipes rédactionnelles. En effet, les informations recueillies à travers les entretiens semblent pointer certaines évolutions et raisons expliquant l'amélioration de la considération des changements climatiques. Ces facteurs mériteraient donc un approfondissement supplémentaire. Par ailleurs, les critères sur base desquels évaluer la qualité de la prise en compte de cette problématique pourraient également faire l'objet d'une nouvelle réflexion, ce qui modifierait probablement les résultats de l'évaluation de l'influence de ces différents facteurs.

Bref, il existe un grand potentiel d'étude sur cette question, en jouant principalement sur deux paramètres de la recherche : le choix de l'échantillon et le choix des critères de qualité.

Une autre question plus secondaire au sein de cette étude, mais néanmoins intéressante, est relative à l'adaptation aux changements climatiques. En effet, nous avons évoqué dans le point consacré à l'analyse de contenu des lignes directrices l'apparition d'une nouvelle question concernant les impacts sur les changements climatiques au sein de la checklist, à savoir «*Does the option affect our ability to adapt to climate change?* »¹⁹⁶. Nous n'avons pas intégré cette variable au sein de notre étude puisque ces nouvelles lignes directrices sont parues début 2009 et n'étaient donc pas encore vigueurs pour les rapports constituant notre échantillon. Par conséquent, nous pensons qu'il pourrait être éclairant d'observer, dans le cadre des analyses d'impact à venir, comment cette question sera relayée au sein de ces évaluations et si cela induira un changement par rapport aux analyses précédentes. Ainsi, l'examen des changements climatiques à travers les axes d'atténuation et d'adaptation pourrait faire l'objet d'une attention particulière.

Pour conclure, ces quelques pistes montrent que la question de l'intégration des changements climatiques au sein du système d'analyse d'impact de la Commission européenne offre encore plusieurs possibilités de développement. Les résultats de cette étude sont donc susceptibles d'être révisés, ou en tous cas complétés par des recherches futures.

¹⁹⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009, p36.

Bibliographie

Livres

GEORGE, C., KIRKPATRICK, C., *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*, Celtenham, Edward Elgar, 2007.

RENDA, A., *Impact Assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006.

Articles

BAULER, T., BONIFAZI, A., TORRE, C. M., « Is there room for equity in European Commission policy-making? An evaluation of selected impact assessments reports” in KHAKEE, A., HULL, A., MILLER, D., WOLTJER, J., *New principles in planning evaluation*, Burlington, Ashgate, 2008, pp 55-76.

DAC NETWORK ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT CO-OPERATION, *Strategic Environmental Assessment and Adaptation to Climate Change*, Paris, OECD, 2008.

HERTIN, J., JACOB, K., VOLKERY, A., “Policy Appraisal” in JORDAN, A., LENSCHOW, A., *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Stockholm, 2006.

HERTIN, J., WILKINSON, D., BARTOLOMEO, M., JACOB, K., VOLKERY, A., *Making EU policies more sustainable? The new Impact Assessment procedure in the European Commission*, Brighton, SPRU, University of Sussex, 2004.

HERTIN, J., JACOB, K., HJERP, P., RADAELLI, C., MEUWESE, A., WOLF, O., PACCHI, C., RENNINGS, K., *Improving the practice of Impact Assessment*, EVIA, 2008.

JACOB, K., VOLKERY, A., “Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD-Countries” in JORDAN, A., LENSCHOW, A., *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Stockholm, 2006.

JACOB, K., VOLKERY, A., *The environmental dimension of Impact assessment, Documentation of a Workshop organised together with the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 17-18 June 2004, Berlin, Berlin, 2005.*

JACOB, K., HERTIN, J., VOLKERY, A., “Considering Environmental Aspects in Integrated Impact Assessment: Lessons Learned and Challenges Ahead” in GEORGE, C., KIRKPATRICK, C., *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*, Celtenham, Edward Elgar, 2007, pp 90-105.

JACOB, K., HERTIN, J., *Evaluating Impact Assessments- a conceptual framework*, EPIGOV paper n°7, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007.

JORDAN, A., OPOKU, C., *Impact Assessment in the EU: A global sustainable development perspective*, Norwich, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, University of East Anglia, 2004.

LAFFERTY, W.M., KNUDSEN, J., *The issue of 'balance' and trade-offs in environmental policy integration: How will we know EPI when we see it?*, EPIGOV paper n°11, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007.

LEE, N., *Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment*, working paper series n°7, Manchester, Institute for Development Policy and Management, 2004.

LENSCHOW, A., *The Modes of EPI in Theory and Practice*, EPIGOV paper n°10, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007.

PALLEMAERTS, M., HERODES, M., ADELLE, C., *Does the EU Sustainable Development Strategy contribute to Environmental Policy integration?*, EPIGOV paper n°9, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007.

PERSSON, A., *Environmental Policy Integration: An Introduction*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 2004.

RUSSEL, D., *Appraising policies for climate change: The case for reflexivity and social learning*, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Lisbon, 2009, April 14-18.

SCHOUT, A., JORDAN, A., *EU-EPI, Policy Co-ordination and New Institutionalism*, EPIGOV paper n°13, Berlin, Institute for European and International Policy, 2007.

VON HOMEYER, I., *Environmental Policy Integration and Modes of Governance- State-of-the-Art Report*, EPIGOV Paper n°2, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2006.

WILKINSON, D., *Environmental Policy Integration at EU Level- State of the Art Report*, EPIGOV Paper n°4, Berlin, Institute for International and European Environmental Policy, 2007.

WILKINSON, D., MONKHOUSE, C., et al., *For Better or for Worse ? The EU's 'Better Regulation' Agenda and the Environment*, London, IEEP, 2005.

Rapports et documents officiels

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable*, Bruxelles, 2006.

ECOLOGIC, VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM, IEEP, VITO, *Improving Assessment of the Environment in Impact Assessment, Final Report*, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, *A handbook for Impact Assessment in the Commission, how to do an Impact Assessment*, Brussels, 2002.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment in the Commission-guidelines*, Brussels, 2002.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working paper, Impact Assessment: Next steps, In support of competitiveness and sustainable development*, Brussels, 2004.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2005.

EUROPEAN COMMISSION, *A sustainable future in our hands – A guide to the EU's Sustainable Development Strategy*, Brussels, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTION GENERALE DE LA COMMUNICATION, *L'Europe en mouvement- Combattre le changement climatique, l'Union européenne ouvre la voie*, Bruxelles, 2008.

EUROPEAN COMMISSION, *Document de travail des services de la Commission, Rapport pour l'année 2008 du comité d'analyses d'impact*, Bruxelles, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment guidelines*, Brussels, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, *Part III Annexes to Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR TRANSPORT AND ENERGY, *Mission of the Directorate-General for transport and energy*, Brussels, 2006.

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR TRANSPORT AND ENERGY, *EU Energy and Transport in figures, Statistical Pocketbook 2009*, Brussels, 2009.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2002 and inventory report 2004*, Copenhagen, 2004.

INSTITUTE EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (IEEP), *Sustainable Development in the European Commission's Integrated Impact Assessments for 2003, Final Report*, London, 2004.

INSTITUTE EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Sustainable Impact Assessment, Seminar Proceedings*, Brussels, 2002.

NETWORK OF EUROPEAN ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT ADVISORY COUNCILS (EEAC), *Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects*, Brussels, EEAC, 2006.

OECD, *Improving Policy Instruments through Impact Assessment, Sigma Paper n°31*, Paris, 2001.

SOCIETY FOR INSTITUTIONAL ANALYSIS, *Improving the Integrated European Impact Assessment? Executive Summary of the International Workshop 15th -17th September 2008 in Berlin*, Berlin, 2008.

THE EVALUATION PARTNERSHIP, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Final Report*, Richmond, 2007.

THE EVALUATION PARTNERSHIP, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Annexes to the Final Report*, Richmond, 2007.

Rapports d'analyses d'impact

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 530

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1255

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)1745

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 142

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 268

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 642

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 1719/3

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 773

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1272

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1508/2

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1518

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007)1718

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2008) 2115

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2009) 217

Sites internet

Site de la Commission européenne, Impact Assessment,
http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm, (14/02/2009)

Site de la Commission européenne, Agriculture et changement climatique,
http://ec.europa.eu/climateaction/eu_action/index_fr.htm, (24/04/2009)

Site de la Commission européenne, DG Energie et transport,
http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/index_en.htm (05/03/2009)

Site de la Commission européenne, DG Environnement,
http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm (05/03/2009)

Site du modèle Tremove,
<http://www.tremove.org/documentation/index.htm>, (14/06/2009)

Site de l'Union européenne,
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/114535.htm>, (08/05/2009)

Site "Tout sur l'Europe",
<http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/l-essentiel-du-droit-communautaire/presentation/le-droit-communautaire.html#c43530>, (03/04/2009)

Site de Futura-Science,
http://www.futura-sciences.com/fr/doc/t/climatologie/d/api-le-climat-et-la-couche-dozone_746/c3/221/p1/, (06/04/2009)

Autres

Cours de Dominique Bourg, « Représentation et construction sociale des risques », Université de Lausanne, année académique 2008-2009.

Entretiens

Auteurs et personnes impliquées dans les rapports sélectionnés

William BORTHWICK (02/06/2009)
DG RTD
Unité Transport propre et transport urbain
Policy Officer - Project Officer

Marco BRUSATI (20/05/2009)
DG RTD
Unité Aéronautique
Gestionnaire de programmes de recherche

Norela CONSTANTINESCU (25/05/2009)
DG TREN
Unité Technologies de l'énergie et coordination de la recherche
Gestionnaire de programmes de recherche

Rémy DENOS (30/04/2009)
DG RTD
Unité Aéronautique
Gestionnaire de programmes de recherche

Daniel DEYBE (11/05/2009)
DG ENTR
Unité Aspects horizontaux et coordination
Policy Officer

Jim DRATWA (09/04/2009)
DG RTD
Unité Analyse politique et perspective
Analyste des politiques - Senior Policy Analyst

Igor DRIESMANS (12/05/2009)
DG DEV
Assistant au Directeur général adjoint

Carl-Henrik HALL (28/05/2009)
DG DEV
Unité Relations avec les pays et la région du Pacifique
Desk Officer: Fiji

Paul HODSON (18/05/2009)
DG TREN
Unité Politique réglementaire et promotion des énergies renouvelables
Chef d'unité adjoint

Maria LAMIN (27/05/2009)
DG DEV
Unité Gestion durable des ressources naturelles
Assistant Policy Officer

Ferenc PEKAR (28/05/2009)
DG ENTR
Unité Industrie automobile
Analyste de données économiques - Desk officer for motor vehicle legislation

Willi SCHULZ-GREVE (23/04/2009)
DG AGRI
Assistant du directeur général

Membres des unités de soutien des analyses d'impact des DG

Delphine DELOUVROY (22/04/2009)
DG ENTR
Unité Analyse d'impact et réduction des charges administratives
Analyste des politiques - Regulatory Adviser (Better Regulation)

Jim DRATWA (09/04/2009)
DG RTD
Unité Analyse politique et perspective
Analyste des politiques - Senior Policy Analyst

Notis LEBESSIS (24/04/2009)
DG AGRI
Direction Analyse économique, perspectives et évaluations
Conseiller

Sandro SANTAMATO (14/04/2009)

DG TREN

Unité Analyses économiques, évaluation d'impact, évaluation et changement climatique

Chef d'unité

Membres du Secrétariat général

Jakub KONIECKI (03/06/2009)

SEC GEN

Unité Amélioration de la réglementation et analyse d'impact

Analyste des politiques - DESK OFFICER (impact assessment)

Robertus SCHARRENBORG (06/05/2009)

SEC GEN

Unité Amélioration de la réglementation et analyse d'impact

Analyste des politiques - DESK OFFICER (impact assessment)

Membres de la DG ENV

Viviane ANDRE (14/04/2009)

DG ENV

Unité Développement soutenable et analyses économiques

Analyste socioéconomique

DG ENV (12/06/2009)

Unité Qualité de l'air et Transport

DG ENV (17/06/2009)

Unité Stratégie climatique et négociations internationales, monitoring de l'action européenne

ANNEXE I : Questions-guides des interviews

Aux auteurs / personnes impliquées dans la préparation des rapports

Des stakeholders du monde environnemental ont-ils participé à la consultation publique et, si oui, lesquels et sur quelles thématiques ? La question des changements climatiques faisait-elle partie de ces thématiques ?

Quel a été le rôle du groupe inter-services institué ?

La DG ENV y a-t-elle participé et, si oui, quelles contributions a-t-elle apporté ? Ces contributions portaient-elles sur les changements climatiques ?

Pouvez-vous qualifier la prise en compte de la problématique des changements climatiques au sein des rapports de votre DG, de manière générale ?

Aux membres de la DG ENV

Comment la DG ENV peut-elle contribuer à la prise en compte de la problématique des changements climatiques au sein des analyses d'impact des autres DG ?

Quelles sont les étapes de la procédure où cette contribution peut avoir lieu et qu'en est-il particulièrement des groupes inter-services ?

Percevez-vous une évolution au niveau de la prise en compte de cette problématique et, si oui, à quels facteurs peut-on attribuer cette évolution ?

Percevez-vous des différences entre les DG par rapport à la prise en compte de cette problématique ?

Aux membres du Secrétariat général

Quelles sont les évolutions ou tendances majeures au sein du système d'analyse d'impact et en quoi l'unité responsable de ce système au sein du Secrétariat général y participe-t-elle ?

Qu'en est-il plus spécifiquement de l'évaluation des impacts environnementaux et de la problématique des changements climatiques en particulier ?

Quel rôle a joué la création du Comité d'analyse d'impact dans cette évolution ?

Aux membres des unités de coordination des analyses d'impact

Comment les impacts environnementaux et plus particulièrement la question des changements climatiques est-elle intégrée au sein des analyses d'impact de votre DG ?

Percevez-vous une évolution dans la manière d'effectuer ces analyses et dans la prise en compte de cette problématique en particulier ? Quels sont les facteurs expliquant cette évolution ?

Qu'en est-il de la collaboration entre votre DG et les autres DG impliquées, particulièrement la DG ENV ?

Comment percevez-vous le rôle du Comité d'analyse d'impact ?

ANNEXES II : Grilles d'analyse détaillées

Grille d'analyse n°1

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication of the Commission "An EU Strategy for Biofuels" SEC (2006) 142 COM (2006) 34 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	08/02/2006
Type de proposition	Communication
DG responsable	AGRI
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	39
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non
Remarque	IA basé largement sur celui du « Biomass Action Plan »

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- description du problème :</p> <p>Le premier point du sous-chapitre « <i>issues and underlying drivers</i> »¹⁹⁷ est consacré aux changements climatiques.</p> <p>Dans les autres points: la question des changements climatiques revient à plusieurs reprises, le lien entre cette problématique et les différents aspects des biocarburants est donc clairement établi dans le rapport :</p> <p><i>"The search for solutions to the problem of transport fuel supply and GHG emissions is closely linked with the need to address unemployment in the EU and improve competitiveness, by harnessing Europe's scientific and technological expertise and creativity."</i>¹⁹⁸</p> <p><i>"Developing countries face similar and even greater challenges with respect to transport energy: rising oil prices are badly affecting their balance of payments; reliance on imported fossil fuels implies vulnerability and they too are</i></p>
--	---

¹⁹⁷ EUROPEAN COMMISSION, SEC (2006) 142, p4.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p6.

faced with the challenge of **reducing greenhouse gas emissions.** „¹⁹⁹

“In order to meet its **climate change targets**, as well as to contribute to security of supply and to foster the competitiveness of sustainable energy technologies in Europe, the Community has to proactively encourage the market uptake of alternative transport fuels, as part of a wider strategy of bioenergy production. »²⁰⁰

“In the context of its commitments on the **reduction of greenhouse gases**, the development of renewable energies is a clear political priority for the EU. ”²⁰¹

- **objectifs:**

La lutte contre les changements climatiques est une composante des grands objectifs de l’initiative analysée

“ This policy should therefore seek to diversify sources of energy supply and to **reduce greenhouse gas emissions by the transport sector.** ”²⁰²

“The Biofuels Directive of 2003 set out to promote the use of renewable fuels to partially replace diesel or petrol for transport purposes in each Member State, with a view to contributing to objectives such as **meeting climate change commitments** and environmentally friendly security of supply. »²⁰³

- **options:**

L’analyse des bénéfices en terme d’émissions de GES des mesures fait partie des préoccupations du rapport. La référence au Programme européen des changements climatiques montre la relation entre ces politiques :

“ In the **European Climate Change Programme**, the Commission is already examining whether and how biofuels can contribute to an integrated approach to **CO₂ reduction** for light-duty vehicles. Whether and how to link policy measures to **specific greenhouse gas benefits** will be addressed in the context of the revision of the Biofuels Directive. For analytical purposes, both options assume that **greenhouse gas monitoring and environmental standards**

¹⁹⁹ *Ibid.*, p6.

²⁰⁰ *Ibid.*, p7.

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibid.*, p8.

²⁰³ *Ibid.*, p9.

²⁰⁴ *Ibid.*, p10.

²⁰⁵ *Ibid.*, pp 13-16.

²⁰⁶ *Ibid.*, p13.

²⁰⁷ *Ibid.*, p18.

²⁰⁸ *Ibid.*, p20.

²⁰⁹ *Ibid.*, p31.

²¹⁰ *Ibidem.*

²¹¹ *Ibid.*, p37.

for feedstock production will be established and that the Fuel Quality Directive will be revised.”²⁰⁴

- **impacts:**

Un point est consacré à la question des impacts sur les changements climatiques dans le sous-chapitre « impacts environnementaux »²⁰⁵ :

“The following seven major impacts have been selected for consideration in this assessment:

• ***environmental impact: greenhouse gas emissions, feedstock cultivation, and through the use of biofuels (...)***”²⁰⁶

Dans les six autres points, des références aux facteurs des changements climatiques sont mentionnées, montrant les interactions entre les thématiques et soulignant l’importance de cette problématique au sein du rapport:

*“The challenge is to avoid the risk that the environmental gains produced through **CO₂ savings** are outweighed by negative environmental impacts at the more local level.*”²⁰⁷

*“(…) liquid biofuels are currently one of the few possible substitutes for fossil oil based transport fuel. They can easily be put on the market now and **provide immediate greenhouse gas reductions.***”²⁰⁸

Au sein de ces catégories d’impacts, les avantages et inconvénients des biocarburants en terme d’émissions de CO₂ sont cités :

*“ Development of plantations in rainforest areas destroys the ecosystem and its qualities in terms of **greenhouse gas absorption**, water circulation etc. (...) In addition, there are substantial **CO₂ losses** if grassland is ploughed up or forests cleared. These losses can be expected to outweigh **CO₂ gains** from biofuels for many years.*”²⁰⁹

*“ **Climate change mitigation:** where forest or agricultural productivity is increased, **CO₂ emissions** can be negative, as more CO₂ is taken up and converted to biomass. However, this has to be weighed against the CO₂ released (often by fossil fuels) during feedstock production, harvesting, transportation and conversion.*”²¹⁰

- **évaluation et monitoring**

Une attention particulière est accordée au monitoring des effets de la mesure sur les émissions de CO₂ afin de savoir si les bénéfices dépassent les inconvénients:

*“Environmental monitoring of biofuel production needs to cover the whole range of potential impacts and benefits for the **CO₂ balance**, transport emissions, soil and water resources, as well as biodiversity. Data on energy crops and conversion pathways allows the CO₂ balance of biofuel production to be calculated.*”²¹¹

Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p>- description du problème</p> <p>Des références à l'environnement incluent implicitement la question des changements climatiques, à travers les forêts et probablement leur rôle de « puits de carbone »: <i>« the need to ensure that agriculture and forestry continue to make a positive contribution to the countryside and the wider environment. »²¹²</i> <i>“(…) would take into account the need to ensure environmental protection in those [developing] countries”²¹³</i></p> <p>- objectifs</p> <p>A nouveau, ces références à l'environnement incluent implicitement la question des changements climatiques puisqu'ils font partie des bénéfices environnementaux à considérer: <i>“This Impact Assessment therefore considers options to achieve three aims:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>To further promote biofuels in the EU and developing countries, ensure that their production and use is globally positive for the environment and that they contribute to the objectives of the Lisbon Strategy.</i>”²¹⁴ <p><i>“The specific operational objectives in the different policy fields are: (...) – Capture the environmental benefits”.</i>²¹⁵</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Les points positifs sont soulignés mais une attention est accordée aux aspects négatifs de la production des biocarburants sur l'environnement et sur les émissions de GES (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Des indicateurs sont présents donc cinq chapitres du rapport et ce, à de très nombreuses reprises. Des sous-chapitres entiers sont également consacrés à la question.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	La problématique des biocarburants fait partie des solutions proposées pour lutter contre les changements climatiques. Plusieurs références à cette question au sein du rapport étaient donc attendues. Vu le nombre d'indicateurs relevés, la cohérence entre le thème de l'initiative et les indicateurs présents dans le rapport est bien présente.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Etant donné que les indicateurs sont répartis tout au long du rapport, nous pouvons également établir la cohérence de l'emplacement des indicateurs dans le document.

²¹² *Ibid.*, p5.

²¹³ *Ibid.*, p8.

²¹⁴ *Ibid.*, p9.

²¹⁵ *Ibidem.*

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

<p>Analyse du risque environnemental :</p>	
<p>Chronicité</p>	
<p>Incertitude scientifique</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Usage du conditionnel pour marquer le caractère plus ou moins incertain de certains phénomènes: au niveau des changements climatiques strictement: <i>« A shift in temperature zones caused by climate change could seriously affect biodiversity. »²¹⁶ <i>“(…) is also likely to have major macroeconomic implications”²¹⁷ <i>“Rising concentrations of greenhouse gases (GHG) in the earth’s atmosphere are leading to potentially irreversible climate change.”²¹⁸</i> </i></i> ou au niveau des impacts des biocarburants sur les changements climatiques: <i>“In the EU, transport is responsible for an estimated 21% of all greenhouse gas emissions that are contributing to global warming. (...) The reduction of greenhouse gas emissions from transport, therefore, could contribute significantly to meeting the EU Kyoto targets.”²¹⁹ <i>In addition, there are substantial CO₂ losses if grassland is ploughed up or forests cleared. These losses can be expected to outweigh CO₂ gains from biofuels for many years.”²²⁰</i> </i> - Incertitude dans les calculs, aussi pour les effets des biocarburants sur les changements climatiques: <i>“With ranges of uncertainty for all three fuel chains averaging 30–40 percentage points, nothing definitive can be said about the average amount of greenhouse gas savings, or about the ranking of the three fuels.”²²¹</i>
<p>Irréversibilité</p>	<p><i>“Rising concentrations of greenhouse gases (GHG) in the earth’s atmosphere are leading to potentially irreversible climate change.”²²²</i></p>
<p>Inertie</p>	
<p>Globalité</p>	<p><i>“At the global level, climate change is expected to have a negative impact on agricultural production and worsen food</i></p>

²¹⁶ *Ibid.*, p4.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ *Ibid.*, p31.

²²¹ *Ibid.*, p14.

²²² *Ibid.*, p4.

	<i>security.</i> ” ²²³
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	<p>Les sources de données sont assez bien mentionnées, en général sous forme de notes en bas de page ou plus rarement en sous forme de référence directe dans le texte. Cela constitue un point positif en terme de transparence :</p> <p><i>“ The evaluation of option 1 was carried out through a study supported under the Altener programme</i>²²⁴.</p> <p><i>The option 2 and option 3 scenarios model the future development in the biofuels sector in the EU-25 based upon the assumption of achieving the 2010 targets in the EU-25. For the assessment presented here, the detailed information on biofuels has been extracted from the impact assessment for the Biomass Action Plan. The quantitative information presented here therefore corresponds to the information given in the BAP.</i>”²²⁵</p> <p>Les données sont caractérisées et les limites précisées:</p> <p><i>“Considering the general uncertainties around these model assumptions and the very limited outlook of the Impact Assessment (2002–2010), all data are assumed to be for the same reference year. (...) All data should be understood as indicative but robust in their order of magnitude. They cannot be used to assess the impacts of individual installations, as specific local conditions may yield totally different results.</i>”²²⁶</p> <p>Certains manques au niveau des données sont identifiés:</p> <p><i>“Although it is not easy to identify the exact quantitative effects as no detailed biomass data are available for Bulgaria and Romania, it is apparent that both have substantial unused biomass resources.</i>”²²⁷</p> <p><i>“Although a database on economic, social and environmental effects on developing countries of biofuels expansion is lacking</i>”²²⁸</p>
Quantification	<p>Dès le début du rapport, le caractère surtout qualitatif de celui-ci est annoncé:</p> <p><i>« Owing to the complexity of the issues, and the need to represent them in a fair and balanced way, this Impact</i></p>

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ Ragwitz, M.; Schleich, J.; Huber, C.; Resch, G.; Faber, Th.; Voogt, M.; Coenraads, R.; Bodo, P. :“Analyses of the EU renewable energy sources evolution up to 2020” – FORRES 2020. Karlsruhe (Germany) April 2005

²²⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC (2006) 142, p12.

²²⁶ *Ibidem.*

²²⁷ *Ibid.*, p13.

²²⁸ *Ibid.*, p32.

	<p><i>Assessment remains largely qualitative.</i> ²²⁹</p> <p>Cependant, dans le chapitre d'analyse des impacts, le rapport veut évaluer des impacts qualitatifs et quantitatifs :</p> <p><i>“The Impact Assessment aims at identifying some global quantitative and qualitative impacts for the totality of biofuels to be brought on stream throughout the EU-25 Member States by 2010.</i> ²³⁰</p> <p>Des limitations dues aux données sont identifiées:</p> <p><i>“Although it is not easy to identify the exact quantitative effects as no detailed biomass data are available for Bulgaria and Romania, it is apparent that both have substantial unused biomass resources.</i> ²³¹</p> <p>Au bout du compte, beaucoup d'éléments relatifs à la question des changements climatiques sont quantifiés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tableau quantifiant la réduction d'émissions de GES des biofuels par rapport aux émissions des fuels fossiles (table 5.2.1)²³², avec cependant des marges d'erreur très larges (ce qui pose la question de la fiabilité de la quantification !) - tableau quantifiant le potentiel de substitution de carburant fossile pour 2010 (tableau 5.3.1)²³³, le potentiel de réduction de pétrole brut est aussi quantifié pour chacune des trois options²³⁴. - quantification des effets sur le marché agricole, notamment le nombre d'hectares devant être cultivés pour la production de biofuels selon les options²³⁵, ce qui constituent des données indirectes pour les changements climatiques par exemple au niveau des la déforestation que ce besoin de surfaces pourrait engendrer. <p>Ce qui n'est pas quantifié :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réductions d'émissions de GES des trois options considérées : seulement quelques ordres de grandeurs sont avancés (par ex l'option 2 triplerait les réductions par rapport à l'option 1) mais aucun chiffre précis n'est défini²³⁶. - dans le tableau final de comparaison des options (tableau 6.1), les réductions d'émissions de GES pour les trois options sont indiquées en termes qualitatifs (« low », « high », « higher »)²³⁷.
Monétarisation	Un effort de monétarisation est présent au niveau du coût lié à

²²⁹ *Ibid.*, p4.

²³⁰ *Ibid.*, p12.

²³¹ *Ibid.*, p13.

²³² *Ibid.*, p15.

²³³ *Ibid.*, p20.

²³⁴ *Ibid.*, p21.

²³⁵ *Ibid.*, p24.

²³⁶ *Ibid.*, pp15-16.

²³⁷ *Ibid.*, p36.

	<p>la réduction d'émissions de CO₂ par les biocarburants, comparé à celui du système ETS:</p> <p><i>“The marginal abatement cost (carbon price) in the EU emissions trading scheme is about €20 per tonne of CO₂ avoided, while new biofuel technologies (second generation biofuels) are expected to have marginal abatement costs of between €40 and €100 per tonne of CO₂ avoided.”</i>²³⁸</p> <p>Mais pas au niveau des bénéfices :</p> <p><i>“The monetary value of the benefits related to biofuels, such as reduced greenhouse gas emissions, an enhanced diversification of the energy mix and security of supply, direct job creation in rural areas, have not been quantified here. In the absence of these data, it is not possible to make a definitive assessment whether or not the cost of the different options are (over-) compensated by the monetary value of these benefits.”</i>²³⁹</p>
Méthodologies	<p>Pas de référence claire à une méthodologie précise, seulement à des méthodologies relatives à un calcul :</p> <p><i>“There are substantial divergences as to the method to be used for calculating the level of greenhouse gas savings from biofuels. A literature survey revealed the following total greenhouse gas (GHG) emissions for different fuel supply systems (table 5.2.1).”</i>²⁴⁰</p> <p>Sauf pour le monitoring : <i>“The existing reporting methodology used for biofuels in transport Directives would form the foundations of an improved monitoring and assessment system. These should be supported by thematic studies and analysis at Community level, covering the whole spectrum of issues, i.e. environment, agriculture, energy, economic and welfare effects »</i>²⁴¹</p>
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui, dans le cadre du « Biomass Action Plan » (dont la DG TREN était responsable)
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - groupe d'experts externe (comprenant une petite équipe d'experts en bioénergie) - consultation des stakeholders externes : associations d'industries et de consommateurs de toute la chaîne du processus de bioénergie, membres du réseau européen d'agences nationales d'énergie, producteurs de biofuel liquide et solide, fournisseurs de technologie, ONG et

²³⁸ *Ibid.*, p14.

²³⁹ *Ibid.*, p35.

²⁴⁰ *Ibid.*, p14.

²⁴¹ *Ibid.*, p37.

	<p>Etats-membres. ONG environnementales= WWF et Birdlife²⁴²</p> <ul style="list-style-type: none"> - consultation externe spécifique avec stakeholders principaux et Etats-membres ayant préparé des plans nationaux de biomasse (Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni) - consultation externe ouverte au public
Méthode de consultation	<ul style="list-style-type: none"> - réunions en janvier 2005 (pour groupe d'experts), en mars 2005 (pour stakeholders externes y compris le groupe d'experts), en mai et juin 2005 (pour consultations internes, stakeholders principaux et Etats-membres préparant de plans nationaux pour la biomasse) - consultation publique par internet de février à mars 2005 : questionnaire
Résultats de la consultation dans le rapport	Des documents accessibles au public synthétisent les résultats des différentes consultations externes (réunion des stakeholders externes, questionnaire on-line et consultation interne) ²⁴³ mais aucune allusion explicite à ces résultats n'est faite dans le rapport.
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	Etabli en juillet 2005 : 14 cabinets et 13 services de la Commission. Présidence par le cabinet de Fischer Boel Parmi les DG présentes : ENV, ECFIN, ENTR, TRADE, DEV ²⁴⁴
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	<p>Quatre réunions : <i>"to prepare background material on the impact of the production and use of biofuels, and to discuss draft versions of the Communication. In order to identify critical areas where better coordination between policies is needed, several meetings were held with the services involved."</i>²⁴⁵</p> <p><i>"The issues were dealt with through six clusters, each involving from four to six Commission DGs, who contributed to the file in the form of specific elements for each topic (research, environment, global context, economic aspects, agriculture, regulatory and institutional aspects)."</i>²⁴⁶</p> <p>Ce groupe inter-services a été assez intensif, dans lequel la</p>

²⁴² Communication personnelle, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009.

²⁴³ http://europa.eu.int/comm/energy/res/biomass_action_plan/doc/results_questionnaire_esg.pdf
http://europa.eu.int/comm/energy/res/biomass_action_plan/doc/esg_meeting_minutes_v2.pdf.

Minutes of the 1707th meeting of the Commission held in Brussels on Wednesday 22 June 2005.

²⁴⁴ Communication personnelle, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009.

²⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC (2006) 142, p4.

²⁴⁶ *Ibid.*, p4.

²⁴⁷ Communication personnelle, Willi SCHULZ-GREVE, interview réalisée le 23/04/2009.

	DG ENV a joué un rôle très important sur deux axes : la question des changements climatiques et les effets environnementaux de la concurrence entre les productions agricoles (la production de biocarburants et la production de fourrage pour bétail notamment). Le rapport est le fruit d'un grand compromis entre les intérêts des DG participantes. ²⁴⁷
Avis du Comité d'analyse d'impact	non
Autres	Analyse d'impact particulière étant donné que la demande de réalisation de la communication provient du Président de la Commission. Cette demande politique a eu pour effet que le travail sur la communication a débuté avant le commencement du travail d'analyse d'impact. Le timing a donc été modifié par rapport à la procédure habituelle. De plus, la DG AGRI n'est pas la DG habituelle pour ce genre de dossiers, attribués en général à la DG TREN. ²⁴⁸

Conclusion :

Pour répondre à la première question, nous pouvons dire que les changements climatiques sont effectivement pris en compte au sein du rapport. Des indicateurs directs et indirects sont présents en grand nombre et dans tous les chapitres. Les indicateurs directs montrent l'importance du problème des changements climatiques au sein de la mesure puisque celle-ci veut y apporter une réponse à travers une réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur du transport. Le potentiel d'impact positif des biocarburants en terme de réduction de GES est donc abordé bien que relativisé par leur impact négatif (déforestation, émissions lors de la chaîne de production), d'où la mise en évidence de l'importance du monitoring. La relation avec le programme européen des changements climatiques est également mentionnée. Les indicateurs indirects font référence au rôle de l'agriculture et de la forêt dans le cycle du carbone et aux bénéfices environnementaux des biocarburants, dont fait partie l'atténuation des changements climatiques. La cohérence entre la thématique de la mesure et les indicateurs présents est donc établie ainsi que la cohérence dans l'emplacement de ceux-ci.

En ce qui concerne la façon dont la question des changements climatiques est abordée, trois caractéristiques du risque environnemental sont présentes dans le rapport à savoir l'incertitude scientifique (au niveau des effets des changements climatiques et des effets des biocarburants sur les changements climatiques), l'irréversibilité et la globalité.

Les éléments techniques sont très développés : les données sont bien identifiées ainsi que leurs limites et les manques, plusieurs impacts sur les changements climatiques sont quantifiés malgré les limitations des données et le caractère relativement qualitatif du rapport et le coût de réduction des émissions de CO₂ est monétarisé mais pas les bénéfices. Seul l'aspect méthodologique est peu présent.

Les éléments procéduraux nous apprennent qu'un processus consultatif a été mené, bien que dans le cadre d'une autre proposition, à savoir le plan d'action pour la biomasse de la DG TREN (analysé également dans cette étude). Cette consultation a rassemblé des acteurs divers, dont des ONG environnementales représentées par WWF et Birdlife.

Enfin, au niveau institutionnel, un groupe inter-services a été constitué, dont la DG ENV a fait partie des acteurs-clé. En effet un de ses objectifs était d'obtenir des effets positifs en terme de

²⁴⁸ *Ibidem*.

réduction de gaz à effet de serre, c'est-à-dire sur l'axe atténuation des changements climatiques. Le rapport est le résultat d'un compromis avec les autres DG présentes dans ce groupe, étant donné les intérêts divergents ou en tous cas différents par rapport à la mesure. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fait donc partie des objectifs de la mesure mais n'est pas le seul (indépendance énergétique et développement rural). Enfin, il est à noter que le rapport est assez atypique car il évalue une communication qui a fait l'objet d'une demande politique de la part du président de la Commission, ce qui a modifié le timing normal de la procédure. De plus, ce genre de dossier sur cette thématique est en général attribué à la DG TREN, ce qui différencie ce rapport vis-à-vis des autres de la DG AGRI.

Grille d'analyse n°2

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on type approval of motor vehicles with respect to emissions and on access to vehicle repair information SEC(2005) 1745 COM(2005) 683 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	21/12/2005
Type de proposition	Règlement
DG responsable	ENTR
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	39
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>- sur la compétitivité: la question des émissions de CO2 est abordée par rapport aux véhicules diesel mais ne fait pas partie des normes d'émissions (concernent les NOX, les PM et les HC) :</p> <p><i>"They [diesel vehicles] are unpopular even though their CO₂ emissions are considerably lower than equivalent petrol vehicles."</i>²⁴⁹</p> <p>- sur l'environnement: un point est consacré au climat: la question est abordée par rapport aux variations d'émissions de CO2 qui découleraient d'une part des traitements supplémentaires pour limiter les émissions des substances visées par la réglementation et d'autre part de la modification du prix des véhicules :</p> <p><i>"Tighter emission limits could have both direct and indirect effects on fuel consumption and greenhouse gas emissions. The direct impact is due to some forms of engine management and after-treatment resulting in</i></p>
--	---

²⁴⁹EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1745, p11.

*slightly higher CO₂ emissions, therefore, the policy option might cause the emission of greenhouse gases to increase. Given the nature of emission limits being considered, and the likely technologies used to reach these limits a small direct negative impact on CO₂ could be expected. However, there might be some positive impacts indirectly. Greenhouse gas emissions may be decreased if the slightly higher price of vehicles results in reduction of vehicle fleets and suppresses demand for road transport.*²⁵⁰

- identification de la meilleure option:

La question des émissions de CO₂ est de nouveau liée aux projections de la proportion de véhicules diesel, moins émetteurs de CO₂ par rapport aux véhicules essence. La réduction de la demande des véhicules diesel pourrait donc engendrer un impact négatif sur les émissions de CO₂:

*“This will have a negative impact on the affordability of cars and would thus risk reducing demand for diesel cars. The improvement in CO₂ emissions that Europe has seen in recent years and which was to a large degree due to an increasing market share of diesel vehicles would then be at risk.”*²⁵¹

*“In addition to issues associated with air pollution, Member States also have objectives to reduce emissions of greenhouse gases. A further rationale to seek NO_x reductions from petrol cars is to ensure that the price differential between more fuel efficient diesel, emitting less CO₂, and less efficient petrol vehicles does not widen excessively.”*²⁵²

*“The lower share of diesel vehicles would have a negative effect on the reduction of greenhouse gases, as petrol vehicles emit considerably more CO₂ than diesel vehicles. The improvement in CO₂ emissions that Europe has seen in recent years and which was to a large degree due to an increasing market share of diesel vehicles. Substantial changes in the current balance between petrol and diesel vehicles would then risk the reductions in CO₂ emissions that have occurred so far.”*²⁵³

Les émissions de CO₂ sont également abordées en fonction du type de véhicule, en l’occurrence la catégorie N1:

“The increase in fuel consumption and subsequent CO₂

²⁵⁰ *Ibid.*, pp12-13.

²⁵¹ *Ibid.*, p15.

²⁵² *Ibid.*, p19.

²⁵³ *Ibid.*, p29.

²⁵⁴ *Ibid.*, p20.

	<p><i>emissions is more important for N₁ vehicles, with a 0.8% increase by 2020.</i>”²⁵⁴</p>
<p>Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques</p>	<p>- description du problème</p> <p>La problématique de la qualité de l’air est au cœur de la réglementation mais reste à savoir si l’expression « qualité de l’air » inclut la question des émissions de GES responsables des changements climatiques :</p> <p>“<i>The proper functioning of the single market in the European Union requires common standards limiting the emission of atmospheric pollutants from motor vehicles.</i>”²⁵⁵</p> <p>“<i>Given developments in automotive technology, increased demand for road transport and continuing air quality problems, there has been a need to keep standards under review.</i>”²⁵⁶</p> <p>“<i>All Member States and their citizens are concerned about the significant risk to human health and environment that results from air pollution.</i>”²⁵⁷</p> <p>“<i>The CAFE Programme has forecast the likely levels of air pollution given present policies for the period 2000-2020. Despite the improvements in pollutant emissions, health impacts from air pollution across the EU are still projected to be considerable in 2020.</i>”²⁵⁸</p> <p>- objectifs</p> <p>Les expressions générales de “protection environnementale” et de “qualité de l’air” sont reprises dans les objectifs généraux, ce qui pourrait inclure les émissions de GES, mais la définition des objectifs opérationnels explique bien que la réglementation cible les émissions de NOX, PM et HC. Les émissions de GES ne semblent donc pas visées par les expressions citées.</p> <p>“<i>The proposal pursues the following general policy objectives:</i></p> <p>(...)<i>• Providing for a high level of environmental protection in the European Union.</i></p> <p><i>The specific objectives cover:</i></p> <p>(...)<i>• Improving air quality by reducing pollutants emitted by the road transport sector.</i></p> <p><i>The operational objectives include:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Setting the next stage of emission limit values for passenger cars and light-duty vehicles in a cost-effective way with specific focus on NO_x, PM and HC.</i>”²⁵⁹ <p>“<i>(...)by ensuring that the automotive industry grows in a more sustainable way through production of more</i></p>

²⁵⁵ *Ibid.*, p4.

²⁵⁶ *Ibidem.*

²⁵⁷ *Ibidem.*

²⁵⁸ *Ibid.*, p5.

²⁵⁹ *Ibid.*, p6.

	<p><i>environmentally friendly vehicles.</i>²⁶⁰</p> <p>=> ces indicateurs indirects se sont révélés non pertinents au cours de la lecture, ils ne peuvent donc être considérés comme des indicateurs des changements climatiques.</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs et négatifs (cf impacts)
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs directs sont présents dans les chapitres d'analyse des impacts et de comparaison des options. Le fait qu'ils soient absents des chapitres de description du problème et de définition des objectifs montre que la problématique des changements climatiques n'est pas au centre de la réglementation analysée. Celle-ci est donc abordée mais plus indirectement, bien qu'un petit point y soit consacré dans l'analyse des impacts. Les indicateurs indirects relevés au premier abord ne peuvent en définitive pas être considérés comme des indicateurs des changements climatiques car nous avons compris qu'ils faisaient référence aux substances visées par la réglementation, à savoir les NOX, PM et HC. La place de ces indicateurs indirects ne nous intéresse donc pas.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Le titre de la réglementation qui parle d'« émissions » laisse la porte ouverte à plusieurs interprétations. La question des émissions de CO2 par les véhicules aurait donc pu être incluse mais, en réalité, la lecture du rapport nous apprend que seules certaines substances sont visées par la réglementation. A priori, des indicateurs des changements climatiques étaient attendus en nombre important mais, une fois le sujet de l'initiative clarifié, ceux-ci sont attendus en nombre plus réduit. Le nombre restreint d'indicateurs ne nous pose donc pas de problème. Cependant, nous aurions espéré que le rapport mette en évidence les interactions existantes entre qualité de l'air et changements climatiques. Nous visons particulièrement le processus de formation de l'ozone troposphérique à partir des oxydes d'azote, concernés par cette réglementation, qui est considérée comme un gaz à effet de serre. Cette interaction est expliquée au sein du rapport d'impact du programme CAFE ²⁶¹ mais pas ici. De plus, les types de NOX ne sont pas spécifiés, ainsi il n'est pas dit si les N2O, puissants gaz à effet de serre, font partie de la mesure. Vraisemblablement pas car ils ne sont pas inclus dans le programme CAFE mais une définition claire des NOX, comme cela est fait pour CAFE ²⁶² , aurait été la bienvenue. En raison de ces faiblesses, nous ne pouvons pas établir une cohérence complète entre le sujet de la

²⁶⁰ *Ibid.*, p8.

²⁶¹ *Ibid.*, p89.

²⁶² EUROPEAN COMMISSION, SEC (2005) 1133, p5.

	réglementation et les indicateurs relatifs aux changements climatiques présents.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Vu que la question des changements climatiques est secondaire, il est compréhensible qu'elle ne se retrouve pas dans les chapitres d'identification du problème et des objectifs. La place des indicateurs dans les chapitres d'analyse des impacts et de comparaison des options nous semble satisfaisante.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	
Quantification	
Monétarisation	
Méthodologies	Modèle TREMOVE pour l'évaluation des impacts environnementaux : <i>“This section includes an assessment of the environmental impacts, performed with the model TREMOVE, a policy assessment model developed by the European Commission to study the effects of different transport and environment policies on the emissions of the transport sector.”</i> ²⁶³
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui A noter que les mêmes stakeholders étaient également engagés dans la discussion du programme CAFE ²⁶⁴
Stakeholders participants	- consultation d'un groupe de travail de stakeholders experts « the Motor Vehicles Emissions Group » : autorités nationales, constructeurs automobiles, fournisseurs de pièces détachée, associations

²⁶³ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1745, p19.

²⁶⁴ *Ibid.*, p31.

	<p>industrielles et ONG.</p> <ul style="list-style-type: none"> - consultation de stakeholders sur les scénarios des valeurs limites d'émission Euro 5 en février 2004 (questionnaire) : autorités nationales, constructeurs automobiles, fournisseurs de pièces détachées, association industrielles et ONG. - Consultation d'un panel d'experts pour analyser les questionnaires - Consultation publique en juillet 2005 sur le projet de proposition de la réglementation Euro 5 <p>ONG et acteurs publics du monde environnemental.</p>
Méthode de consultation	<ul style="list-style-type: none"> - questionnaire envoyé aux stakeholders en février 2004 - réunions entre le panel d'experts et les stakeholders fin 2004 - présentation des résultats des consultations aux stakeholders début 2005
Résultats de la consultation dans le rapport	<p>Points de discussion relevés par les stakeholders répertoriés en annexe²⁶⁵ : les questions sont résumées et le type de stakeholders à l'origine de ces questions est parfois précisé. A noter qu'aucune question répertoriée n'est liée aux changements climatiques.</p> <p><i>"Discussions with stakeholders have shown that(...)"</i>²⁶⁶</p> <p><i>"Results from the stakeholder consultation have suggested that (...)"</i>²⁶⁷</p> <p><i>"The Euro 5 proposal was developed at the same time as the Commission's thematic strategy for air pollution (CAFE Programme). Stakeholders were actively engaged in the discussion of this programme."</i>²⁶⁸</p> <p><i>"The data summarised by the panel was used as input for the modelling of the impacts of different scenarios."</i>²⁶⁹</p>
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Éléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	DG TREN, ENV, RTD, JRC, SEC GEN
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	La DG ENV a coopéré de près à l'analyse en contribuant au développement du modèle REMOVE et des scénarii utilisés dans ce rapport ²⁷⁰ .
Avis du Comité d'analyse d'impact	non

²⁶⁵ *Ibid.*, pp32-39.

²⁶⁶ *Ibid.*, p8.

²⁶⁷ *Ibid.*, p23.

²⁶⁸ *Ibid.*, p14.

²⁶⁹ *Ibidem.*

²⁷⁰ Communication personnelle, Ferenc PEKAR, interview réalisée le 28/05/2009.

Conclusion :

Pour répondre à la première question, nous pouvons dire que la problématique des changements climatiques est prise en compte dans le rapport, bien que de manière annexe. En effet, le coeur de l'initiative proposée s'attache à certaines substances émises par les véhicules automobiles dont le CO₂ ne fait pas partie. Les indicateurs directs relatifs aux changements climatiques abordent les émissions de CO₂ par le biais de la proportion de véhicules diesel comparés aux véhicules essence, du carburant supplémentaire nécessaire aux nouveaux traitements ainsi que du prix des véhicules, débouchant sur des impacts positifs ou négatifs sur le bilan des émissions de CO₂. Par contre, l'interaction entre les substances visées directement par la réglementation et les changements climatiques n'est pas mentionnée. En l'occurrence, le rôle des NOX dans la formation de l'ozone troposphérique qui fait partie de la liste des gaz à effets de serre n'est pas indiqué, contrairement au rapport d'impact du programme CAFE. Par ailleurs, nous ne savons pas si les NOX qui font l'objet de la mesure incluent le N₂O, puissant gaz à effet de serre. Le rapport d'impact du programme CAFE définit les NOX comme les NO et NO₂ uniquement. Cela pourrait donc se déduire mais cela manque de clarté. Ces manquements nous ont amené à conclure à une cohérence incomplète entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents. Néanmoins, la cohérence dans l'enchaînement des indicateurs est établie. Il est satisfaisant que les indicateurs se retrouvent dans la partie des impacts et de comparaison des options et pas gênant qu'ils soient absents de la définition du problème et des objectifs étant donné que la question est secondaire par rapport à la motivation de la mesure.

En ce qui concerne la seconde question, peu d'éléments nous permettent de caractériser la manière dont les changements climatiques ont été pris en considération. Aucune caractéristique liée au risque environnemental n'est présente. Au niveau technique, les allusions aux émissions de CO₂ sont très qualitatives et générales mais le modèle duquel elles découlent est cité.

Au niveau procédural, des ONG et des acteurs publics du monde environnemental ont été consultés.

Enfin, au niveau institutionnel, un groupe inter-services a été établi dont la DG ENV a fait partie. Sa contribution s'est faite au niveau du développement du modèle et des scénarii utilisés dans le cadre de l'analyse.

Grille d'analyse n°3

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws of the Member States with respect to emissions from on-road heavy duty vehicles and on access to vehicle repair information. SEC(2007)1718 COM(2007) 851 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	21/12/2007
Type de proposition	Règlement
DG responsable	ENTR
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	50
Avis du Comité d'analyse d'impact	Oui

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>Dans l'analyse des impacts environnementaux, un point est consacré aux impacts sur le climat. Des effets directs et indirects de la mesure sur les émissions de CO₂ sont décrits. A noter que l'impact négatif direct est identique mot pour mot à celui du rapport sur la proposition de réglementation sur les émissions des véhicules à moteur²⁷¹ alors que l'impact positif indirect est passé de la hausse du prix des véhicules à la diminution de la consommation de carburant grâce aux progrès technologiques et à la compétition entre producteurs :</p> <p><i>“Tighter emission limits could have both direct and indirect effects on fuel consumption and greenhouse gas emissions. The direct impact is due to some forms of engine technology and after-treatment resulting in slightly higher CO₂ emissions in comparison with the Euro V stage, therefore, the policy option might cause the emission of greenhouse gases to increase. Given the nature of emission limits being considered, and the likely technologies used to reach these limits a small direct negative impact on CO₂</i></p>
--	--

²⁷¹ EUROPEAN COMMISSION, SEC (2005) 1745, pp12-13

*could be expected. However, there might be some **positive impacts indirectly**. Because of the strong competition in the transport industry and the resulting cost pressure in the sector, operators tend to choose the vehicles with the lowest fuel consumption. Therefore, **greenhouse gas emissions may be decreased since vehicle manufacturers will try to diminish the fuel consumption through technological measures in order to achieve high sales volumes of their vehicles**. Then fuel consumption could be maintained close to the level in Euro V in the long term.*²⁷²

- comparaison des options

Les impacts sur la consommation de carburant et donc les émissions de CO₂ qui en découlent sont évalués pour chaque option. Des chiffres sont avancés pour les options A et B, bien que des incertitudes subsistent, mais pas pour les options C et D pour lesquelles les incertitudes sont encore plus importantes :

*“Due to the fact that there are **no standards for CO₂ emissions and fuel consumption**, the evaluation of these impacts of the various sub-options was based on a comparison to the current Euro IV stage.*

*In **sub-option A**, fuel consumption and therefore **CO₂ emissions are likely to increase** slightly compared to the Euro IV baseline, especially in the case of a wall-flow DPF. This increase is estimated to be in the order of **2-3%**, however, as explained in section 5.1.2.2, may **decrease in the long term**. In this context, the US legislation foresees that after some years after the introduction of measures (by 2010) the increase in **fuel consumption can be regained** through the optimisation of the engine and the after treatment systems so that, at the end, **no fuel economy penalty** results.*

*To achieve the **sub-option B** NO_x limit, both cooled EGR and SCR might be necessary. At this NO_x level, a wall-flow DPF will be needed to meet the PM limit value. Fuel consumption and therefore **CO₂ emissions are likely to increase significantly** (in the order of **5-6%**) compared with the Euro IV baseline.*

***Sub-option C** could be achieved either with EGR or SCR technology. The use of EGR will imply rates over 25% with larger radiators and heat exchangers, which will tend to **increase the fuel consumption**. For manufacturers using SCR technology already for the Euro V stage, the engine will be kept without major changes but the urea dosing strategy will be revised. For this sub-option, a wall-flow*

²⁷² EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007)1718, p18.

²⁷³ *Ibid.*, pp25-26.

²⁷⁴ *Ibid.*, p44.

²⁷⁵ *Ibid.*, p46.

DPF may be needed.

*It seems unlikely that the NOx level in **sub-option D** can be achieved with cooled EGR only, but **if so, fuel consumption and therefore, CO2 emission will increase** due to the high level of EGR required. The alternative strategy to use SCR appears to be more feasible, although some cooled EGR will be needed to achieve the NOx target. This **latter solution** could be considered as having **neutral impact on fuel consumption and CO2 emissions**. For this sub-option, a wall-flow DPF may be needed.*²⁷³

Un point sur le monitoring des émissions de CO2 est également présent. Il est dit que le CO2 n'est pas considéré comme un polluant donc ne fait pas directement l'objet de la mesure mais que son effet sur le réchauffement climatique rend son contrôle nécessaire. L'importance du suivi des émissions de CO2 du secteur est en tout cas légitimé :

*“The Commission is considering the introduction of a **standardised method of measuring fuel consumption and carbon dioxide emissions of heavy duty vehicles in order to monitor the contribution of this sector to the global emissions of greenhouse gases (GHG)**. Carbon dioxide is not considered as a pollutant but **its effect in the global warming** of the earth makes it necessary to control it. The introduction of this measurement will not impose any cost in the type approval process since the necessary equipment for the evaluation and calculation of CO2 emissions are already present in the testing facilities.*²⁷⁴

Pour expliquer la préférence de l'option A, les émissions de CO2 font partie des facteurs de choix. En effet, l'option A est préférée entre autres parce qu'elle n'induit pas de hausse significative d'émissions de CO2, contrairement à l'option B. Les critères de choix intègrent donc la problématique des changements climatiques :

*“These values, that correspond to **sub-option A**, have been chosen as the most appropriate set of emission limit values, since they provide a high amount of environmental benefit at a reasonable cost. Further, **their impacts on fuel consumption and thus, CO2 emission are estimated to be negligible**. As explained in the previous sections, sub-option A provides an environmental benefit close to that of sub-option B and this at a lower cost. **Sub-option B** is the most costly and would result in a **fuel consumption and CO2 emission increase of 5-6%**. This penalty could not be included in the monetised impacts. If it had been, it would decrease the benefits of scenario B considerably. At the same time, sub-option A would not result in a significant increase of CO2 emissions, a fact that has been confirmed by the public consultation responses.*²⁷⁵

Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p>- définition du problème</p> <p>référence à la stratégie thématique CAFE : la formation de l’ozone troposphérique est reprise mais pas le passage sur l’interaction entre ozone (considérée comme un GES) et changements climatiques²⁷⁶.</p> <p><i>“The Thematic Strategy on Air Pollution has identified that the pollutants from road transport of most concern for human health are airborne particulates and ozone. Ozone is formed by reaction between HC and NOx, both of which are emitted by road transport.”²⁷⁷</i></p> <p><i>“These pollutants are associated with damage to health and have detrimental impacts on ecosystems through: ozone formation; particulate matter formation; acidification and eutrophication.”²⁷⁸</i></p> <p>- options</p> <p>On ne sait pas ce que cette expression signifie mais elle peut recouvrir beaucoup de choses, dont la consommation de carburant et donc les émissions de CO2 qui en découlent.</p> <p>« <i>more environmentally friendly vehicles</i> »²⁷⁹</p> <p>- comparaison des options</p> <p>Le concept est ici un peu plus éclairci. Il se rapporte aux limites d’émissions d’Euro V, c’est-à-dire portant sur des polluants auxquels le CO2 n’est pas inclus.</p> <p><i>“(…) concept of “Enhanced Environment-friendly vehicle” (EEV) as those vehicles propelled by an engine which complies with permissive limit values more stringent than those for Euro V.”²⁸⁰</i></p> <p>=> Etant donné la clarification de ces expressions au cours du rapport, ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme des indicateurs indirects des changements climatiques et ne sont pas pris en compte dans notre analyse.</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Effets positifs et négatifs (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs directs sont présents uniquement dans l’analyse des impacts et dans la comparaison des options.
Cohérence entre la thématique de l’initiative et les indicateurs présents	Le terme d’« émissions des véhicules lourds » est assez vague a priori, c’est-à-dire qu’il pourrait recouvrir les émissions de CO2 liées à la consommation de carburant. Or, cela n’est pas le cas puisque seuls les polluants atmosphériques visés par la stratégie CAFE, dont le CO2 ne fait pas partie, font l’objet de la mesure. Une fois cette

²⁷⁶ EUROPEAN COMMISSION, SEC (2005) 1133, p89.

²⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007)1718, p7.

²⁷⁸ *Ibidem.*

²⁷⁹ *Ibid.*, p14

²⁸⁰ *Ibid.*, p23

	<p>donnée intégrée, nous ne nous attendons plus à de nombreux indicateurs relatifs aux changements climatiques mais quand même à ce que la problématique soit mentionnée et à ce que ses interactions avec la mesure soient présentées. Cette attente est satisfaite en partie par le rapport puisque les impacts directs et indirects de la mesure sur les émissions de CO2 sont évalués et que celles-ci constituent un critère de choix pour comparer les différentes mesures (avec quelques quantifications et monétarisations cf infra). Par contre, l'interaction entre NOX et changements climatiques via la formation de l'ozone troposphérique faisant partie des GES n'est pas expliquée. De même, des quantifications de réduction de N2O sont présentes (cf infra) sans spécifier que cette substance constitue également un GES puissant. La problématique des changements climatiques est donc intégrée à la mesure mais pas de manière totalement cohérente.</p>
<p>Cohérence dans l'emplacement des indicateurs</p>	<p>Etant donné que nous avons expliqué que la mesure ne se focalise pas sur des émissions de GES, il est normal que des indicateurs relatifs aux changements climatiques ne se retrouvent pas dans la définition du problème. Par contre, ils sont bien présents au niveau des impacts et de la comparaison entre options, et ce à plusieurs reprises, ce qui établit la cohérence dans l'emplacement des indicateurs.</p>

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

<p>Analyse du risque environnemental :</p>	
<p>Chronicité</p>	
<p>Incertitude scientifique</p>	
<p>Irréversibilité</p>	
<p>Inertie</p>	
<p>Globalité</p>	
<p>Principe de précaution</p>	
<p>Eléments techniques :</p>	
<p>Données utilisées</p>	<p>La consultation et l'expertise externe sont à la base d'une grande partie des données utilisées dans le rapport, dont celles sur les impacts en terme de consommation de carburant et donc d'émissions</p>

	<p>de CO2 :</p> <p><i>“The data summarised by the panel was used as input for the modelling of the impacts of different scenarios.”</i>²⁸¹</p> <p>Les études qui ont servi dans le cadre du rapport, notamment au niveau des monétarisations de CO2 sont citées en bas de page (cf infra).</p>
Quantification	<p>Lors de l'évaluation des impacts de chaque option au niveau des émissions de CO2, des données quantifiées sont présentées pour deux des quatre options:</p> <p><i>“In sub-option A, fuel consumption and therefore CO2 emissions are likely to increase slightly compared to the Euro IV baseline, especially in the case of a wall-flow DPF. This increase is estimated to be in the order of 2-3%, however, as explained in section 5.1.2.2, may decrease in the long term. (...) To achieve the sub-option B NOx limit, both cooled EGR and SCR might be necessary. At this NOx level, a wall-flow DPF will be needed to meet the PM limit value. Fuel consumption and therefore CO2 emissions are likely to increase significantly (in the order of 5-6%) compared with the Euro IV baseline.”</i>²⁸²</p>
Monétarisation	<p>La possibilité de monétariser les impacts est attribuée au modèle TREMOVE (cf méthodologie infra) :</p> <p><i>“On the basis of the calculations performed with the TREMOVE model, it is possible to assess the monetary impacts of the identified emission limit value sub-options within the regulatory policy option. This assessment includes the estimation of the total economic cost of sub-options and the associated pollution benefits.”</i>²⁸³</p> <p>Plusieurs monétarisations des émissions de CO2 sont présentées:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tableaux monétarisant l'impact des sub-options A, B, C et D en Europe en 2020, dont le coût externe du CO2 et du N2O évités : bénéfiques de réduction de la pollution (tableaux 7-9-11-13, provenant de l'étude LAT)²⁸⁴. - tableaux résumés des impacts monétaires des 4 sub-options pour 2020 et 2030, incluant le bénéfice sur la pollution, soit la diminution des coûts externes agrégés (tableaux 14 et 19)²⁸⁵
Méthodologies	<p>La méthodologie est présentée de manière transparente. Elle est liée à celle utilisée dans le cadre de la stratégie CAFE et a été appliquée par des experts externes (dont le nom de l'étude est citée). Le nom et la version du modèle exact utilisé est donné et ses principales variables expliquées (cadre 1)²⁸⁶. Il s'agit en l'occurrence du modèle sectoriel (transport) TREMOVE :</p> <p><i>“Modelling of environmental and economic impacts was undertaken to understand the cost-effectiveness of different emission</i></p>

²⁸¹ *Ibid.*, p20.

²⁸² *Ibid.*, p25.

²⁸³ *Ibid.*, p26.

²⁸⁴ *Ibid.*, p29-33.

²⁸⁵ *Ibid.*, p34,39.

²⁸⁶ *Ibid.*, p27.

	<i>limit scenarios using the analytical tools developed under the CAFE Programme in order to model the impacts of different emission limit levels. This work was reported by an external consultant contracted by the Commission in a study that is referenced as LAT study throughout this Impact Assessment. LAT performed additional calculations to assess the impacts of the emission limit value scenarios in 2030 which was carried out with version 2.52 of the TREMOVE model.</i> ²⁸⁷
Éléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui, stakeholders également engagés dans la discussion de la stratégie CAFE ²⁸⁸
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - questionnaire envoyé en 2004 aux stakeholders sur les scénarii des valeurs limites Euro VI pour les véhicules de grande puissance : autorités nationales, producteurs, fournisseurs de pièces détachées, associations industrielles et ONG. - panel d'experts pour évaluer les réponses aux questionnaires incluant des réunions avec les stakeholders: trois experts indépendants - consultation publique entre juillet et septembre 2007 sur les scénarios pour Euro VI <p>ONG et autorités publiques du monde environnemental</p>
Méthode de consultation	questionnaire, réunions
Résultats de la consultation dans le rapport	<p>L'annexe 1 résume les commentaires des stakeholders et les résultats de la consultation sont mentionnés à plusieurs reprises dans le rapport, preuve que l'analyse semble s'appuyer sur ceux-ci.</p> <p><i>"Discussions with stakeholders have shown that..."</i>²⁸⁹</p> <p><i>"Considerable emphasis was given to gathering data from stakeholders to understand the costs of varying emission limits."</i>²⁹⁰</p> <p><i>"The figures are based on the replies from stakeholders to the questionnaire sent by the Commission as reported by the panel of independent experts."</i>²⁹¹</p> <p><i>"a fact that has been confirmed by the public consultation responses."</i>²⁹²</p>
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	<p>Deux demandes relatives au CO2 sont issues de la consultation:</p> <p><i>"Very few replies state that the current limit values are still valid for the future and that energy efficiency, in terms of fuel consumption and CO2 emission reduction should be the main priority."</i>²⁹³</p> <p><i>"Monitoring of CO2 is supported in some replies."</i>²⁹⁴</p>

²⁸⁷ *Ibid.*, p5.

²⁸⁸ *Ibid.*, p20.

²⁸⁹ *Ibid.*, p13.

²⁹⁰ *Ibid.*, p16.

²⁹¹ *Ibid.*, p22.

²⁹² *Ibid.*, p46.

²⁹³ *Ibid.*, p48.

Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	TREN, ENV, RTD, JRC, SEC GEN
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	La DG ENV a participé au groupe inter-services en développant le modèle REMOVE et les scénarii utilisés dans ce rapport d'impact ²⁹⁵ mais de manière moins marquée par rapport à l'analyse d'impact sur les émissions des véhicules EURO V ²⁹⁶ .
Avis du Comité d'analyse d'impact	Point positif : l'utilisation du modèle REMOVE permet de monétariser les coûts (financiers) et les bénéfices (environnementaux) des options et ainsi de les comparer de manière transparente ²⁹⁷
Autres	

Conclusion :

En ce qui concerne la première question, nous pouvons répondre que le rapport prend en considération la problématique des changements climatiques. En effet, des indicateurs directs font référence aux impacts positifs et négatifs de la mesure sur les émissions de CO₂, à travers un point des impacts dédié à cette question. Les options sont comparées au niveau de leur impact sur la consommation de carburant et donc des émissions de CO₂ engendrées et le choix final entre les options est fait en prenant clairement en compte ce critère. Un point du monitoring est également consacré au suivi des données de consommation de carburant et donc des émissions de CO₂ liées. Par contre, la cohérence entre la thématique de la mesure proposée et les indicateurs présents n'a pas été établie complètement. En effet, la mesure se focalise sur certaines substances émises par les véhicules lourds, à savoir les NO_x, les PM et les HC, et donc pas directement sur des GES mais nous aurions attendu du rapport une mise évidence de la relation entre ces substances et la problématique des changements climatiques. Plus précisément, la rôle des NO_x dans la formation de l'ozone troposphérique et la place non spécifiée du N₂O au sein de la mesure auraient dû idéalement être expliqués, comme cela est fait dans le rapport d'impact du programme CAFE, étant donné que ces deux substances sont des gaz à effet de serre. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs est néanmoins établie. L'absence d'indicateurs au sein des premiers chapitres de définition du problème et des objectifs ne pose pas de problème étant donnée la portée de la mesure. Leur présence au sein de l'analyse des impacts et de la comparaison des options est selon nous suffisante, surtout qu'ils sont en nombre satisfaisant.

Pour ce qui est de la manière dont la problématique des changements climatiques est considérée, nous n'avons premièrement relevé aucune caractéristique relative au risque environnemental. Les éléments techniques sont par contre très développés : les données utilisées sont identifiées, dont celles qui ont servi à monétariser les émissions de CO₂ évitées, les impacts sur les émissions de CO₂ sont quantifiés pour deux des quatre options, le coût

²⁹⁴ *Ibid.*, p49.

²⁹⁵ Communication personnelle, Ferenc PEKAR, interview réalisée le 28/05/2009.

²⁹⁶ Communication personnelle, DG ENV unité qualité air, interview réalisée le 12/06/2009.

²⁹⁷ EUROPEAN COMMISSION, D(2007)5198

externe des émissions de CO₂ et de N₂O évitées sont monétarisées pour les quatre options et enfin le modèle appliqué (sectoriel pour le transport) est expliqué.

Les éléments procéduraux montrent que des acteurs du monde environnemental (ONG et autorités publiques) ont été consultés et que deux préoccupations relatives au CO₂ proviennent de quelques acteurs consultés.

Enfin, au niveau institutionnel, un groupe inter-services a été établi dont la DG ENV a fait partie. Celle-ci a contribué à l'analyse en développant le modèle et les scénarii utilisés dans ce rapport, bien que moins impliquée que pour le précédent rapport. Le Comité d'analyse d'impact a d'ailleurs donné un avis positif sur l'usage de ce modèle.

Grille d'analyse n°4

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy related products SEC(2008) 2115 COM(2008) 399
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	16/07/2008
Type de proposition	Directive
DG responsable	ENTR
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	
Nombre de pages du rapport	76
Avis du Comité d'analyse d'impact	Oui
Remarque	Cet impact assessment constitue un des 3 IA sur la politique des produits <ul style="list-style-type: none"> - IA sur le plan d'action sur la production et consommation durable et sur la politique industrielle durable (définition du problème) - Cet IA sur l'extension de l'étendue de la directive sur l'ecodesign (tendances économiques, sociales, environnementales et impacts des différentes options) - IA sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux spécifiques des conditions requises pour l'ecodesign.

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- questions procédurales et consultation</p> <p>Dès le début du rapport, il est annoncé que le réchauffement climatique fait partie des impacts environnementaux étudiés :</p> <p><i>"The methodology used for developing implementing measures considers, (among others) the following environmental impacts: energy, water, waste, global warming potential, ozone depletion potential, acidification, the emission of volatile organic compounds, persistent organic pollutants, heavy metals and particulate matter into</i></p>
--	---

	<p><i>the air.</i>”²⁹⁸</p> <p>- définition du problème</p> <p>- Les externalités négatives environnementales constituent le problème à régler. Les émissions de CO2 font très clairement partie du problème puisqu’elles sont considérées comme la plus grande part de ces externalités négatives: <i>“As explained in the impact assessment of the SCP/SIP Action Plan, the way in which products are made, used, consumed and disposed of can have negative impacts on the environment. The aim of policy action is not to reduce pollution and CO2 emissions to zero. The aim is to have a socially desirable level of consumption and production on the one hand and environmental impacts on the other.”</i>²⁹⁹ <i>« CO2 accounts for an important share of total externalities: in the minimum scenario CO2 accounts for 77% of the externalities, in the maximum scenario CO2 accounts for only 44%⁹. As CO2 related impacts are rather well covered in the external cost calculation while others are not, the true relevance of CO2 is however lower.”</i>³⁰⁰</p> <p>- Les relations entre l’objet de l’initiative et d’autres politiques sont identifiées, parmi lesquelles le package climat, preuve que les thématiques sont interconnectées. Le rapport montre cependant que cette politique ne permet pas de régler tous les aspects de la « durabilité » des produits, ce qui légitime l’utilité de la directive proposée: <i>“The problem definition of the impact assessment of the Action Plan SCP/SIP demonstrated that a number of policies are already in place. It identified the climate package (Emission Trading Scheme (ETS), renewables, sectors not covered by ETS), the directive on industrial emissions, waste legislation, the directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe, the eco-label, the energy action plan (energy performance of buildings directive, energy efficiency label and Ecodesign Directive), EMAS and ETAP. However, the impact assessment of the Action Plan already pointed out that:</i> <i>– Internalisation policies such as ETS will not necessarily result in consumers buying more environmentally efficient products that are optimal from a social- or even consumer perspective. Information asymmetries, bounded rationality and principal-agent problems are not resolved by internalisation policies.”</i>³⁰¹</p> <p>- Le problème des changements climatiques est considéré comme global, ce qui justifie l’action au niveau européen:</p>
--	---

²⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2008) 2115, p6.

²⁹⁹ *Ibid.*, p11.

³⁰⁰ *Ibid.*, p13.

³⁰¹ *Ibidem.*

*“Action at the Member States level is unlikely to address environmental problems either efficiently or effectively. The **impacts of climate change** and air and water pollution are of a global or at least a cross border nature. Member States may fail to take into account the effects of domestically generated pollution that creates impacts outside national borders and therefore carry out insufficient abatement.”³⁰²*

- impacts

Les impacts sur les changements climatiques sont analysés pour les trois options, séparément et globalement, à travers le potentiel de réduction des émissions de GES.

Pour l’option 1, il est spécifié que les impacts du package climat ne sont pas pris en compte dans l’analyse. La justification est présentée dans le texte. Cela montre cependant que l’interaction entre les deux initiatives vis-à-vis de la problématique des changements climatiques est reconnue et que la question est considérée comme importante.

*“The baseline **does not include** the expected impact of the Energy and **Climate change package** on the improvement of the energy efficiency.”³⁰³*

option 1: *“In this section evidence is presented on the environmental impacts of energy using products, then the potential of energy using products to **reduce CO2 emissions** is discussed, finally an assessment is given of the environmental impact of energy using products beyond **CO2 emissions**.”³⁰⁴*

*“Energy using products are responsible for a substantial share of **greenhouse gas emissions** and have a demonstrated improvement potential.”³⁰⁵*

*“(…) a recent study by McKinsey discussed in Annex II seem to confirm that **significant amounts of CO2-equivalents can be saved** while saving money to the consumer.”³⁰⁶*

³⁰² *Ibid.*, pp14-15.

³⁰³ *Ibid.*, p17.

³⁰⁴ *Ibidem.*

³⁰⁵ *Ibid.*, p19.

³⁰⁶ *Ibidem.*

³⁰⁷ *Ibidem.*

³⁰⁸ *Ibid.*, p21.

³⁰⁹ *Ibid.*, p22.

³¹⁰ *Ibidem.*

³¹¹ *Ibid.*, p23.

³¹² *Ibid.*, p24.

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ *Ibid.*, p25.

³¹⁵ *Ibid.*, p30.

³¹⁶ *Ibid.*, p36.

³¹⁷ *Ibid.*, p69.

*“The main conclusion of this section is that the current possible coverage of the Ecodesign Directive has a **significant potential to reduce CO2 and other greenhouse gas emissions**, by far the most significant environmental impacts of energy using products. In the section on environmental impacts below, summarized in Table 8, it will be demonstrated that the potential of ecodesign for energy using products to reduce other environmental impacts beyond CO2 is more limited.”³⁰⁷*

option 2: *“Moreover, less hot water spent by shower implies also less energy needed to heat it, which would save 0.20-0.23% of total final energy consumption in the EU-25 which corresponds to 18.2 - 21.7 Mt **CO2 emissions** saved per year.”³⁰⁸*

option 3 : *“This section presents evidence on the environmental impact of means of transport. Then the potential of these products **for reducing CO2 emissions** is discussed.”³⁰⁹*

*“For trains, measures to improve the energy recovery when breaking, lightweight modular construction and two-level carriages are available design improvements that would **abate CO2**.”³¹⁰*

“With regard to the environmental performance of motor vehicles existing Community policies largely address two main issues:

*(...) **CO2 emissions** from cars are addressed in an integrated approach. A proposal for the main regulation of that approach was adopted in December 2007 and is currently being discussed in Council and Parliament. The regulation would introduce CO2 emission limits for manufacturers of 120 g CO2 per km for the average new passenger car fleet in 2012. Several other proposals further contributing to reduced CO2 emissions are in preparation. One example is the upcoming proposal on rolling resistance of tyres and tyre pressure monitoring systems, expected to be adopted by the Commission during the second quarter of 2008. Other types of vehicles (such as light commercial vehicles, trucks and busses and motorbikes) do not have binding CO2 targets yet. The Commission is in the process of evaluating suitable measures and test methods but no decisions on the principles have been taken so far. In principle, the Ecodesign Directive could regulate this.”³¹¹*

*“With regard to **CO2 emissions**, manufacturers already take this aspect into consideration when designing the vehicles, and will give it even more attention in the future following the adoption of the legislative proposals under discussion in Council and Parliament. For example, the impact assessment for a regulation to reduce CO2 emissions*

	<p><i>from passenger cars specified that 600 M/tonne CO2 emissions would be saved by the regulation between 2010 and 2020.</i>”³¹²</p> <p><i>“Thus, less fuel - and hence less CO2 emissions - is already the main market driver for aircraft design.</i>”³¹³</p> <p>impacts environnementaux des trois options: Il est rappelé que le réchauffement climatique fait partie des impacts environnementaux analysés :</p> <p><i>“To assess the potential of the options to improve on the significant environmental parameters, a simulation has been undertaken based on the EIPRO database for the EU-25. The EIPRO database contains information on the environmental impact of 480 sectors that span the total economy in the EU-25. The EIPRO database considers the environmental impact parameters of abiotic depletion, global warming, ozone layer depletion, human toxicity, freshwater aquatic ecotoxicity, marine aquatic ecotoxicity, terrestrial ecotoxicity, photochemical oxidation, acidification and eutrophication.</i>”³¹⁴</p> <p>Le package climat est de nouveau considéré comme complémentaire à l’initiative analysée: <i>“It is clear that addressing both energy-using and non-energy using products could improve their performance and would complement the Climate and Energy package adopted by the Commission in January 2008.</i>”³¹⁵</p> <p style="text-align: center;">- comparaison des options</p> <p>Le potentiel de réduction des émissions de CO2 fait partie des critères de comparaison et de classement des options (tableau)³¹⁶</p> <p style="text-align: center;">- définition des termes techniques (annexe VI)</p> <p>Le réchauffement climatique est défini en annexe car il fait partie des impacts environnementaux analysés. Cette définition est assez concise :</p> <p><i>“Global warming is the impact of greenhouse gases emissions on the radiative forcing of the atmosphere. These emissions have negative impacts on human and ecosystem health, and material welfare.</i>”³¹⁷</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- questions procédurales et consultation</p> <p>Dès le début du rapport, il est fait allusion à la performance environnementale des produits et à leurs impacts environnementaux, ce qui comprend implicitement leur impact en terme de GES (puisque la consommation énergétique est prise en compte) et donc leur impact sur les changements climatiques :</p> <p><i>“This framework directive provides harmonised EU-wide rules for ecodesign of products to improve their</i></p>

environmental performance and ensure their free movement in the EU.”³¹⁸

*“The Directive does not in itself introduce directly binding requirements for specific products, but defines conditions and criteria for setting, through subsequent implementing measures, minimum requirements regarding **environmentally relevant product characteristics** (including **energy consumption**) and allows to improve quickly and efficiently the performance of the products put on the market. Minimum requirements are set aiming at the life-cycle cost minimum to end-users, taking into account the consequences on **other environmental aspects**. Implementing measures are only considered for products **with significant environmental impacts** and a significant improvement potential through their design. The philosophy of the directive is to cover only a limited number of products with a **significant contribution to environmental performance**.*”³¹⁹

- définition du problème

Les externalités environnementales sont identifiées comme problème, cela inclut les émissions de GES même si cela n’est pas spécifié dans ce passage :

“The SCP/SIP impact assessment identified several market failures and imperfections that currently prevent society from reaching the social optimum. The most important are:

*- **Environmental externalities** that result from prices that do not reflect the negative environmental impacts of the production or consumption of products.(...) The above market failures have negative effects on innovation of better performing products since they limit the demand for products with **lower environmental impacts**.*”³²⁰

- objectifs

Logiquement, l’objectif est de réduire les externalités environnementales, ce qui inclut la réduction des émissions de GES :

*“The General objective of this proposal is the same as the overarching one for the SIP/SCP Action Plan: To allow industry to transform environmental challenges into economic opportunities by fostering sustainable production and consumption on the basis of a strong framework for product policy. This proposal seeks to contribute to the general objective by aiming to **reduce environmental externalities** through broadening the scope of products*

³¹⁸ *Ibid.*, p5.

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ *Ibid.*, p11.

	<p><i>covered by an integrated product policy (Specific objective). ”³²¹</i></p> <p>- options</p> <p>Les impacts environnementaux très significatifs du transport incluent forcément les émissions de CO2:</p> <p>option 3 <i>“The justification to include means of transport would be that means of transports have very significant environmental impacts. ”³²²</i></p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs directs et indirects sont présents dans tous les chapitres du rapport sauf le monitoring, ce qui signifie que la question des changements climatiques est récurrente.
Cohérence entre la thématique de l’initiative et les indicateurs présents	L’initiative traite de la performance environnementale de plusieurs types de produits. Parmi les impacts environnementaux de ces produits analysés se trouve l’impact sur le réchauffement climatique. La question est donc étudiée assez profondément via les émissions de GES (essentiellement le CO2), celles-ci étant souvent quantifiées et monétarisées (cf infra). La cohérence entre le sujet de la directive et les indicateurs présents est donc établie.
Cohérence dans l’emplacement des indicateurs	Etant donné que des indicateurs se trouvent dans chaque chapitre, l’articulation de ceux-ci est cohérente au fil du rapport.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	<p>La globalité du problème des changements climatiques est évoquée pour justifier l’action au niveau européen:</p> <p><i>“Action at the Member States level is unlikely to address environmental problems either efficiently or effectively. The impacts of climate change and air and water pollution are of a global or at least a cross border nature. Member States may fail to take into account the effects of domestically generated pollution that creates impacts outside national</i></p>

³²¹ *Ibid.*, p15.

³²² *Ibid.*, p16.

³²³ *Ibid.*, pp14-15.

	<i>borders and therefore carry out insufficient abatement.</i> ” ³²³
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	<p>Les données utilisées dans le rapport, entre autres pour les impacts sur les GES et le CO2 en particulier, sont présentées dans le document ainsi que dans les notes en bas de page:</p> <p><i>“The results of a number of studies have been considered. Some of the most important are: the EIPRO project³, Labouze et al (2003)⁴, McKinsey (2007)⁵ and the preparatory studies on implementing measures. The results of the different studies are not necessarily consistent because of the very different methodologies used to evaluate the externalities and potential impacts. Yet, in general the results of the studies point out in the same direction.”</i>³²⁴</p> <p><i>“To analyse the expected impacts of extending the scope of the EuP, first the environmental impacts of the options are identified based on available information.”</i>³²⁵</p> <p>Les résultats de l'étude de McKinsey, utilisée entre autres pour effectuer l'analyse, sont présentés plus en détail en annexe³²⁶. Ceux-ci contiennent des informations sur le coût d'abattement d'une tonne de CO2 et le potentiel de réduction d'émissions de CO2 de certains produits. Cette étude fait l'objet d'une présentation plus poussée car <i>“it is consistent with the arguments brought forward and provides additional insights concerning the economic and environmental benefits that could result from extending the scope of the Ecodesign Directive.”</i>³²⁷</p>
Quantification	<p>Au début du rapport, un avertissement est fait au niveau de la portée des données quantitatives :</p> <p><i>«Finally, all figures and numbers quoted in this Impact Assessment are of an indicative nature only.»</i>³²⁸</p> <p>Cependant, plusieurs quantifications des émissions de CO2 sont présentes dans le rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“Moreover, less hot water spent by shower implies also less energy needed to heat it, which would save 0.20-0.23% of total final energy consumption in the EU-25 which corresponds to 18.2 - 21.7 Mt CO2 emissions saved per year.”</i>³²⁹ - tableau quantifiant l'effet environnemental annuel

³²⁴ *Ibid.*, p9.

³²⁵ *Ibid.*, p16.

³²⁶ *Ibid.*, pp44-50.

³²⁷ *Ibid.*, p44.

³²⁸ *Ibid.*, p8.

³²⁹ *Ibid.*, p21.

	<p>découlant de l'amélioration de 10% des impacts environnementaux de produits sélectionnés en 2020 par rapport aux produits actuels. Cette réduction d'impact (en pourcentage) est détaillée pour les trois options et pour dix problèmes environnementaux dont les changements climatiques (tableau 8)³³⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> - tableau quantifiant les réductions d'émissions de CO2 par an (en Mt de CO2) pour les options 1 et 2 et pour chaque année entre 2010 et 2019 (tableau 11)³³¹. - l'annexe 8³³² estime, entre autres, les émissions de CO2 liées à plusieurs produits de l'option 1 et 2. <p>A cela s'ajoute les données quantifiées monétarisées : voir ci-dessous</p>
Monétarisation	<p>Plusieurs données monétarisées concernant les émissions de GES sont présentées dans le rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tableaux avec les valeurs monétarisées des coûts externes des impacts environnementaux, y compris les GES (surtout CO2), par an, par capita et pour l'UE-27, relatifs <ul style="list-style-type: none"> - à 14 types de produits (tableau 1)³³³, - aux produits utilisant de l'énergie vs autres produits (tableau 2)³³⁴ - à six types de produits utilisant de l'énergie (tableau 3)³³⁵ - à la part des GES (CO2eq) dans les coûts externes des impacts environnementaux de produits utilisant de l'énergie (tableau 4)³³⁶ - à cinq types de produits n'utilisant pas d'énergie (tableau 5)³³⁷ - aux moyens de transports (tableau 6)³³⁸ <p>Remarque sur le CO2 par rapport au tableau 1: « <i>CO2 accounts for an important share of total externalities: in the minimum scenario CO2 accounts for 77% of the externalities, in the maximum scenario CO2 accounts for only 44%.</i> As CO2 related impacts are rather well covered in the external cost calculation while others are not, the true relevance of CO2 is however lower. »³³⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'annexe IV³⁴⁰ fournit des tableaux plus précis pour chaque produit de l'option 2 sur le coût-bénéfice annuel du potentiel de réduction d'émissions de CO2 pour 2020 et sur

³³⁰ Ibid., p26.

³³¹ Ibid., p29.

³³² Ibid., pp71-76.

³³³ Ibid., p12.

³³⁴ Ibid., p14.

³³⁵ Ibid., p18.

³³⁶ Ibid., p19.

³³⁷ Ibid., p20.

³³⁸ Ibid., p22.

³³⁹ Ibid., p13.

³⁴⁰ Ibid., pp53-64.

	<p>les émissions de GES (en gCO₂éq) par unité de produit.</p> <p>- l'annexe VII³⁴¹ résume les facteurs des coûts externes utilisés dans la littérature pour monétariser les impacts environnementaux.</p>
Méthodologies	<p>La méthodologie utilisée dans le cadre de la directive est décrite de façon assez complète:</p> <p><i>“The methodology used for developing implementing measures considers, (among others) the following environmental impacts: energy, water, waste, global warming potential, ozone depletion potential, acidification, the emission of volatile organic compounds, persistent organic pollutants, heavy metals and particulate matter into the air. The current methodology for setting implementing measures identifies the aspects of products having environmental impacts throughout their lifecycle, analyses the potential for improvement and identifies best available technology. On the basis of this information, minimum requirements are set to tackle the most relevant impacts. Typically, only 3-5 parameters would be identified because they account for a very high proportion of the total environmental impact of the product. The methodology for setting implementing measures does not weigh the environmental impacts. In practice, the European Commission decides, taking into account all evidence, what the most important environmental impacts of a product are. The list of environmental parameters can be used to reduce the environmental impacts of energy using and non-energy using products.”</i>³⁴²</p> <p>Plu généralement, à noter que la méthodologie utilisée pour préparer le rapport était ad hoc : une étude a été commandée car des résultats étaient disponibles sur les impacts environnementaux mais pas sur différents effets économiques. Un modèle spécifique adéquat n'était donc pas disponible tel quel au sein de la Commission³⁴³.</p>
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - consultation sur le plan d'action orientée business : questionnaire à 4000 sociétés participant au « European Business Test Panel » entre le 15 septembre et le 15 octobre 2007 - consultation en collaboration avec la DG ENV sur l'aspect durabilité : questionnaire sur internet entre le 27 juillet et le 23 septembre 2007 : stakeholders

³⁴¹ *Ibid.*, p70.

³⁴² *Ibid.*, p6.

³⁴³ Communication personnelle, Daniel DEYBE, interview réalisée le 11/05/2009.

	(ministères nationaux, industries, associations, ONG) et le public. - expertise de la part d'institutions académiques Environ la moitié de ces participants étaient issus du monde environnemental ³⁴⁴ .
Méthode de consultation	Questionnaires et expertise
Résultats de la consultation dans le rapport	Quelques résultats généraux de la consultation sont donnés dans le chapitre prévu à cet effet ³⁴⁵ et dans l'annexe 1 ³⁴⁶ .
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	La consultation s'est surtout orientée vers la définition de solutions plutôt que sur la définition des problèmes. Celle-ci s'est faite en termes génériques étant donné la difficulté de comprendre tout le jargon économique ³⁴⁷ .
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	ECFIN, ENV, TREN, ENTR, SG et RTD
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	Réunion le 28 février 2008 <i>"After the meeting the DG's present have been informally consulted on a draft impact assessment. The suggestions of the different directorate generals have been taken into account in drafting this impact assessment."</i> ³⁴⁸ Malgré le rôle de la DG ENV dans l'historique de l'initiative et donc du rapport (cf infra), les DG ENTR et TREN ont été les plus impliquées dans ce groupe en raison de l'objet de la politique ³⁴⁹ .
Avis du Comité d'analyse d'impact	L'avis met en évidence un point positif, à savoir un niveau proportionnel d'analyse et la cohérence avec le rapport d'analyse d'impact sur le plan d'action de production et de consommation durable et de politique industrielle durable (issu des DG ENV et ENTR à la même date) faisant partie de la politique intégrée des produits ³⁵⁰ .
Autres	L'historique de l'initiative qui fait l'objet de ce rapport est particulier. A la base, la DG ENTR avait son projet sur la politique des produits et la DG ENV son projet sur le plan d'action pour la consommation et production durable. Deux groupes inter-services ont été constitués, avec chacun ses objectifs prioritaires malgré que les actions proposées soient proches. Après plusieurs étapes, il a été décidé qu'un seul rapport d'impact devait avoir lieu, ce qui ne nécessitait qu'un seul groupe inter-services. Le présent rapport d'impact constitue en fait la quatrième version. La première

³⁴⁴ Communication personnelle, Daniel DEYBE, interview réalisée le 11/05/2009.

³⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2008) 2115, pp 9-10.

³⁴⁶ *Ibid.*, pp41-43.

³⁴⁷ Communication personnelle, Daniel DEYBE, interview réalisée le 11/05/2009.

³⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2008) 2115, p10.

³⁴⁹ Communication personnelle, Daniel DEYBE, interview réalisée le 11/05/2009.

³⁵⁰ SEC(2008) 2117, p1.

	<p>version était le rapport effectué par la DG ENV avant la fusion des rapports ; la deuxième version était la première version conjointe entre la DG ENTR et la DG ENV, rejetée par le Comité d'analyse d'impact ; la troisième version rejetée également. Enfin, cette quatrième version est surtout le fruit de la DG ENTR car davantage d'impacts économiques étaient nécessaires³⁵¹.</p>
--	--

Conclusion :

Concernant la première question, nous pouvons clairement établir que ce rapport prend en considération la problématique des changements climatiques. En effet, de nombreux indicateurs directs sont présents, révélant l'importance de la question au sein des impacts des produits via leurs externalités négatives (émissions de CO2). Les options de la directive sont donc analysées entre autres au niveau de leurs impacts sur les émissions de GES (essentiellement de CO2). Le lien avec d'autres politiques axées sur les changements climatiques est également effectué, en l'occurrence avec le package climat. Par ailleurs, des indicateurs indirects se réfèrent à la performance environnementale des produits, à leurs externalités environnementales et à leurs impacts environnementaux, incluant ainsi la question des effets sur les changements climatiques. La problématique est donc abordée de façon cohérente par rapport au thème de la mesure proposée, à savoir l'ecodesign des produits, et les indicateurs s'enchaînent de façon logique dans le rapport également.

Au niveau de la façon dont la problématique des changements climatiques est prise en compte dans le rapport, nous pouvons d'abord remarquer que les caractéristiques du risque environnemental sont peu développées puisque seule la globalité spatiale du problème est abordée. Les éléments techniques sont par contre beaucoup plus présents : les données utilisées sont présentées dans le rapport et de manière plus poussée en annexe, plusieurs quantifications des émissions de CO2 de différents produits et du potentiel de réduction sont présentes, les coûts externes des impacts environnementaux dont les émissions de GES font partie sont monétarisés pour plusieurs produits et la méthodologie est exposée, bien que ne se rattachant à aucun modèle existant au sein de la Commission.

Au niveau des éléments procéduraux, environ la moitié des stakeholders consultés étaient attachés au monde environnemental. La DG Environnement a d'ailleurs pris en charge une partie de la consultation, sur le thème de la durabilité de la production.

Enfin, au niveau institutionnel, un comité inter-services a été établi intégrant entre autres la DG Environnement. Il faut rappeler la complexité du contexte de la naissance de ce rapport qui est en fait la quatrième version. A la base, la DG ENTR préparait son rapport avec son propre groupe inter-services et la DG ENV faisait pareil de son côté. En raison de la décision de fusionner la politique sur les produits, un seul rapport d'impact a vu le jour, ce qui a mené à l'établissement d'un seul groupe inter-services dont la DG ENTR a été responsable. Pour ce rapport, ce sont surtout les DG ENTR et TREN qui ont été impliquées dans le groupe et non pas la DG ENV malgré que la première version du rapport avait été élaborée par la DG ENV. Bref, en raison de ces versions successives, il est difficile d'établir dans le rapport final les éléments qui sont attribuables à telle ou telle DG. Le rôle de la DG ENV est donc assez particulier à définir.

Enfin, le Comité d'avis a donné un avis sur ce rapport. Il avait rejeté les deuxième et troisième versions de celui-ci avant de conclure à la qualité de cette quatrième mouture. Les

³⁵¹ Communication personnelle, Daniel DEYBE, interview réalisée le 11/05/2009.

points positifs cités sont relatifs à la cohérence avec le rapport d'analyse d'impact portant sur le plan d'action sur la production et la consommation durable et la politique industrielle durable ainsi qu'à la proportionnalité de l'analyse.

Grille d'analyse n°5

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication from the Commission « EU Strategy for Africa » SEC(2005) 1255 COM(2005) 489 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	12/10/2005
Type de proposition	Communication
DG responsable	DEV
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	9
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p>- objectifs:</p> <p>La protection de l'environnement fait partie des objectifs de la stratégie, la problématique des changements climatiques est donc citée parmi les problèmes environnementaux qui touchent l'Afrique:</p> <p><i>"Build an environmentally sustainable future. Many Africans rely heavily on natural resources for their subsistence, particularly in times of crisis, for example during famines or conflicts or in the wake of natural disasters. However, Africa's environment is fragile and prone to water shortages, climate change and desertification. Current population growth and agricultural expansion have caused land shortages and the intensification of agriculture has contributed to further land degradation. An estimated 65 million people living in or near forests depend on forest production for their livelihood. These forests are now coming under increasing pressure for commercial exploitation. The EU should therefore assist Africa to protect its environment, a global good for the whole world."</i>³⁵²</p>
--	--

³⁵² EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1255, p5.

	<p>- impacts: Un impact attendu/souhaité de la stratégie est de lutter contre les effets des changements climatiques, mais aucun détail n'est donné à ce sujet: <i>"The Strategy proposes assisting Africa to protect its environment, a global good for the whole world: - Counter the effects of climate change."</i>³⁵³</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p>- résumé: L'environnement est cité comme un des secteurs ciblés par les Millenium Development Goals, les changements climatiques font donc partie implicitement de ces problèmes environnementaux : <i>"The EU will seek to achieve this overarching objective by strengthening its support in the areas considered prerequisites for attaining the MDGs (peace and security and good governance), areas that create the economic environment for achieving the MDGs (economic growth, trade and interconnection) and areas directly targeting the MDGs (social cohesion and environment)." </i>³⁵⁴</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs bien qu'imprécis (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Très peu d'indicateurs sont présents. Les deux indicateurs directs se trouvent dans les chapitres des objectifs et des impacts et l'indicateur indirect dans le résumé introductif.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Une stratégie aussi large que celle pour le développement de l'Afrique aurait mérité selon nous un rapport d'impact plus étayé, et ce à tous les niveaux. En ce qui concerne la question des changements climatiques, elle est abordée mais de façon très sporadique. Apparemment, la faiblesse de précision d'explication des problématiques n'est pas spécifique à cette question puisque le rapport est très court et donc très résumé sur tous les points. Bref, la cohérence entre le sujet de l'initiative et les indicateurs relatifs aux changements climatiques n'est pas établie, mais cette conclusion est de portée générale.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Vu le très faible nombre d'indicateurs, la cohérence de l'emplacement de ceux-ci ne peut pas véritablement être analysée. Une allusion à la question dans la partie de description du problème aurait cependant été attendue.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
--	--

³⁵³ Ibid., p8.

³⁵⁴ Ibid., p2.

Chronicité	
Incertitude scientifique	
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	
Quantification	
Monétarisation	
Méthodologies	
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	- Consultation des stakeholders africains : Union africaine, Communautés économiques régionales d'Afrique Apparemment pas d'ONG environnementales consultées ³⁵⁵ .
Méthode de consultation	Réunions
Résultats de la consultation dans le rapport	<i>“ Their comments [of the African stakeholders] have been very useful in the development of the Strategy and have been integrated in the final version of the text.”</i> ³⁵⁶
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	- Consultation interne au sein d'un groupe de travail de la DG DEV - Réunions avec autres DG - Consultation informelle avec tous les départements pertinents (de la Commission)
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	La DG ENV a été pleinement associée et est presque la seule à avoir réagi par rapport aux autres DG, dans un style parfois « assez agressif comme dans d'autres consultations inter-services auxquelles elle a participé » qui constituerait à « vouloir placer le mot « durable » dans presque chaque phrase » ³⁵⁷ .

³⁵⁵ Communication personnelle, Igor DRIESMANS, interview réalisée le 12/05/2009.

³⁵⁶ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1255, p3.

³⁵⁷ Communication personnelle, Igor DRIESMANS, interview réalisée le 12/05/2009.

Avis du Comité d'analyse d'impact	non
Autres	Difficulté ressentie pour effectuer ce rapport étant donné la largesse de la thématique : il s'agit davantage d'une déclaration politique, d'où la presque impossibilité de qualifier les impacts. L'intérêt du rapport n'était pas perçu non plus ³⁵⁸ .

Conclusion :

Par rapport à la première question, nous remarquons que la question des changements climatiques est prise en compte dans le rapport bien que de manière peu développée. Les deux indicateurs directs révèlent que les changements climatiques sont considérés comme un problème pour l'Afrique au niveau des effets qu'ils engendrent, d'où l'objectif de lutter contre ceux-ci (pas mention aux causes). L'indicateur indirect est relatif à la place de l'environnement au sein des Millenium Development Goals. Des indicateurs plus nombreux et plus détaillés auraient été attendus étant donné le thème de la stratégie ce qui fait que nous n'avons pas établi de cohérence entre le sujet de l'initiative proposée et le nombre et le type d'indicateurs présents. Bien que la problématique des changements climatiques soit abordée, il y a donc un bémol sur l'approfondissement de la question. Cela peut rejoindre la remarque de l'auteur du rapport concernant le manque d'intérêt et la difficulté ressentis pour effectuer le rapport et plus spécifiquement pour évaluer les impacts.

Par conséquent, la seconde question relative à la manière dont la problématique est abordée ne suscite pas de réponse très parlante. Aucun élément relatif au risque environnemental n'est repris ni d'éléments techniques. Les éléments procéduraux révèlent que des stakeholders du domaine ont été consultés mais pas spécifiquement d'ONG du monde environnemental.

Enfin, au niveau des éléments institutionnels, un comité inter-services a été établi, avec consultation de toutes les DG concernées. La DG ENV a été la seule à réagir activement et a donc été pleinement associée au processus, apparemment parfois avec un style « agressif » en voulant insister sur la durabilité dans chaque chapitre (à prendre avec distance).

³⁵⁸ *Ibidem.*

Grille d'analyse n°6

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication from the Commission and the European Economic and Social Committee "EU Relations with the Pacific Islands- A Strategy for a strengthened partnership" SEC(2006) 642 COM(2006) 248 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	29/05/2006
Type de proposition	Communication
DG responsable	DEV
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Non
Nombre de pages du rapport	9
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>La seule mention explicite aux changements climatiques est faite via la référence au GIEC :</p> <p><i>"The projected sea level rise is 5 mm per year over the next 100 years (International Panel on Climate Change estimates vary from 9 to 88 cm by 2100). Atoll island countries like Kiribati, Tuvalu and Marshall Islands are barely 1 m above sea level and have already lost islets. It is estimated that about half of the Pacific region's biodiversity is at risk. Regarding the coral reefs in the Pacific region 10 % are at high risk and an additional 31 % at medium risk."</i>³⁵⁹</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- introduction</p> <p>La question du climat est abordée (via la contribution de la région pacifique au « climat global ») mais sans expliquer si cela englobe la question des changements climatiques. Nous supposons que cela fait notamment référence au rôle des forêts en tant que puits de carbone :</p> <p><i>"At the same time the region's importance is growing, partly because of its many powerful neighbours (US, Japan,</i></p>

³⁵⁹ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 642, p8.

	<p><i>China, Australia) and their mostly rapidly growing economies, but also because of its substantial natural resources (fish, timber, agricultural produce, oil, gas, minerals), its importance for the global climate, its very rich biodiversity (e.g. that Papua New Guinea alone is estimated to have five times as many species of fish than the entire Caribbean region), and the fact that it controls 13 votes in the United Nations.</i>”³⁶⁰</p> <p>La vulnérabilité aux désastres naturels est une expression assez floue, elle peut en effet englober la question des changements climatiques à travers ses effets mais cela n’est pas expliqué clairement :</p> <p><i>“The specific objectives of the proposed strategy are interconnected: peace and security, strengthened regional cooperation including trade, improved governance and sustainable management of natural resources, improvement of selected MDGs and reduced vulnerability to natural disasters; increased focus and improved aid efficiency”.</i>³⁶¹</p> <p style="text-align: center;">- description du problème</p> <p>L’importance de la région pour le climat global est ici davantage expliquée puisqu’il s’agit de l’océan Pacifique et des forêts tropicales, qui sont des éléments naturels qui contribuent à la problématique des changements climatiques (ex : puits de carbone pour les forêts):</p> <p><i>“The region is of importance to the global climate because of the Pacific Ocean and tropical forests.”</i>³⁶²</p> <p>Pour en revenir aux désastres naturels, un des effets des changements climatiques est cité à savoir la hausse du niveau des mers. Encore faut-il savoir que c’est le réchauffement climatique qui en est la cause. Bien que la référence au GIEC au début du rapport en parle, un degré de connaissance suffisant est nécessaire pour faire le lien avec les changements climatiques :</p> <p><i>“The region is very vulnerable to natural disasters, and has the world’s highest rates of disaster-related mortality, percentage of population affected and damage cost per capita. This situation could worsen because of increasing sea levels.”</i>³⁶³</p>
--	--

³⁶⁰ *Ibid.*, p2.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² *Ibid.*, p4.

³⁶³ *Ibid.*, p3.

³⁶⁴ *Ibid.*, p5.

³⁶⁵ *Ibid.*, p6.

³⁶⁶ *Ibid.*, p7.

³⁶⁷ *Ibid.*, p8.

	<p style="text-align: center;">- objectifs</p> <p>La réduction de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles fait partie des objectifs de la stratégie. La hausse du niveau marin est à nouveau citée comme un facteur de risque, toujours sans référence au rôle du réchauffement climatique. La réduction de la déforestation est également citée comme un objectif, sans non plus mentionner ses conséquences sur les changements climatiques :</p> <p>« Reduce vulnerability to natural disasters: <i>Given the region’s extraordinary vulnerability to natural disasters, and the additional risks related to the increasing sea level, support will continue to build resilience, such as early warning systems, building codes, land-use and improved environmental management (e.g. prevent/reduce harmful deforestation).</i> »³⁶⁴</p> <p style="text-align: center;">- options</p> <p>De la même façon, les deux mêmes facteurs liés aux changements climatiques sont cités sans faire référence à la problématique :</p> <p>“<i>Considering the present degradation of notably tropical forests and increasingly the marine environment in the Pacific the European public, once it realises how serious the situation is becoming, is likely to insist on European action to assist the Pacific.</i>”³⁶⁵</p> <p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>Des références aux impacts environnementaux en général sont mentionnées au sein des autres types d’impacts, politiques et sociaux, sans savoir vraiment ce que cela inclut :</p> <p>impact politique: “<i>By addressing key concerns and operating at various levels the enhanced political dialogue will strengthen the relations as well as positively influence the environmental, political and economic agendas.</i>”³⁶⁶</p> <p>impact social: “<i>Reducing environmental destruction by way of more sustainable management of natural resources will decrease social problems, as the poorest generally suffer first and most from environmental degradation.</i>”³⁶⁷</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs bien que très imprécis (cf impacts)
Place des indicateurs au sein du rapport	Notons tout d’abord que tous les indicateurs, sauf un, sont indirects, c’est-à-dire que certains font référence aux changements climatiques (pour ceux qui savent que la hausse du niveau des mers, la déforestation et certaines catastrophes naturelles y sont liés) et que d’autres restent encore plus vagues. Seule la référence au GIEC déclare explicitement l’interaction avec les changements climatiques. Au niveau de l’emplacement des indicateurs,

	ils sont situés dans quatre chapitres du rapport.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Une stratégie pour le Pacifique doit inclure logiquement des aspects environnementaux et donc les changements climatiques, d'autant plus qu'on sait que cette région est particulièrement touchée par certains effets de ceux-ci (hausse du niveau marin) et participe à certaines de ses causes (déforestation). Ces questions sont abordées à plusieurs reprises dans le document, bien que le phénomène du réchauffement climatique ne soit explicitement mentionné qu'une seule fois via la référence au GIEC. En général, les indicateurs, indirects donc, sont en nombre suffisant. Cependant, des indicateurs directs aux changements climatiques expliquant notamment les liens de cause à effet entre les facteurs cités auraient permis plus d'accessibilité et de clarté du rapport. La cohérence est donc partiellement établie.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Les indicateurs sont situés dans tous les chapitres du rapport et s'articulent logiquement entre les différentes parties, ce qui montre une certaine cohérence dans le document.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	Le rapport mentionne le degré d'incertitude scientifique qui subsiste concernant l'impact de la hausse du niveau marin, ainsi que sur l'ampleur de la hausse elle-même (bien que des projections chiffrées existent) : <i>"This situation could worsen because of increasing sea levels."</i> ³⁶⁸ <i>"The projected sea level rise is 5 mm per year over the next 100 years (International Panel on Climate Change estimates vary from 9 to 88 cm by 2100). Atoll island countries like Kiribati, Tuvalu and Marshall Islands are barely 1 m above sea level and have already lost islets. It is estimated that about half of the Pacific region's biodiversity is at risk. Regarding the coral reefs in the Pacific region 10 % are at high risk and an additional 31 % at medium risk."</i> ³⁶⁹
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	

³⁶⁸ Ibid., p3.

³⁶⁹ Ibid., p8.

Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	Données du GIEC pour la hausse du niveau marin
Quantification	
Monétarisation	
Méthodologies	
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - pays ACP concernés, Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, Etats-membres intéressés par le Pacifique (France, Royaume-Uni et Portugal), l’Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon dans le contexte du séminaire régional à Fidji en mars 2006 - consultation avec la société civile
Méthode de consultation	réunions
Résultats de la consultation dans le rapport	
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	Pas de groupe inter-services
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	
Avis du Comité d’analyse d’impact	
Autres	Les références indirectes aux changements climatiques s’expliquent par le contexte politique dans lequel l’initiative a été préparée. Pour des raisons diplomatiques, le terme de gestion durable permet de rester assez neutre d’où la nature indirecte des allusions aux changements climatiques. ³⁷⁰

Conclusion :

Nous pouvons conclure que le rapport prend en compte la question des changements climatiques, bien que de façon assez indirecte et implicite. En effet, tous les indicateurs sont indirects sauf un qui consiste à faire référence au GIEC pour parler de la hausse du niveau marin. Ces indicateurs indirects font référence à la contribution au climat global de la région à travers les océans et les forêts et à l’augmentation des catastrophes naturelles dues à la hausse

³⁷⁰ Communication personnelle, Carl Henrik HALL, interview réalisée le 28/05/2009.

du niveau marin, ce qui nécessite une certaine connaissance de la question pour faire le lien avec les changements climatiques. L'agenda environnemental et la destruction environnementale sont également abordés dans le rapport sans dire si les changements climatiques sont concernés par ces expressions. En raison de ces liens très indirects, nous avons établi une cohérence partielle entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents. En effet, bien que la question des changements climatiques soit abordée de manière satisfaisante par rapport au sujet de la mesure, nous aurions attendu plus d'explications et de références explicites à la problématique. Cette lacune s'expliquerait apparemment par des raisons liées au contexte politique de 2006. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs est quant à elle établie.

Au niveau de la façon dont la question est prise en considération, seule l'incertitude scientifique est présente au sein du rapport parmi les critères du risque environnemental. Ensuite, concernant les éléments techniques, nous n'avons relevé que la référence aux données du GIEC pour la hausse du niveau marin.

Au niveau procédural, nous n'avons pas réussi à savoir si des stakeholders du monde environnemental ont été intégrés à la consultation mais vraisemblablement pas.

Enfin, au niveau institutionnel, aucun groupe inter-services n'a été établi.

Grille d'analyse n°7

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee "An EU-Caribbean Partnership for Growth, Stability and Development" SEC(2006) 268 COM(2006) 86 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	02/03/2006
Type de proposition	Communication
DG responsable	DEV
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	9
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- objectifs</p> <p>Les changements climatiques sont cités en tant que problème contre lequel lutter, à côté d'autres problèmes environnementaux qui sont d'ailleurs liés à la question (déforestation, ouragans, inondations). <i>"Environment: Bearing in mind recent years high occurrence in natural disasters the issue of environment is an area in which the region should receive increased support in order to structurally deal with environmental challenges such as hurricanes, deforestation, floods, fragile coast lines and climate changes."³⁷¹</i></p> <p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>Les impacts de l'initiative sur les changements climatiques ne sont pas du tout détaillés, seule une allusion à la durabilité de l'environnement est faite via notamment des mesures contre les changements climatiques, sans que l'on sache de quoi ces mesures sont composées. <i>"Assisting the Caribbean in setting up measures for dealing with its environmental fragilities such as deforestation and</i></p>
--	--

³⁷¹ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 268, p4.

	<i>erosion, protection of fragile coastlines, treatment of wastes, freshwater resources and climate changes can have a decisive impact on the sustainability of the local as well as global environment.</i> ” ³⁷²
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p>- introduction</p> <p>La référence aux désastres naturels peut être liée à la question des changements climatiques qui sont un facteur de pression supplémentaire sur ces catastrophes, mais cela n’est pas dit explicitement :</p> <p><i>“The specific natural characteristics of the Caribbean, a region made up of several small, mostly island, states, geographically dispersed over a large area, with small populations and few natural resources and notoriously prone to natural disasters make the region inherently vulnerable.</i>”³⁷³</p> <p>- objectifs</p> <p>Même réflexion que ci-dessus par rapport aux désastres naturels:</p> <p><i>“Disaster Management It is vital to support the region’s own initiatives in the area of disaster preparedness, early warning and mitigation which together with reconstruction and rehabilitation will have an invaluable socio-economic and environmental impact just as it protects one of the regions most promising sources of income, tourism.</i>”³⁷⁴</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Plutôt positifs mais très imprécis (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Les quelques indicateurs sont présents dans l’introduction (pour un indicateur indirect), dans les objectifs (pour les deux indicateurs direct et indirect) et dans les impacts (pour le deuxième indicateur direct).
Cohérence entre la thématique de l’initiative et les indicateurs présents	Le partenariat EU-Caraïbes contient la mention « pour le développement », ce qui englobe des questions environnementales et donc la problématique des changements climatiques. Les indicateurs relatifs à cette question sont cependant très peu nombreux et seulement deux allusions directes y sont faites parmi d’autres problèmes environnementaux. Bien qu’ils soient présents dans le rapport, aucune attention particulière n’est donc consacrée aux changements climatiques. Cependant, la faiblesse du rapport n’est pas spécifique à cette question mais à la question environnementale en général. La cohérence est donc assez faible par rapport au sujet de l’initiative.
Cohérence dans	Etant donné le faible nombre d’indicateurs, la cohérence de

³⁷² *Ibid.*, p8.

³⁷³ *Ibid.*, p2.

³⁷⁴ *Ibid.*, p4.

l'emplacement des indicateurs	l'emplacement de ceux-ci dans le rapport peut être difficilement établie.
-------------------------------	---

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	
Quantification	
Monétarisation	
Méthodologies	
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - stakeholders caribéens - consultations avec les Etats-membres en décembre 2005
Méthode de consultation	
Résultats de la consultation dans le rapport	
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	<ul style="list-style-type: none"> - groupe de travail interne de la DG DEV - réunions avec DG sélectionnées - consultations informelles avec tous les départements pertinents
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	Pas d'informations sur ce groupe, ni sur la DG ENV (interview manquante)
Avis du Comité d'analyse	non

d'impact	
Autres	

Conclusion :

Concernant la première question, nous pouvons répondre que le rapport prend en compte la question des changements climatiques mais de manière peu développée. Seuls deux indicateurs directs sont présents, relatifs à la place des changements climatiques au sein des problèmes environnementaux de la région caribéenne et à l'impact positif que peuvent avoir des mesures concernant les changements climatiques sur la durabilité de l'environnement. Cependant aucun détail n'est donné à propos des composantes des changements climatiques qui posent problème, que ce soit au niveau des causes ou des effets. Quant aux deux indicateurs indirects, ils font référence à la vulnérabilité de la région face aux catastrophes naturelles, sans pour autant citer le rôle suspecté des changements climatiques dans la hausse de cette vulnérabilité. Le lien est donc très indirect et nécessite un niveau de connaissance suffisant pour y voir l'interaction avec la problématique qui nous intéresse. Nous avons donc établi une cohérence faible entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents étant donné que la question des changements climatiques a sa place au sein d'un partenariat pour le développement de la région caribéenne. Cependant, le rapport est très peu étayé concernant d'autres sujets et cette conclusion n'est donc pas spécifique à cette problématique.

A propos de la manière dont la problématique a été abordée au sein du rapport, nous n'avons relevé aucune caractéristique relative au risque environnemental ni aucun élément technique relatif à la question.

Au niveau procédural, des stakeholders ont été consultés mais nous n'avons recueilli aucune information sur leur provenance.

De même, au niveau institutionnel, un groupe inter-services a été établi mais sans savoir quelles DG ont été incluses. Aucune information sur l'éventuelle participation de la DG ENV n'a pu être récoltée (cf méthodologie, interview manquante).

Grille d'analyse n°8

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries SEC(2009)217 COM(2009)84 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	23/02/2009
Type de proposition	Communication
DG responsable	DEV
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	14
Avis du Comité d'analyse d'impact	Oui

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- introduction :</p> <p>La cohérence et la complémentarité entre la stratégie proposée et les politiques liées aux changements climatiques existantes ou à venir est montrée: « <i>It [the strategy] complements and supports existing EU climate change initiatives such as the Global Climate Change Alliance and the EU Action Plan on Climate Change and Development, and it will contribute to the development of climate change adaptation policies and measures to be decided under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) post-2012 arrangement.</i> »³⁷⁵</p> <p style="text-align: center;">- questions procédurales et consultation des stakeholders:</p> <p>Le lien entre la thématique des catastrophes naturelles et des changements climatiques est mis en évidence : “<i>The Commission stated its intention to propose an EU strategy for supporting DRR in developing countries in the Green Paper Adapting to climate change in Europe —options for EU action and in the communications</i>”</p>
--	---

³⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2009)217, p3

Building a Global Climate Change Alliance, and Reinforcing the Union's disaster response capacity."³⁷⁶

- description du problème:

Référence est faite à la Convention cadre des Nations Unies des changements climatiques. La stratégie de réduction des catastrophes naturelles est considérée comme une voie d'adaptation aux changements climatiques ainsi que comme un appui aux efforts d'atténuation, montrant à nouveau l'interaction entre ces deux thématiques bien que cela ne soit pas toujours mis en pratique:

*"Negotiations under the UNFCCC, in particular the Bali Action Plan adopted in 2007, have also identified DRR as a means of adapting to climate change in order to reduce its impact, and as an adjunct to long-term efforts to mitigate climate change."*³⁷⁷

*"The UNFCCC is another forum in which a coordinated EU position on DRR and climate change would be helpful."*³⁷⁸

*"DRR is an essential part of successful adaptation to climate change and effective DRR increasingly needs to take account of the changes in risk associated with climate change. However, in practice, the benefits and synergies of linking DRR and adaptation are not systematically identified and capitalised upon."*³⁷⁹

L'impact des changements climatiques sur les catastrophes naturelles à travers la hausse de la vulnérabilité est montré, en se référant aux travaux du GIEC:

*"The number of climatic disasters has almost tripled, from 1280 between 1978 and 1987 to 3435 between 1998 and 2007."*³⁸⁰

"On the role of climate change, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has found that some extreme weather events have changed in frequency and/or intensity. These changes may already be

³⁷⁶ *Ibid.*, p3.

³⁷⁷ *Ibid.*, p6.

³⁷⁸ *Ibid.*, p6.

³⁷⁹ *Ibidem.*

³⁸⁰ *Ibid.*, p4.

³⁸¹ *Ibid.*, p5.

³⁸² *Ibid.*, p9.

³⁸³ *Ibidem.*

³⁸⁴ *Ibid.*, p10.

³⁸⁵ *Ibid.*, p12.

³⁸⁶ *Ibidem.*

³⁸⁷ *Ibidem.*

³⁸⁸ *Ibidem.*

³⁸⁹ *Ibid.*, p13.

contributing to the increasing number and intensity of recent disasters, making the need for effective DRR even greater and more immediate.”³⁸¹

- options :

Au niveau des priorités, l’intégration des problématiques de désastres naturels et de changements climatiques est une fois de plus promue :

*“The EU should launch a political dialogue on DRR with all developing regions and countries in existing fora, including in support of **advancing climate change negotiations on a UNFCCC post-2012 arrangement**”*³⁸².

*“The EU should **integrate DRR into EU development cooperation**, humanitarian response and recovery efforts, making full use of best integration practice and tools developed by the Commission and individual Member States, **including those for the environment and climate change** and civil protection authorities”*³⁸³.

Même réflexion au niveau des fonds:

*“The EU should also explore ways of mobilising innovative funding, additional to existing ODA, for the **benefit of both DRR and climate change adaptation**. The **Global Climate Financing Mechanism**, currently being developed by the Commission, could be one such instrument.”*³⁸⁴

- impacts:

Dans le point consacré aux impacts environnementaux, les interactions entre ces mêmes problématiques et la contribution d’une stratégie de réduction des catastrophes naturelles à l’axe « adaptation » de la lutte contre les changements climatiques sont encore répétées :

*“An EC strategy would be more suited to addressing these kinds of challenges and enable important **linkages** to Commission-led EU initiatives such as the **Global Climate Change Alliance** to made and acted upon.”*³⁸⁵

*“An EU Strategy would also commit both the Commission and Member States to work more closely and collaboratively with important **DRR/environment interfaces such as climate change** and should contribute to the **development of policies for adapting to climate change and measures to be decided under the UNFCCC post-2012 arrangement**.”*³⁸⁶

Le rôle des changements climatiques sur la vulnérabilité aux risques naturels est rappelé:

*“Also, **vulnerability to natural hazards is increased in many ways**, for example through poor natural resources management, environmental degradation and **increasing***

	<p><i>climate change.</i> »³⁸⁷</p> <p>L'objectif de la mesure est de prendre en compte les interactions entre les catastrophes naturelles et les changements climatiques :</p> <p><i>“This [the policy no change] may not be the best way to address linkages to increasing climate change, which is global and needs a strategic, anticipatory approach.”</i>³⁸⁸</p> <p style="text-align: center;">- monitoring</p> <p>L'interconnexion entre les deux thématiques est de nouveau affirmée de manière très explicite :</p> <p><i>“ The proposed EU DRR Steering Group should drive the monitoring and evaluation process for the proposed strategy and establish appropriate timelines. Care should be taken not to duplicate existing institutional structures dealing with closely connected and overlapping issues such as climate change adaptation.”</i>³⁸⁹</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- options:</p> <p>les facteurs de risque comprennent les changements climatiques:</p> <p><i>“reduce the underlying risk factors”</i>³⁹⁰</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs bien qu'imprécis (adaptation aux CC cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs, tous directs sauf un, sont présents dans pratiquement toutes les étapes (sauf objectifs et comparaison des options), c'est-à-dire tout au long du rapport.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Le thème des catastrophes naturelles semblait lié a priori de près à la question des changements climatiques étant donné le rôle présumé des changements climatiques sur l'expansion des catastrophes naturelles. Le nombre d'indicateurs relevés confirme cette présomption. Cette interaction entre les deux problématiques est d'ailleurs mise en évidence à maintes reprises. Il y a donc bien cohérence entre le sujet de l'initiative et les indicateurs présents.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Vu le nombre d'indicateurs et leur présence tout au long du rapport, il y a bien une cohérence dans la place des indicateurs.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
--	--

³⁹⁰ Ibid., p8.

Chronicité	
Incertitude scientifique	<p>Le fait que subsiste un certain degré d’incertitude scientifique sur le lien entre les changements climatiques et les catastrophes naturelles est mentionné:</p> <p><i>“On the role of climate change, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has found that some extreme weather events have changed in frequency and/or intensity. These changes may already be contributing to the increasing number and intensity of recent disasters, (...)”</i>³⁹¹.</p>
Irréversibilité	<p>Les impacts irréversibles des catastrophes naturelles sont des effets des changements climatiques en partie puisque ceux-ci augmentent la vulnérabilité aux catastrophes naturelles:</p> <p><i>“Environmental impacts following disasters can be significant and even irreversible.”</i>³⁹²</p>
Inertie	
Globalité	<p>La globalité des changements climatiques est citée:</p> <p><i>“ (...) climate change, which is global (...)”</i>³⁹³</p> <p>La mise en évidence des interactions et des causes multiples des risques naturels est remarquée, dont le climat est une composante, ce qui montre la globalité des risques environnementaux:</p> <p><i>“The disasters targeted would be those caused by natural and technological hazards. However, different hazards can interact, resulting in a domino effect — e.g., environmental degradation increasing the impact of flooding, bringing on epidemics. A multi-hazard approach should therefore be adopted as appropriate, since it can lead to greater resilience to other types of disaster as well.”</i>³⁹⁴</p> <p><i>“Also, vulnerability to natural hazards is increased in many ways, for example through poor natural resources management, environmental degradation and increasing climate change.”</i>³⁹⁵</p>
Principe de précaution	<p>Le rapport fait référence au principe de prévention, ce qui est différent du principe de précaution. En effet, le principe de précaution est utilisé dans le cadre des incertitudes scientifiques (auquel les changements climatiques font partie) tandis que la prévention est utilisée pour des risques dont on connaît les causes et les effets et pour lesquels on peut quantifier des probabilités</p>

³⁹¹ *Ibid.*, p5.

³⁹² *Ibid.*, p12.

³⁹³ *Ibidem.*

³⁹⁴ *Ibid.*, p8.

³⁹⁵ *Ibid.*, p12.

	<p>d'occurrence, ce qui est généralement le cas pour les catastrophes naturelles³⁹⁶ :</p> <p><i>“DRR comprises preparedness, mitigation and prevention.”</i>³⁹⁷</p> <p><i>“identify, assess, and monitor disaster risks — and enhance early warning”</i>³⁹⁸</p> <p>Par contre, une allusion au principe de précaution pourrait être perçue en ce qui concerne les changements climatiques eux-mêmes. L'approche anticipative préconisée pourrait en effet résulter de l'application de ce principe :</p> <p><i>“This [the policy no change] may not be the best way to address linkages to increasing climate change, which is global and needs a strategic, anticipatory approach.”</i>³⁹⁹</p>
Eléments techniques :	
Données utilisées	Peu de sources de données spécifiques relatives aux changements climatiques sont mentionnées, si ce n'est le GIEC, car le rapport reste assez général.
Quantification	Pas de quantification des impacts mais justification: <i>“Given its policy nature, it is extremely difficult to quantify the impacts the three abovementioned options will have on developing countries and their capacity to cope with disasters. In particular, factors such as the non-binding nature of policy; the multitude of actors working on disaster risk reduction, including non-EU donors; a lack of ownership of agreed policy and relevant DRR indicators contribute to the difficulty of quantifying and clearly attributing any impact to any discrete policy interventions, whether at EC or EU level.”</i> ⁴⁰⁰
Monétarisation	Non
Méthodologies	Pas de méthodologie évoquée étant donné la portée générale de la stratégie qui ne suscite pas d'analyse d'impacts précise.
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui : base pour la communication et le rapport d'impact
Stakeholders participants	- Consultations de février à décembre 2008: ONG, agences des Nations Unies, pays partenaires, institutions internationales de financement, Etats-membres de l'UE et secteur privé.

³⁹⁶ Cours de Dominique Bourg, « Représentation et construction sociale des risques », Université de Lausanne, année académique 2008-2009.

³⁹⁷ *Ibid.*, p5.

³⁹⁸ *Ibid.*, p8.

³⁹⁹ *Ibid.*, p12.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p10.

	- Consultation par internet d'avril à juin 2008 : particuliers, Etats- membres de l'UE, système des Nations Unies, monde académique, organisations humanitaires, société civile, institutions internationales de financement et secteur privé.
Méthode de consultation	Réunions bilatérales pour stakeholders-clés, questionnaire sur internet ouvert au public.
Résultats de la consultation dans le rapport	Les consultations externes ont servi de base au rapport: <i>“The Commission built extensively upon the contributions received in drafting the communication and this impact assessment.”</i> ⁴⁰¹ Mais aucune référence explicite n'est mentionnée dans le rapport sur l'avis de telle ou telle partie.
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	Les ONG environnementales consultées à travers le Climate Action Network ont insisté particulièrement sur l'importance des interactions avec l'adaptation aux changements climatiques ⁴⁰² .
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	DG DEV, Relations extérieures, Aide humanitaire, ENV, Aide européenne, RTD, JRC, SANCO, INFSO et SEC GEN.
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	E-mails et deux rencontres entre février et juillet 2008 Toutes les DG ont donné des commentaires, pas de participation plus active de la part de la DG ENV par rapport aux autres ⁴⁰³ .
Avis Comité d'analyse d'impact	Oui, rien en rapport avec les changements climatiques.
Autres	

Conclusion :

Nous pouvons répondre par l'affirmative à la première question « Est-ce que les changements climatiques sont pris en compte ? ». En effet, de nombreux indicateurs directs révèlent l'interaction intrinsèque entre les thématiques des catastrophes naturelles et des changements climatiques. Le rôle des changements climatiques vis-à-vis de la vulnérabilité aux risques naturels ainsi que la contribution d'une stratégie de réduction des catastrophes naturelles à l'axe d'adaptation aux changements climatiques sont ainsi mis en évidence à plusieurs reprises. Les politiques et mécanismes institutionnels liés à la question des changements climatiques sont également abordées pour montrer les complémentarités. Le seul indicateur indirect est relatif aux facteurs de risque des catastrophes naturelles, dont les changements climatiques font bien entendu partie. La cohérence la thématique de l'initiative proposée et ces indicateurs est donc plus qu'établie ainsi que la cohérence dans l'enchaînement de ceux-ci au sein du rapport.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p3.

⁴⁰² Communication personnelle, Maria LAMIN, mail du 27/05/2009.

⁴⁰³ *Ibidem.*

Au niveau de la manière dont la problématique des changements climatiques est abordée, nous remarquons tout d'abord la présence de l'analyse du risque environnemental. En effet, les caractéristiques d'incertitude scientifique, d'irréversibilité des effets et de globalité sont présentes dans le rapport. De même, une allusion au principe de précaution peut-être retrouvée par l'expression d'une nécessité d'adopter une approche anticipative et stratégique face aux changements climatiques. Deuxièmement, les éléments techniques ne sont pas du tout développés car ni données spécifiques (à part le GIEC), ni méthodologie ne sont présentées et aucun impact quantifié ou monétarisé n'est exposé. Cela se comprend par la portée générale de la stratégie et donc du rapport d'impact.

Au niveau des éléments procéduraux, plusieurs stakeholders ont été consultés, dont des ONG environnementales à travers le Climate Action Network. Celles-ci ont insisté sur l'axe d'adaptation aux changements climatiques, ce qui est bien relayé dans le rapport.

Enfin, au niveau institutionnel, un groupe inter-services a été créé, impliquant la DG Environnement. Le rôle de celle-ci ne s'est pas distingué par rapport aux autres.

Grille d'analyse n°9

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Proposal for a Council Regulation setting up the Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking SEC(2007) 1272 COM(2007) 571 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	09/10/2007
Type de proposition	Règlement
DG responsable	RTD
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	43
Avis du Comité d'analyse d'impact	Oui

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- introduction</p> <p>Le lien entre l'usage des piles à combustibles et la réduction de gaz à effet de serre est évoqué à de nombreuses reprises pour montrer que l'hydrogène pourrait participer à la lutte contre les changements climatiques:</p> <p><i>"Fuel cells are very quiet, highly efficient, energy converters capable of delivering substantial cumulative greenhouse gases (GHG) and pollutant reductions."</i>⁴⁰⁴</p> <p><i>"Note that FC vehicles use no energy whilst stationary in congested traffic, other than for on-board electrical auxiliaries, and combining this effect with regenerative braking can reduce CO₂ emissions by between 10 and 50 g/km¹³ depending on the fuel pathway. Fuel cell-based auxiliary power units (APU) can also provide more efficient on-board electrical power for air-conditioning, refrigeration, potable water or electrical equipment in other kinds of transport including aircraft, submarines, and ships where problems of emissions and noise are also significant."</i>⁴⁰⁵</p> <p><i>"And because the exhaust product is heat and steam, the emissions and the associated externalities are far lower</i></p>
--	---

⁴⁰⁴ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1272, p5.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p7.

than other alternatives, especially for transport applications.”⁴⁰⁶

- description du problème

La question des changements climatiques fait partie des problèmes que la mesure veut aborder. Les piles à combustible et l’hydrogène sont considérés comme une partie de la solution à ce problème :

“Globally, we face the major issue of **climate change** with levels of **greenhouse gases** rising. There are many uncertainties, but leading scientific opinion is agreed that large reductions in **greenhouse gas emissions** are needed urgently and must be sustained over a long time.”⁴⁰⁷

“Fuel cells and hydrogen offer advantages to society over conventional technologies through the avoidance of **negative externalities** caused by **greenhouse gas emissions** and local air pollutants and through enhanced security of energy supply and price stability.”⁴⁰⁸

Par ailleurs, le rapport recommande une stratégie intégrée qui inclut notamment la séquestration du carbone :

“An integrated strategy is also required to maximise the benefits of transition technologies with fuel cells using natural gas, biogas, methanol and ethanol, if possible combined with **carbon capture and storage (CCS)** in the pathway and exploiting strategic niche markets in a planned and optimised framework.”⁴⁰⁹

L’impact positif de l’utilisation de l’hydrogène sur les émissions de GES est mis en évidence, bien que le choix du processus de production de celui-ci influence le potentiel de réduction de GES :

« The net environmental impact on **GHG** and pollution will heavily depend on the hydrogen production pathways.”⁴¹⁰

“All hydrogen pathways lead to a decisive reduction of **GHG emissions**.”⁴¹¹

⁴⁰⁶ Ibid., p7.

⁴⁰⁷ Ibid., p8.

⁴⁰⁸ Ibid., p12.

⁴⁰⁹ Ibid., p9.

⁴¹⁰ Ibid., p10.

⁴¹¹ Ibid., p11.

⁴¹² Ibid., p12.

⁴¹³ Ibid., p15.

⁴¹⁴ Ibid., p24.

⁴¹⁵ Ibidem.

⁴¹⁶ Ibid., pp30-31.

⁴¹⁷ Ibid., pp33-34.

⁴¹⁸ Ibid., p34.

⁴¹⁹ Ibid., p38.

⁴²⁰ Ibid., p41.

⁴²¹ Ibidem.

Les impacts négatifs de la fabrication de l'hydrogène en terme d'émissions de GES sont également évoqués:

*“Greenhouse gases are released in the various stages of processing compressed and liquid hydrogen from fossil fuels. Greenhouse gas emissions associated with hydrogen produced from renewable primary sources are generally very low, but not necessarily zero. They include elements of greenhouse gas emissions associated with energy consumption from conventional sources for example in hydrogen compression, liquefaction, distribution or storage. If fuels other than hydrogen are used for portable or transport applications, or if onboard reforming is employed, greenhouse gases and other pollutants are still released.”*⁴¹²

- objectifs

La réduction des émissions de GES fait partie des objectifs de l'initiative, ce qui est cohérent par rapport à la partie « description du problème ».

“The overall objective is to establish an EU-level policy framework to stimulate an integrated research, technological development and demonstration effort in fuel cell and hydrogen technologies of sufficient critical mass to contribute significantly to European public policy objectives for: (...)

- *new, cleaner forms of energy to mitigate against greenhouse gases and air pollution”*⁴¹³

- impacts

Dans la même lignée des chapitres précédents, les impacts de l'introduction du système de piles à combustibles et de l'hydrogène sur les émissions de CO₂ sont analysés, de façon qualitative ou quantitative et monétarisée (cf infra) :

*« The impact on reductions in CO₂ and pollutant emissions will depend heavily on energy pathway choice but there is strong potential, especially from the road transport sector. Based on extensive consultation of energy utilities, energy companies, industrial gas companies, and the automotive and supplier industries, fuel cells and hydrogen will begin to have an impact on CO₂ from around 2020, saving about two or three years' worth of cumulative emissions by 2030. »*⁴¹⁴

*“Using data from the HyWays project, a probabilistic model has been built to assess the potential impact of the JTI on market penetration, emission reductions and energy costs at time horizons between 2020 and 2050. (...) The analysis predicts that the most likely outcome in the year 2020 will be an EU transport fuel cells market worth about 8.6 B€ (corresponding to 1.5% of the total fleet and to a reduction of CO₂ emissions worth 0.5 B€).”*⁴¹⁵

Dans le tableau récapitulatif des impacts, un point “climate change and air quality” dans la partie des impacts environnementaux à long-terme résume les impacts attendus sur les émissions de GES :

*“Saving about two to three years' worth of cumulative **greenhouse gas emissions** and air pollutants by 2030 through the substitution of fossil fuels by renewables in the production and end-use pathways, higher efficiencies and hence reduced fuel consumption. Maximum benefits would be achieved with the parallel introduction of carbon capture and storage (CCS).*

*(...) hydrogen is known to affect **greenhouse gas burden**; studies show negative effects of hydrogen as a **GHG**, but modelling indicates these effects are small compared to the benefits;*

***Water vapour** is a significant combustion product of conventional systems so fuel cells should not significantly disturb the water vapour cycle;*

*increases in local relative humidity can have affects on local and regional **climate**; releases of **water vapour** at high altitude (e.g. if aircraft were fuelled by hydrogen) may affect **global warming**; (...)”⁴¹⁶*

D’autres points des impacts environnementaux à long terme font référence aux impacts sur les changements climatiques :

- point “generation/recycling” : la conséquence sur la question de la séquestration du carbone est relevée, au cas où l’hydrogène serait produit uniquement à base d’énergie fossile :

*“Massive centralised hydrogen production from fossil primary energy with CCS leads to the need for disposal of massive quantities of **carbon dioxide**; there are varying views on capacity and security for **sequestering CO2** in geological structures such as depleted gas/oil wells, saline aquifers, deep ocean;*

***Mineralisation of CO2** could lead to major disposal problems;”⁴¹⁷*

- point “likelihood and scale of environmental risks” : les changements climatiques sont considérés explicitement comme un risque environnemental (cf infra). Le besoin d’adaptation et d’atténuation et le potentiel de l’hydrogène en terme d’atténuation sont mis en évidence :

*« The IPCC has demonstrated the potentially catastrophic consequences associated with **climate change**; it is no longer avoidable; effort must be concentrated on damage limitation – i.e. **mitigation and adaptation**; **mitigation strategies** need to be developed which provide the most cost-effective routes to achieving **environmental** and*

	<p><i>economic targets; being secondary carriers, hydrogen and electricity increase the flexibility to continuously adapt and maintain secure supply and stable energy prices;</i></p> <p><i>Large impact on mitigation is foreseeable but only in the medium to long term – at which point hydrogen from various sources will have to help make up the shortfall beyond peak oil and peak gas production –especially in transport.</i> ⁴¹⁸</p> <p>La question est également abordée au sein des impacts sociaux à long terme, dans le point “Public health and safety”:</p> <p><i>“Positive impacts on health, longevity and overall security resulting from positive contributions to improving air quality and mitigation of climate change”</i> ⁴¹⁹</p> <p style="text-align: center;">- conclusion</p> <p>A nouveau, la réduction des émissions de GES est reprise parmi les avantages de la Joint Technology Initiative permettant de justifier celle-ci :</p> <p><i>“making correspondingly earlier gains on improving energy efficiency and security of supply and reducing greenhouse gases and pollution.”</i> ⁴²⁰</p> <p><i>“(…) an order of magnitude of tens of billions of euros of benefits to the public good in reductions of greenhouse gases and pollution, improved security of energy supply, more sustainable transport, and higher efficiency and cleaner energy production and end-use over the period 2025 to 2050.”</i> ⁴²¹</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p>Les expressions suivantes font référence implicitement à la question des changements climatiques:</p> <p style="text-align: center;">- introduction</p> <p><i>“Mainstream road transport is the application where fuel cells could have the greatest net environmental effect.”</i> ⁴²²</p> <p style="text-align: center;">- description du problème</p> <p><i>“The commercial and environmental rewards, not only within the EU but also on a world level, would be great for those who could be first to the market with breakthrough technologies, while the losses would be correspondingly high for those who lag behind.”</i> ⁴²³</p> <p><i>“The general public needs to be informed about the advantages to the environment and the greater public good, and to reply to any concerns which they might have about hydrogen safety.”</i> ⁴²⁴</p>
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs (surtout) et négatifs (cf description du problème et impacts)

⁴²² Ibid., p7.

⁴²³ Ibid., p9.

⁴²⁴ Ibid., p12.

Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs relevés sont présents dans pratiquement tous les chapitres du rapport, à part celui consacré aux options, davantage tourné vers des questions techniques de mise en œuvre, et au monitoring.
Cohérence entre la thématique de l'initiative les indicateurs présents	La thématique de l'hydrogène et des piles à combustibles s'inscrit habituellement dans le débat des sources d'énergie alternatives lié de près à celui de la lutte contre les changements climatiques. Des indicateurs relatifs à cette problématique étaient donc attendus dans le rapport. Les résultats de l'analyse confirment cette présomption de départ puisque de nombreuses références sont présentes. La cohérence entre le thème de l'initiative et les indicateurs relatifs aux changements climatiques relevés est donc établie.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Les indicateurs sont présents dans tous les chapitres du rapport où ils pouvaient s'insérer et ceux-ci s'articulent logiquement au fil du texte. La cohérence est donc établie également.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	<p>Les incertitudes scientifiques subsistantes entourant l'étude des changements climatiques sont évoquées, bien que non précisées :</p> <p><i>“Globally, we face the major issue of climate change with levels of greenhouse gases rising. There are many uncertainties, but leading scientific opinion is agreed that large reductions in greenhouse gas emissions are needed urgently and must be sustained over a long time.</i>”⁴²⁵</p> <p>Un point des impacts environnementaux à long-terme est intitulé “likelihood and scale of environmental risks”, incluant bien les changements climatiques dans la catégorie de « risque environnemental ». La catégorie d' « incertitude scientifique » n'est pas utilisée mais l'usage du conditionnel la révèle :</p> <p><i>« The IPCC has demonstrated the potentially catastrophic consequences associated with climate change”</i>⁴²⁶</p>
Irréversibilité	L'adjectif “irreversible” n'est pas utilisé mais il pourrait être compris implicitement dans le terme « catastrophique » :

⁴²⁵ Ibid., p8.

⁴²⁶ Ibid., p34.

	« <i>The IPCC has demonstrated the potentially catastrophic consequences associated with climate change</i> » ⁴²⁷
Inertie	
Globalité	
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	<p>Les sources de données liées à l'analyse des impacts, dont ceux sur les émissions de GES, sont clairement indiquées (dans le texte ou en notes de bas de page). A noter que cela a peut-être été amélioré sous l'effet de la demande du Comité d'analyse d'impact (cf infra).</p> <p>Ces données proviennent essentiellement d'études externes commandées expressément :</p> <p><i>"The main sources of supporting data have been EU funded projects under FP6, particularly "HyWays" (contract N° 502596) and, to a lesser extent, 'Roads2Hycom' (contract N° 019723), WETO-H2 (contract N° 501669) and 'HyLights' (contract N° 019990). Reference to them is made in the footnotes of this document when applicable.</i>"⁴²⁸</p> <p><i>"The analysis of economic, environmental and social impacts of fuel cells and hydrogen is largely based on the results of a number of EU funded projects.</i>"⁴²⁹</p> <p><i>"Using data from the HyWays project, a probabilistic model has been built to assess the potential impact of the JTI on market penetration, emission reductions and energy costs at time horizons between 2020 and 2050.</i>"⁴³⁰</p>
Quantification	<p>Les modèles qui ont permis de quantifier certains impacts sont cités dans le texte :</p> <p><i>"The quantification of impacts relies on applying the econometric and energy system models to specific scenarios, based on extensive stakeholder consultation and agreed projections for parameters such as population growth, GDP, oil price, transport demand, progress in technology learning, etc.</i>"⁴³¹</p> <p>Plusieurs références chiffrées sont présentes concernant les émissions de CO2:</p> <p><i>"Note that FC vehicles use no energy whilst stationary in congested traffic, other than for on-board electrical auxiliaries, and combining this effect with regenerative</i></p>

⁴²⁷ *Ibid.*, p34.

⁴²⁸ *Ibid.*, p5.

⁴²⁹ *Ibid.*, p21.

⁴³⁰ *Ibid.*, p24.

⁴³¹ *Ibid.*, p21.

	<p><i>braking can reduce CO₂ emissions by between 10 and 50 g/km depending on the fuel pathway.</i> ⁴³²</p> <p><i>“In Figure 2, from the DG RTD FP6 'HyWays' project²⁶, CO₂ emissions per passenger-km for vehicles using hydrogen from different production pathways are plotted against hydrogen cost and compared to diesel and gasoline alternatives.</i> ⁴³³</p> <p><i>“Based on extensive consultation of energy utilities, energy companies, industrial gas companies, and the automotive and supplier industries, fuel cells and hydrogen will begin to have an impact on CO₂ from around 2020, saving about two or three years' worth of cumulative emissions by 2030. »</i> ⁴³⁴</p>
Monétarisation	<p>La valeur de la réduction des émissions de CO₂ a été monétarisée à l’horizon 2020 et 2050. Il s’agit donc de monétarisation d’un bénéfice et non pas d’un coût :</p> <p><i>“The analysis predicts that the most likely outcome in the year 2020 will be an EU transport fuel cells market worth about 8.6 B€ (corresponding to 1.5% of the total fleet and to a reduction of CO₂ emissions worth 0.5 B€).</i> ⁴³⁵</p> <p><i>“With appropriate policy support, the market value could reach 118 B€ by 2050 (corresponding to 70% of the total fleet and CO₂ emission reductions worth 33B€).</i> ⁴³⁶</p> <p><i>“(…) an order of magnitude of tens of billions of euros of benefits to the public good in reductions of greenhouse gases and pollution, improved security of energy supply, more sustainable transport, and higher efficiency and cleaner energy production and end-use over the period 2025 to 2050.</i> ⁴³⁷</p>
Méthodologies	<p>Les scénarios et modèles utilisés pour calculer les impacts, notamment relatifs aux changements climatiques, sont expliqués clairement. Les études citées sont externes et le modèle POLES est un modèle sectoriel énergétique :</p> <p><i>“POLES includes projections (differentiated by world regions) for growth in population, GDP, sectoral energy demand, energy price dynamics, resource constraints, technology prospectives. WETO-H2 explored three scenarios: 1) base case – continuation of current trends with "minimum" climate constraints; 2) carbon constrained case –increasingly aggressive policies designed to mitigate climate change, modelled by imposing escalating carbon value; 3) hydrogen case – resulting from</i></p>

⁴³² *Ibid.*, p7.

⁴³³ *Ibid.*, p11.

⁴³⁴ *Ibid.*, p24.

⁴³⁵ *Ibidem.*

⁴³⁶ *Ibid.*, p25.

⁴³⁷ *Ibid.*, p41.

	<p><i>technology breakthroughs that render hydrogen and fuel cells more competitive.</i> ⁴³⁸</p> <p><i>“HyWays returned values for a least-cost mix of primary energy sources for hydrogen production – as well as estimates for economic, environmental and social impacts. (...) Calculations of the environmental impacts follow from the "optimum" mix of hydrogen primary sources returned by Markal. This enables estimates of avoided CO₂ and pollutant emissions for the four scenarios. (...) The calculations of CO₂ and pollutant emissions are on a well-to-wheel basis and taken from the E3 database, consistent with the widely accepted EUCAR/Concawe/JRC studies.</i> ⁴³⁹</p>
Éléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation avec stakeholders : recherche, industrie, Etats-membres et Parlement européen. - Consultation de la « European Hydrogen and Fuel Cell Technology Platform » et dissémination de l’information via leur site internet pour participation d’autres stakeholders : fabricants d’équipement informatique, sociétés d’équipement énergétique et de piles à combustible (incluant beaucoup de PME), services publics, sociétés industrielles de gaz, sociétés énergétiques, université et centres de recherche, ONG, Régions. - Consultation publique des documents sur internet - Projets de recherche et études sur les impacts socio-économiques et environnementaux de l’hydrogène et des piles à combustibles - Quatre conférences (3 assemblées générales et le Technical Review Days) et des workshops pour les régions et la communauté scientifique. - Groupe de Peer Review de quatre experts indépendants
Méthode de consultation	Processus de 3 ans de consultation
Résultats de la consultation dans le rapport	<p>Quelques références explicites aux données issues de la consultation utilisées dans le rapport:</p> <p><i>“Based on extensive consultation of energy utilities, energy companies, industrial gas companies, and the automotive and supplier industries, fuel cells and hydrogen will begin to have an impact on CO₂ from around 2020, saving about two or three years' worth of cumulative emissions by 2030.</i> ⁴⁴⁰</p> <p><i>“The quantification of impacts relies on applying the</i></p>

⁴³⁸ Ibid., p21.

⁴³⁹ Ibid., p22.

⁴⁴⁰ Ibid., p24.

	<i>econometric and energy system models to specific scenarios, based on extensive stakeholder consultation and agreed projections for parameters such as population growth, GDP, oil price, transport demand, progress in technology learning, etc.</i> ⁴⁴¹
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	Implication de chercheurs indépendants spécialisés dans le domaine environnemental ⁴⁴² .
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	DGs ADMIN, BUDG, COMP, ECFIN, EAC, ENTR, ENV, IAS, JRC, RTD, SG, TREN
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	Etabli en mai 2007 <i>“reviewed and provided comments to the Impact Assessment and to the text of the Regulation proposal.”</i> ⁴⁴³ La DG ENV a participé au groupe inter-services au même titre que les autres DG.
Avis du Comité d’analyse d’impact	Point positif: <i>« The IA report describes in a non-technical language the global problem of energy supply in Europe, the need to reduce greenhouse emissions, and the corresponding challenges for research and innovation in relation to fuel cells and hydrogen »</i> ⁴⁴⁴ Point négatif (entre autres) qui a été corrigé dans le rapport (cf données et méthodologies supra) : <i>“The report should in its main text summarize the key results of the external studies/projects that have contributed to the IA work. It should briefly describe methodologies applied.”</i> ⁴⁴⁵
Autres	

Conclusion :

Concernant la première question, nous pouvons affirmer que le rapport prend en compte la question des changements climatiques. Des indicateurs directs liés à la problématique montrent les externalités négatives liées à l’énergie fossile dont font partie les gaz à effet de serre. Le besoin d’atténuation des changements climatiques est mis en évidence en insistant ainsi les impacts positifs de l’hydrogène en terme de réduction de gaz à effet de serre (surtout de CO2) mais en repérant aussi ses impacts négatifs. Ces impacts sont développés de façon complète, dans le cadre des impacts environnementaux de la mesure (dont un point « climate change and air quality). L’hydrogène est donc considéré comme une partie de la solution dans la lutte contre les changements climatiques, bien qu’une stratégie intégrée soit promue (autres

⁴⁴¹ *Ibid.*, p21.

⁴⁴² Communication personnelle, William BORTHWICK, interview réalisée le 02/06/2009.

⁴⁴³ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1272, p5.

⁴⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION, SG-C2 (2007) D/6997, p1

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p2.

avancées énergétiques et séquestration du carbone notamment). Les quelques indicateurs indirects font référence aux bénéfices environnementaux au sens large de l'hydrogène, dans lesquels la dimension GES est bien entendu comprise. La cohérence entre la thématique de l'initiative proposée et le nombre et type d'indicateurs est donc établie, ainsi que la cohérence dans l'enchaînement de ces indicateurs au sein du rapport.

Au niveau de la seconde question, c'est-à-dire comment les changements climatiques sont pris en considération dans le rapport, l'analyse du risque environnemental est en partie développée. En effet, une partie des impacts environnementaux étudiés s'intitule « probabilité et échelle des risques environnementaux » dans laquelle les changements climatiques sont abordés en référence aux études du GIEC. De plus, l'existence d'incertitudes scientifiques substantielles est mentionnée et l'irréversibilité des effets est abordée, bien qu'implicitement. Deux caractéristiques du risque environnemental se retrouvent donc dans le rapport.

Deuxièmement, les éléments techniques liés à la problématique des changements climatiques sont très développés. Les données utilisées dans ce cadre sont bien indiquées, la méthodologie expliquée et les réductions de CO₂ analysées sont quantifiées et monétarisées.

Les éléments procéduraux montrent que de nombreux stakeholders ont été impliqués dans le processus consultatif. Dans le domaine environnemental, plusieurs chercheurs ont été consultés.

Enfin, au niveau des éléments institutionnels, un large comité inter-services a été établi dont la DG ENV a fait partie. Le rôle de celle-ci ne s'est pas distingué par rapport aux autres DG.

Par ailleurs, l'avis du Comité d'analyse d'impact considère comme point positif que la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre soit mise en avant dans le rapport.

Grille d'analyse n°10

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Proposal for a Council Regulation-Setting Up the Clean Sky Joint Undertaking "Analysis of the effects of a Joint Technology Initiative in the area of aeronautics and air transport". COM(2007) 315 final SEC(2007) 773
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	13/06/2007
Type de proposition	Règlement
DG responsable	RTD
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	35
Avis du Comité d'analyse d'impact	Oui

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- définition du problème</p> <p>La contribution du secteur de l'aviation au problème des changements climatiques est identifiée dès le départ comme un des éléments principaux du problème et décrite de façon synthétique mais complète :</p> <p><i>"On the one hand this industry is facing the necessity to reduce its contribution to climate change and emissions and noise around airports. Air Transport is currently a relatively small source of the greenhouse gas (GHG) emissions contributing to global warming, but its share is rapidly growing. According to data from the European Commission, in 2003 the CO2 emissions from international flights from European airports were about 3% of total EU CO2 emissions, but the overall impact of these flights was greater than this figure indicates. Apart from emitting CO2, aircraft contribute to climate change through emission of nitrogen oxides (NOx) which are particularly effective in forming ozone (a greenhouse gas) when emitted at cruise altitude. Aircraft emissions also trigger the formation of condensation trails suspected of enhancing the formation of cirrus clouds, which also add to the overall global warming effect. ACARE (Advisory Council for Aeronautics Research</i></p>
--	---

in Europe) *identified the reduction of aviation impact on environment as one of its High Level Target Concepts, concluding that step technological changes are needed to reach the goals by 2020 of cutting **CO2 emissions** by 50% per seat*kilometre, reduce **NOx** by 80%, reduce perceived external noise by half, and making substantial progress in reducing the environmental impact of the manufacture, maintenance and disposal of aircraft and related products.*⁴⁴⁶

*“There are significant **externalities**, connected both to aeronautics R&D investment and to aviation impact on **climate change**.*⁴⁴⁷

- objectifs

Pour lutter contre le problème décrit précédemment, un des objectifs spécifiques visé est la réduction des émissions de CO2 et de NOX :

*« Implementing a large scale programme promoting pre-competitive EU aeronautics R&D to enable the major technological advances required to reduce in a significant way by 2020 **CO2 aviation emissions**, noise, and **NOx** and to reduce the environmental impact of manufacture, maintenance, and disposal of aircraft. The programme should thus allow making significant progress towards the goals set by ACARE in its Strategic Research Agenda with regard to the greening of Air Transport.*⁴⁴⁸

Le rapport évalue la cohérence entre l’initiative proposée et d’autres politiques européennes. Des politiques relatives aux changements climatiques sont citées pour montrer leur complémentarité :

*A policy designed to stimulate research and development in the aeronautics sector, leading to environmentally efficient aircraft, is one pillar of the global strategy presented in the communication COM(2005)459 of September 2005 to reduce the **climate impact of aviation**, which was endorsed by the Council (2 December 2005) and the Parliament (4 July 2006). Stimulating aeronautics R&D is complementary to measures such as the Commission proposal to include aviation in the EU **Emission Trading Scheme (ETS)***⁴⁴⁹

- options

Les critères d’évaluation des différentes options sont établis en fonction de l’objectif de réduction des émissions de CO2, de NOX (et de bruit), preuve qu’il s’agit de l’objectif principal de la mesure:

⁴⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 773, pp6-7.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p8.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p9.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p10.

*“The criteria for assessing different policy options were first identified. The Panel concluded that the potential of an action to enable the major technological advances required reducing by 2020 in a substantial way **CO2 aviation emission, noise and NOx** is crucially dependent on the joint presence of seven factors.”⁴⁵⁰*

*“Clean Sky was assessed by the Panel as a project of common European interest as it is expected to reduce by 2020 **CO2 emission** per seat of new aircraft by around 20%-40%, **NOx** by around 60% and noise by 10db to 20db”⁴⁵¹*

- impacts

Les changements climatiques font partie des impacts environnementaux à évaluer pour l’option “framework program-only EU action”, même si ceux-ci paraissent difficilement prévisibles :

*“On account of the uncertainties, it is impossible to forecast to what extent such a set of projects would have an impact on environment (e.g. on air quality, **climate**, water quality) and when this impact is realised.”⁴⁵²*

Les émissions de GES sont également évoquées en tant que facteurs influençant les impacts sociaux de cette même option :

*“If there is a delay in implementation of the research results due to the fragmented approach, the social benefits would be delivered later as well. This would mean that **emissions** and noise generated by aviation would grow at a higher rate for 3-4 years more than in case of using a single programme.”⁴⁵³*

Pour l’analyse de l’option Clean sky, la réduction des émissions de GES fait également partie des impacts environnementaux évalués :

*“Most of the environmental benefits (**decrease in emissions**) are achieved by lower fuel burn and so environmental and efficiency benefits are combined.”⁴⁵⁴*

*“Probably the most important environmental benefit of Clean Sky is to decrease the **emissions** of new aircraft launched around 2020. The project will thus make a*

⁴⁵⁰ *Ibidem.*

⁴⁵¹ *Ibid.*, p13.

⁴⁵² *Ibid.*, p17.

⁴⁵³ *Ibidem.*

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p18.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p19.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p24.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p27.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p28.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p33.

*significant step towards the achievement of ACARE CO2 and NOx targets. The realisation of the targets on NOx and CO2 emission reduction will cause a significant positive impact on the **global climate** and air quality. Effects will be positive not only in Europe but also at a global level. The reason is first of all that local emissions contribute to the global environment, but it is also due to the nature of aviation: more environment-friendly aircraft produced by the European industry will fly everywhere.*"⁴⁵⁵

Les émissions de GES sont également prises en compte dans les impacts sociaux de l'option Clean Sky, à travers le coût social de celles-ci. Ce coût est quantifié (cf infra) :

*"A quantitative social benefit is calculated by the decrease of the **social cost of emissions**. The environment benefit can be measured by the **economic value of avoiding the emission of a certain amount of gases**. In terms of **CO2 emissions** Clean Sky can improve emission of new aircraft by 1% per year over 20 years resulting in 30% overall improvement compared to emissions by the current aircraft generation. Estimations show that with the help of the Clean Sky the **aggregated quantity of carbon avoided** can be between 2 and 3 billion tonnes over 35 years. The social cost spared by not emitting this volume into the air is several hundred billion euros.*"⁴⁵⁶

- comparaison des options

Les réductions d'émissions de CO2 et de NOX (quantifiées) sont entre autres utilisées comme critère de comparaison entre les options :

*"The **expected incremental environmental benefit** from JTI was calculated by Industry by comparing a Clean Sky JTI scenario with an FP-only EU action scenario. In the Clean Sky scenario it is assumed that a 1st generation of new aircraft incorporating the Clean Sky R&D output will enter into service starting in 2015, and the new products will allow substantial **reduction of CO2 emissions, NOx and noise**. At the aircraft level, it is expected to reduce by 2020 **CO2 emission per seat-kilometre** of new aircraft by around 20%-40%, **NOx** by around 60% and noise by 10db to 20db (see 4.1). In the FP-only EU action scenario, emissions reduction in new aircrafts will be lower, as technology will arrive later to the market for the reasons discussed in section 5.1.2.*"⁴⁵⁷

*"The estimates of **emission savings** at the fleet level over the 2015-2050 period on the assumption of 50% market absorption of Clean Sky technologies by the running fleet (in the order of 10,000 aircraft) and average **CO2 production per passenger*km**, due to new products incorporating Clean Sky technologies, are indicated in the*

	<p><i>Table below. Industry has estimated that over the period 2015-2050 Clean Sky will lead to a cumulative reduction of 2 to 3 billion tonnes of CO₂, suggesting that, although it takes some time for the new cleaner aircraft to replace the existing fleet, Clean Sky makes a significant step towards reducing the environmental impact of Air Transport.</i>⁴⁵⁸</p> <p style="text-align: center;">- monitoring</p> <p>Le monitoring prévoit d'évaluer les effets de la mesure sur la réduction de CO₂ et de NO_x pour savoir si les objectifs à atteindre sont sur la bonne voie: <i>“Clean Sky has well defined quantitative and qualitative objectives defined for each ITD. These objectives mostly target CO₂, NO_x and noise reduction by indicating a target range for the ITD.”</i>⁴⁵⁹</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- définition du problème</p> <p>Le “greening” inclut implicitement la réduction des émissions de GES : <i>“Thus, it is not possible to rely simply on market mechanisms to achieve major innovations such as those needed for the greening of aircraft.”</i>⁴⁶⁰</p> <p>Les émissions de GES font partie des externalités négatives et donc des coûts environnementaux évoqués : <i>“A negative externality is also associated to civil aviation. As with the rest of the transport sector, the full environmental costs to society are not paid by operators or manufacturers, in spite of the EU efforts in ICAO for introducing new economic instruments for reducing international aviation impact. This negative externality represents a market failure that results in sub-optimal investment in, and deployment of, new environmentally beneficial technologies. Technological innovation is a key measure to reduce the extent of this negative externality all over the world.”</i>⁴⁶¹</p> <p style="text-align: center;">- objectifs</p> <p>L'objectif global de la mesure est de contribuer aux priorités environnementales européennes, ce qui comprend bien entendu la lutte contre les changements climatiques: <i>“The overall objective is accelerating in the EU the development of clean Air Transport technologies for earliest possible deployment which will contribute to achieving Europe’s strategic environmental and social priorities, in combination with sustainable economic growth. By accelerating the introduction of green technologies, the Air Transport industry will be stimulated to develop in a</i></p>

⁴⁶⁰ Ibid., p8.

⁴⁶¹ Ibid., p9.

	<i>sustainable fashion, reducing its environmental impacts, while at the same time satisfying the need of EU citizens for improved quality of life and mobility.</i> ⁴⁶²
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs directs sont présents dans tous les chapitres du rapport, les indicateurs indirects uniquement dans les parties de définition du problème et des objectifs.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	L'aviation est connue comme un secteur en pleine expansion, ce qui a des effets en termes d'émissions de GES bien que le secteur ne soit pas encore intégré dans le système Kyoto. Les impacts sur les changements climatiques sont donc importants et la prise en compte de cette question devrait a priori faire partie du rapport. L'analyse de contenu le confirme puisque de nombreux indicateurs, en grande majorité directs, sont présents et s'articulent de façon cohérente par rapport au sujet de l'initiative.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Comme les indicateurs sont présents tout au long du rapport, ceux-ci se suivent logiquement au fil des chapitres et de façon récurrente étant donnée l'importance de la question des changements climatiques dans l'analyse.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	Le rôle des traînées de condensation n'est pas encore tout à fait percé à jour, ce qui est montré par l'adjectif « suspectées » : <i>“Aircraft emissions also trigger the formation of condensation trails suspected of enhancing the formation of cirrus clouds, which also add to the overall global warming effect.”</i> ⁴⁶³
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	La globalité des émissions de GES de l'aviation et de leurs effets est clairement mis en évidence et sert à justifier l'utilité de la mesure au niveau global: <i>“The realisation of the targets on NOx and CO2 emission reduction will cause a significant positive impact on the global climate and air quality. Effects will be positive not</i>

⁴⁶² *Ibidem.*

⁴⁶³ *Ibid.*, p8.

	<i>only in Europe but also at a global level. The reason is first of all that local emissions contribute to the global environment, but it is also due to the nature of aviation: more environment-friendly aircraft produced by the European industry will fly everywhere.</i> ⁴⁶⁴
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	<p>Les données sur lesquelles s'appuie le rapport pour l'analyse sont citées et expliquées brièvement:</p> <p><i>"The present impact assessment of Clean Sky is based on two documents, and further input has been provided through two hearings organised by the Deputy-DG RTD that took place to review the state of"preparedness of the Impact Assessment documentation.</i>⁴⁶⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> - "Report on the Assessment Exercise on the "Clean Sky" Final Proposal" (établi par des experts cf infra) - "Clean Sky, a Joint Technology Initiative for Aeronautics and Air Transport – Executive Summary" (établi par les membres industriels de Clean Sky)
Quantification	<p>Malgré que la quantification des bénéfices environnementaux et économiques soit qualifiée de difficile, cet effort a quand même été fait dans le rapport :</p> <p><i>"The Experts appreciated the major efforts undertaken by industry in order to quantify the environmental and economic effect of Clean Sky. The quantification effort was undertaken to comply with one of the key recommendations provided by the intermediate assessment. In the Q&A session with industry representatives, many questions were raised regarding the assumptions on which the quantification exercise was based and clarifications were required as to the scenarios considered. Such requests of clarifications were satisfactorily answered by the industry representatives. Although the difficulty of a precise quantification of the environmental and economic benefits from Clean Sky is evident, the analysis provided by industry was considered as a very useful exercise.</i>⁴⁶⁶</p> <p>Les éléments quantifiés sont les suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tableau quantifiant la réduction d'émissions de CO2 et de NOX grâce à Clean Sky, en pourcentage et par siège-kilomètre (tableau 5.1)⁴⁶⁷ <p><i>"The expected incremental environmental benefit from JTI was calculated by Industry by comparing a Clean Sky JTI</i></p>

⁴⁶⁴ Ibid., p19.

⁴⁶⁵ Ibid., p5.

⁴⁶⁶ Ibid., p27.

⁴⁶⁷ Ibid., p19.

	<p><i>scenario with an FP-only EU action scenario. In the Clean Sky scenario it is assumed that a 1st generation of new aircraft incorporating the Clean Sky R&D output will enter into service starting in 2015, and the new products will allow substantial reduction of CO2 emissions, NOx and noise. At the aircraft level, it is expected to reduce by 2020 CO2 emission per seat-kilometre of new aircraft by around 20%-40%, NOx by around 60% and noise by 10db to 20db (see 4.1). In the FP-only EU action scenario, emissions reduction in new aircrafts will be lower, as technology will arrive later to the market for the reasons discussed in section 5.1.2.</i>''⁴⁶⁸</p> <p>- tableau quantifiant les bénéfices environnementaux de Clean sky, notamment la réduction des émissions de CO2 et de NOX pour les six « démonstrateurs technologiques intégrés » (tableau 5.2)⁴⁶⁹</p> <p>- tableau quantifiant les réductions estimées de CO2 de la flotte grâce à Clean Sky entre 2015 et 2050 (tableau 6.2)⁴⁷⁰ <i>“The estimates of emission savings at the fleet level over the 2015-2050 period on the assumption of 50% market absorption of Clean Sky technologies by the running fleet (in the order of 10,000 aircraft) and average CO2 production per passenger*km, due to new products incorporating Clean Sky technologies, are indicated in the Table below. Industry has estimated that over the period 2015-2050 Clean Sky will lead to a cumulative reduction of 2 to 3 billion tonnes of CO2, suggesting that, although it takes some time for the new cleaner aircraft to replace the existing fleet, Clean Sky makes a significant step towards reducing the environmental impact of Air Transport.</i>''⁴⁷¹</p> <p>- A cela s'ajoute les monétarisations (cf ci-dessous)</p>
Monétarisation	- tableau quantifiant et monétarisant la réduction du « coût social du carbone » grâce à Clean Sky entre 2015 et 2050 (tableau 5.4) ⁴⁷²
Méthodologies	Pas vraiment de méthodologies mais les données utilisées sont présentées et expliquées (cf supra).
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	- experts qui ont établi un document « Report on the Assessment Exercise on the « Clean Sky » Final

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p27.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p20.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p28.

⁴⁷¹ *Ibidem.*

⁴⁷² *Ibid.*, p24.

	<p>Proposal » : évaluation en janvier et février 2006 qui a résulté sur un second rapport qui prend en compte ces recommandations⁴⁷³</p> <ul style="list-style-type: none"> - workshops en 2005 et 2006 organisés par la Commission: Etats-membres et stakeholders industriels - workshops entre juin et novembre 2006 organisés par les membres industriels : industrie, PME, universités et établissements de recherche - panel d'évaluation : représentants de différentes DG et du Secrétariat général et experts externes indépendants.
Méthode de consultation	workshops, panel d'évaluation
Résultats de la consultation dans le rapport	évaluation des experts reprise comme base du rapport
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	Plusieurs DG dont la DG ENV.
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	Toutes les DG ont donné des opinions et recommandations sur le contenu du document. La DG ENV n'a pas particulièrement plus participé que les autres ⁴⁷⁴ .
Avis du Comité d'analyse d'impact	Dans les recommandations, le Comité demande que la raison d'attribuer 200-300 euros par tonne de CO2 pour estimer le coût social du carbone doit être expliquée, ce qui est a été fait dans le rapport, bien que par une simple note en bas de page : <i>"The Social Costs of Carbon Review – Methodological Approaches for Using SCC Estimates in Policy Assessment", AEA Technology Report for DEFRA (UK Govt), December 2005. The median value resulting from this study was used to quantify the social benefit."</i> ⁴⁷⁵
Autres	Les objectifs de réduction de CO2, de NOX et de bruit ont été déterminés en interne par la DG RTD avec l'aide du réseau ACARE (Advisory Council for Aeronautics Research in Europe), objectifs qualifiés d'ambitieux et potentiellement atteignables, en fonction des possibilités techniques de modification des engins d'aviation. La DG RTD n'agit pas au niveau des choix politiques de transport, contrairement aux DG TREN et ENV. Les objectifs de réduction de CO2 et de NOX ont des répercussions

⁴⁷³ *Ibid.*, p5.

⁴⁷⁴ Communication personnelle, Marco BRUSATI, mail du 20/05/2009.

⁴⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 773., p24.

	environnementales positives mais la première motivation était économique, c'ad la réduction de la consommation de carburant et l'augmentation de la compétitivité ⁴⁷⁶ .
--	--

Conclusion :

La réponse à la première question « les changements climatiques sont-ils pris en compte dans le rapport » est clairement oui. Les indicateurs directs liés à la problématique montrent que la contribution du secteur de l'aviation aux émissions de gaz à effet de serre est mise en évidence, à travers les émissions de CO₂ et de NO_x, d'où l'objectif de réduction de ces émissions. La cohérence de l'initiative avec d'autres politiques liées aux changements climatiques est également justifiée. Le potentiel de réduction d'émissions des GES cités prend beaucoup de place au sein du rapport, dans le cadre des critères d'évaluation et donc de comparaison des options, des impacts des options ainsi que du monitoring de la mesure. Les indicateurs indirects sont relatifs aux externalités négatives ou coûts environnementaux pour la société engendrés et donc au besoin de « greening » du secteur ainsi que la contribution de la mesure aux priorités environnementales. Ces indicateurs intègrent donc la dimension des changements climatiques. Par ailleurs, la cohérence entre la thématique de la mesure proposée et le nombre et type d'indicateurs ainsi que dans l'emplacement de ceux-ci a été établie.

Au niveau de la seconde question relative à la manière dont la problématique des changements climatiques a été abordée, nous avons premièrement repéré que les caractéristiques du risque environnemental ont été moyennement développées. En effet, la dimension de globalité des changements climatiques et l'incertitude scientifique sur le rôle des traînées de condensation des avions sont présents au sein du rapport. Les éléments techniques sont davantage développés, à travers l'explication des données utilisées, l'effort de quantification au niveau de la réduction des émissions de CO₂ et de NO_x et de la monétarisation du coût social du carbone (notion d'externalité négative). Cependant aucune référence à une méthodologie spécifique n'est donnée.

Les éléments procéduraux montrent que des stakeholders du monde environnemental n'ont pas participé aux consultations.

Enfin, au niveau institutionnel, un groupe inter-services a été constitué dont la DG ENV a fait partie. Toutes les DG ont formulé des commentaires et la DG ENV n'a pas été plus active que les autres. De plus, les objectifs environnementaux ont été définis en interne au sein de la DG RTD avec l'aide de la plateforme ACARE en fonction de critères techniques plutôt que politiques et dont la motivation première est économique.

⁴⁷⁶ Communication personnelle, Rémy DENOS, interview réalisée le 30/04/2009.

Grille d'analyse n°11

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Proposal for the Council and European Parliament decisions on the 7 th Framework Programme (EC and Euratom) SEC(2005)530 COM(2005) 119 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	06/04/2005
Type de proposition	Décisions
DG responsable	RTD
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	105
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- définition du problème</p> <p>Les changements climatiques font partie des problèmes contre lesquels l'Europe veut lutter et auxquels le 7e programme cadre de recherche veut répondre en partie :</p> <p><i>“Europe is also faced with environmental challenges in the areas of climate change, water quality, biodiversity loss, food production and soil degradation, over-fishing, deforestation and air pollution”⁴⁷⁷</i></p> <p><i>“Internationally, Europe has played a pioneering role in the environmental field, for example in the fight against global warming.”⁴⁷⁸</i></p> <p>Les changements climatiques constitue l'une des huit menaces environnementales majeures pointées par le rapport. Les interactions entre ces menaces environnementales sont soulignées, avec un exemple concernant le climat :</p> <p><i>“Eight prominent threats for the global environment and sustained economic development can be identified from a meta-analysis of recent forecasting studies. These are: climate change, water quality, biodiversity losses,</i></p>
--	--

⁴⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, p1

⁴⁷⁸ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, annexe 1, p6

agriculture production, soil degradation, over-fishing, deforestation and air pollution. Furthermore, those are **closely interrelated** as, for example, **forests and oceans act as climate regulators and harbour a wide diversity of species**. The capacity to gather, interpret and use data on the state of the global environment forms a pre-requisite for engaging in environmental governance.⁴⁷⁹

Le cas du réchauffement climatique est approfondi, avec des références aux rapports du GIEC. Ce choix indique que la problématique est considérée comme importante au sein du rapport. L'objectif est de légitimer le besoin d'adaptation auquel la recherche participe :

*“We are thus confronted with global challenges that will require Europe to take a firm position and role, including in the field of research. **Climate change forecasts** indicate that if the level of emissions is not curbed, the temperature level will rise and **risks** such as water shortage, malaria and hunger will increase and affect millions of people by 2080 (see Figure 4). **Evidence of global warming** has been recently provided by indicators on Arctic ice melting: ice surface in the Arctic has decreased by 10% since 1980 and ice thickness in 1990 was 2 meter compared to 3 meters in 1960. Moreover, there is now **strong evidence** that most of the warming observed over the last 50 years is attributable to human activities. **Different areas are sensitive to climate change**, for instance agriculture, forestry, water availability, marine systems, terrestrial ecosystems, health and, last but not least, the economy. In order to prevent severe damage to the environment and society, and to ensure sustainable development even under changing climate conditions, **not only mitigation, but also adaptation strategies and technologies are required – notably in the domains of energy and transport – while research is needed to provide the knowledge base.**”⁴⁸⁰*

Le cas des changements climatiques, et cette fois-ci de ses impacts sur la santé humaine, est repris à nouveau pour légitimer la nécessité de la recherche dans le domaine environnemental:

*“ New evidence has also been found on the **health impacts of climate change**, e.g. by heat waves, floods and climate*

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p6

⁴⁸⁰ *Ibid.*, pp6-7.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p7

⁴⁸² *Ibid.*, p8

⁴⁸³ *Ibid.*, p36

⁴⁸⁴ *Ibidem.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*, pp48-49

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p49.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p62

variability influencing food and vector-borne diseases. This calls for additional research efforts in the field of environment and health.”⁴⁸¹

L'exemple des changements climatiques, à travers les objectifs du Protocole de Kyoto auxquels l'Europe s'est engagée, est encore mentionné afin d'insister sur le rôle des nouvelles technologies pour réduire la demande d'énergie et les émissions de CO₂ :

*“ Now it is interesting to **re-consider the climate change issue** in the light of the above remarks. The European Union has taken a leading role in the international process to **tackle global warming** so as to promote environmentally responsible choices by all actors. The EU has ratified the **Kyoto Protocol** early on, joined by almost all of its international counterparts on this course – most recently Russia. Its successes are also the planet's successes. The EU is committed to meet its Kyoto emissions reduction targets and continues to show leadership on this issue. The role of S&T is set to become even more central in the post-Kyoto (post-2012) regime, for which negotiations are starting now. The **need for new and cleaner technologies as an indispensable means to tackle energy demands and CO₂ emissions** was the main message of the latest yearly report of the International Energy Agency. More widely, S&T play an important part in the EU's capacity to shape – and implement – international agreements.*”⁴⁸²

- impacts

L'importance de la recherche dans le domaine énergétique et environnemental est de nouveau contextualisée et illustrée par la problématique des changements climatiques :

*“A case in point is the **European Climate Change Programme (ECCP)** which explicitly recognised the role of research in the energy and environmental fields. The preparatory work that has led to the adoption of the Directive establishing a **scheme for greenhouse gas emission allowance trading** was supported by the results of the PRIMES and POLES models developed under previous FPs.*”⁴⁸³

*“The **impact of energy research (EC and EURATOM)** is at the forefront of the security of supply, **climate change** and competitiveness discussion – and research carried out in FP5 and FP6 is clearly **contributing to meeting those policy objectives**. The research includes **short-to medium term as well as long-term objectives**, which are only attainable in parallel with European energy policies and initiatives taken by Member States. During recent years, the EU and its Member States have accepted the **tightest limitations of emissions** among developed countries and*

they are in the process of putting in place a wide range of policies, from carbon taxes to energy consumption levies, from renewable energy obligations to energy efficiency obligations. At the same time, the gradual opening up to competition of electricity and gas markets and their integration across Europe and beyond, is fundamentally changing the context for investment and innovation. In this new and still evolving legislative and market framework, energy research is needed and must have a strong European and global dimension. Also environmental research provides valuable results for policy-making such as the POLES project and is useful for estimating the impact of Emission Trading Scheme and Post-Kyoto alternatives."⁴⁸⁴

Un point est consacré aux impacts du programme sur le thème de l'énergie auquel la question des changements climatiques est intégrée car elle constitue un des moteurs de la recherche dans ce domaine:

Facing the depletion of fossil resources, rapid demand growth in large emerging countries and the major issue of climate change, it is clear that our patterns of energy production, transmission, distribution and consumption have to change substantially. (...) Within the general context of sustainable development, the main drivers for energy research are therefore security of supply, climate change and economic growth. This major challenge can only be met by a commensurable effort in energy research. Energy research is one of the pillars to implement the EU's policy commitments to improving energy security and reducing dependency on imported energy supplies (Green Paper), to the enhanced competitiveness of European industry (Lisbon agenda), the global need to reduce CO2 emissions (Kyoto), as set out in the Göteborg agenda and sustainable development objectives, to increase energy efficiency and the share of renewable energies in the final energy consumption of the EU-25. (...) One-third of the EU's electricity is currently generated by nuclear power, the only base load carbon-free energy source available in the EU, which is crucial to fulfilling commitments under the Kyoto Protocol. (...) Fusion research aims at providing an environmentally friendly and sustainable energy option for the longer term."⁴⁸⁵

Un autre point est consacré aux impacts liés au thème de l'environnement, y compris les changements climatiques. Un des impacts de la recherche mentionné dans ce domaine est d'accroître la connaissance du phénomène des changements climatiques, ce qui sous-entend de réduire l'incertitude scientifique subsistante :

*“To address the different challenges and enhance EU added value, the foundations of environmental research and technological development in the proposed FP7 will be structured along nine issue areas: **Pressures on environment and climate**; Environment and health; Natural hazards; Conservation and sustainable management of natural and man-made resources; Evolution of marine environments; Environmental Technologies; Technology assessment; Earth observation; Forecasting methods and assessment tools.*

*Expected impacts centre on the following developments: **Environmental research helps understanding and predicting climate change and environmental pressures. This will enhance our understanding of interactions between drivers, pressures and impacts related to climate change that will in turn help identifying new policies and strategies.**”⁴⁸⁶*

Pour montrer l’impact de l’initiative par rapport à la stratégie de développement durable, le domaine de l’énergie est repris en exemple. Les interactions avec les changements climatiques sont clairement mis en lumière et les progrès technologiques cités concernent la question (émissions de CO2 et de NOX lié au transport et monitoring du climat global et de la forêt) :

*“Within the general context of sustainable development, the main drivers for energy research are security of supply, **climate change** and economic growth. Current projections show most of the **crucial energy indicators to be moving in the wrong direction**, in the EU and even more so worldwide – energy consumption increasing 1-2% per year in the EU, fossil fuel dependency increasing, import dependency growing (EU) from 50% today to 70% by 2030, **CO2 emissions increasing** (more than 2%/year, global). Energy research can help reverse the above ominous trends.*

- **Transport.** Innovative car and rail technologies would contribute to reducing the important part of transport in the global pollution, in particular **CO2 and NOx emissions** as well as noise pollution.

- **Space.** Earth observation from space supports sound environmental management and protection by providing basic **homogeneous observations with unsurpassed coverage on climate** and weather, oceans, fisheries, land and vegetation. Space has enabled a weather prediction over 5 days. A sustainable agricultural model could benefit as well from the use of earth observation tools. Likewise the **control of the implementation of the Kyoto protocol will require independent European space capabilities.** In addition, earth observation as part of Europe’s GMES capacity and global positioning systems can be employed in

	<p><i>a variety of tasks including: protecting soils and managing water resources; monitoring crop development and forecasting food production; providing early warning for flood and fire risk; monitoring the tropical forest; preventing ground-motion hazards; ensuring coastal and maritime monitoring; and forecasting, preventing and managing natural disasters.</i>”⁴⁸⁷</p>
<p>Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques</p>	<p style="text-align: center;">- objectifs</p> <p>La cohérence entre le programme proposé et la stratégie de développement durable, qui inclut la lutte contre les changements climatiques, est mentionnée à plusieurs reprises au sein du rapport :</p> <p><i>“FP7 also takes into account other commitments, for instance those made in Göteborg, and the Sustainable Development Strategy.”</i>⁴⁸⁸</p> <p>La préoccupation des objectifs environnementaux et les impacts du programme dans ce domaine sont mis en évidence dans le rapport. Cela inclut certainement les changements climatiques :</p> <p><i>“The FP also has direct and indirect impacts on society and the environment. S&T advances generated by the FP lead to economic benefits (through enhanced innovation, competitiveness, growth, etc.) which in turn put Europe in a better position to face social and environmental challenges. In addition, FPs have increasingly devoted direct attention to social and environmental objectives. The results of FP funded research projects also constitute a critical input into the development of wider EU policy in a variety of fields (for example, from fisheries to energy, transport and the environment), while community research policy strengthens the EU as an international actor, e.g. as frontrunner and leader in international negotiations.”</i>⁴⁸⁹</p> <p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>Comme dans le chapitre de la définition du problème, le lien entre la mesure et la stratégie de développement durable est clairement indiqué. La contribution du programme à d’autres politiques environnementales est également soulignée, ce qui inclut certainement des politiques liées de près ou de loin à des facteurs des changements climatiques :</p> <p><i>“FP7 will contribute to support the environmental dimension of the Sustainable Development Strategy and of the Lisbon Agenda. If Europe wants to ensure its leading role in environmental policy and technology and wants to respond to society expectations, efforts for environmental research and cross-cutting enabling technologies should</i></p>

⁴⁸⁸ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, p4.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p5

	<p><i>substantially increase. This would also contribute to the definition, development and implementation of environment related EU policies</i>⁴⁹⁰</p> <p>Des bénéfices environnementaux directs sont attendus de la mesure. La teneur de ceux-ci est expliquée, et inclut notamment le découplage entre croissance économique et dégradation environnementale (stratégies win-win) et la meilleure compréhension de certains phénomènes environnementaux. Ces bénéfices sont donc susceptibles de s'appliquer aux facteurs des changements climatiques :</p> <p><i>“Scaling up funding for breakthrough research (‘Ideas’) to European level will increase competition and drive up the quality of research proposals, leading to higher levels of excellence in Europe’s basic research. This will result in a better and enlarged knowledge base, which will have direct economic, societal and environmental benefits, and can be exploited by European enterprises to generate innovative products and process.</i>⁴⁹¹</p> <p><i>“The increased wealth generated thanks to the R&D investment in turn provides the means to better face up to social and environmental issues. Alongside this indirect pathway, S&T advances can also have direct social and environmental impacts”</i>⁴⁹²</p> <p><i>“EU scientific achievements have a significant global impact – notably in developing countries, the Mediterranean, the Western Balkans and newly independent countries of the former Soviet Union – and cover key areas such as agriculture, human health, food processing, post-harvest conservation, water treatment, erosion and environmental protection.</i>⁴⁹³</p> <p><i>“The Lisbon Agenda and the ERA clearly identify the need for innovative and competitive technological progress in line with environmental and socio-economic needs. Advances in knowledge and innovation further sharpen the competitive edge of societies which possess the know-how and capacities and have become key factors in decoupling economic development from adverse environmental impacts. To address the different challenges, research and technological development affecting the environment in FP7 should aim to identify win-win technologies, improve natural resources management and services and understand and predict the environment more precisely. Furthermore, FP7 should recognise the need for research activities for the analysis of sustainable development,</i></p>
--	---

⁴⁹⁰ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe 1, p61.

⁴⁹¹ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, p8.

⁴⁹² EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe 1, p35.

⁴⁹³ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, p10.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

	<i>scenario building and impact assessment. Crosscutting enabling technologies, such as nanotechnology, biotechnology and industrial technologies can also have a positive environmental impact.</i> „494
Effets de la mesure sur les changements climatiques	Positifs, plusieurs exemples mais peu détaillés en raison de l'ampleur de la mesure (cf impacts).
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs sont situés dans les chapitres de définition du problème et d'analyse des impacts (pour les indicateurs directs) et dans les chapitres des objectifs et d'analyse des impacts (pour les indicateurs indirects), et ce en nombre assez élevé.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	La thématique de l'initiative est très large puisqu'il s'agit d'un programme cadre de recherche et que la recherche s'intéresse pour ainsi dire à tous les domaines de la société. Par conséquent, un tel programme est lié en partie à des préoccupations environnementales qui comprennent notamment la question des changements climatiques. Des indicateurs relatifs à la questions sont donc attendus a priori. L'analyse de contenu montre que de nombreux indicateurs sont présents, la contribution aux objectifs de la stratégie de développement durable, qui contient un volet sur la lutte contre les changements climatiques, est d'ailleurs mentionnée à maintes reprises. Par ailleurs, beaucoup d'exemples pour illustrer le rôle indispensable de la recherche se rapportent à la problématique des changements climatiques, ce qui laisse penser qu'elle est considérée comme cruciale dans la politique de recherche. Pour résumer nous pouvons dire que le besoin d'action contre les changements climatiques est mis en évidence par le rapport et le rôle de la recherche dans cet effort encore davantage. La cohérence entre les indicateurs présents et la thématique de l'initiative est donc établie et le rapport répond même plus que prévu aux attentes de départ.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	La question des changements climatiques est envisagée dès le départ comme un des défis majeurs à relever, ce qui justifie la place de la question au sein de l'analyse des impacts. Les indicateurs indirects présents dans le chapitre des objectifs font le lien entre ces deux parties. L'articulation des indicateurs nous semble donc cohérente et logique.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	

<p>Incertitude scientifique</p>	<p>Il faut d'abord faire remarquer que le rapport insiste sur les preuves scientifiques liées aux changements climatiques :</p> <p><i>“Evidence of global warming has been recently provided by indicators on Arctic ice melting: ice surface in the Arctic has decreased by 10% since 1980 and ice thickness in 1990 was 2 meter compared to 3 meters in 1960. Moreover, there is now strong evidence that most of the warming observed over the last 50 years is attributable to human activities.”</i>⁴⁹⁵</p> <p><i>“New evidence has also been found on the health impacts of climate change, e.g. by heat waves, floods and climate variability influencing food and vector-borne diseases. This calls for additional research efforts in the field of environment and health.”</i>⁴⁹⁶</p> <p>Mais la dimension d'incertitude scientifique qui entoure encore quelques éléments du phénomène des changements climatiques est montrée dans quelques passages du rapport :</p> <p>-de façon tout à fait générale :</p> <p><i>“Our time is one of high uncertainty”</i>⁴⁹⁷</p> <p>- et de façon explicite, par l'usage du conditionnel:</p> <p><i>“Internationally, Europe has played a pioneering role in the environmental field, for example in the fight against global warming. Yet one of the most worrying global challenges is posed by the deterioration of our environment. This takes different forms. Some are dramatic, while others are less obvious, though they may occur in the long term and possibly with irreversible consequences”</i>⁴⁹⁸</p> <p>et par l'objectif d'amélioration des connaissances, en terme de compréhension et de prédiction:</p> <p><i>“To address the different challenges, research and technological development affecting the environment in FP7 should aim to identify win-win technologies, improve natural resources management and services and understand and predict the environment more precisely.”</i>⁴⁹⁹</p> <p><i>Environmental research helps understanding and predicting climate change and environmental pressures. This will enhance our understanding of interactions between drivers, pressures and impacts related to climate change that will in turn help identifying new policies and strategies.</i>⁵⁰⁰</p>
---------------------------------	--

⁴⁹⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe 1, pp6-7.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p7

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p1

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p6

⁴⁹⁹ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, p10.

⁵⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe 1, p49.

	Bref, les changements climatiques sont considérés comme une incertitude scientifique modérée puisque certains éléments sont prouvés scientifiquement et des probabilités sont attribuées à certains risques qui en découlent mais d'autres éléments restent encore peu ou mal connus et doivent être investigués.
Irréversibilité	Les conséquences sont qualifiées d'irréversibles, même si l'adverbe « possibly » atténue un petit peu l'expression: <i>“Internationally, Europe has played a pioneering role in the environmental field, for example in the fight against global warming. Yet one of the most worrying global challenges is posed by the deterioration of our environment. This takes different forms. Some are dramatic, while others are less obvious, though they may occur in the long term and possibly with irreversible consequences”</i> ⁵⁰¹
Inertie	Dans ce même passage, les conséquences prévues à long terme montrent que les actes d'aujourd'hui ont des répercussions à long terme, sous-entendant ainsi que les systèmes naturels ont un temps de réponse différé, c'est-à-dire une certaine inertie: <i>“Some are dramatic, while others are less obvious, though they may occur in the long term and possibly with irreversible consequences”</i> ⁵⁰²
Globalité	La qualification de défi global susceptible de toucher des millions de personnes et la mention à la portée internationale de l'action dans le domaine des changements climatiques montre la globalité du problème. <i>“We are thus confronted with global challenges that will require Europe to take a firm position and role, including in the field of research. Climate change forecasts indicate that if the level of emissions is not curbed, the temperature level will rise and risks such as water shortage, malaria and hunger will increase and affect millions of people by 2080 (see Figure 4).”</i> ⁵⁰³ <i>“Internationally, Europe has played a pioneering role in the environmental field, for example in the fight against global warming.”</i> ⁵⁰⁴ Un autre exemple est la référence au Protocole de Kyoto qui intègre une grande partie des Etats de la planète (cf supra)
Principe de précaution	Le principe de précaution est ici évoqué dans le cadre du rôle paradoxal de la technologie en tant que créatrice de nouveaux problèmes et en même temps créatrice de solutions partielles à ces nouveaux problèmes. Les risques environnementaux sont d'ailleurs des risques

⁵⁰¹ *Ibid.*, p6

⁵⁰² *Ibidem.*

⁵⁰³ *Ibid.*, pp6-7.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p6

	<p>technologiques dans le sens où les activités humaines y sont à l'origine⁵⁰⁵. C'est le cas des changements climatiques puisque les émissions de GES anthropiques ont débuté à la révolution industrielle pour exploser après les années 50. Le principe de précaution est donc défini ici comme 1) promouvoir l'innovation au nom de l'environnement et 2) choisir les technologies en prenant en compte les difficultés sociales et environnementales et en faisant la balance entre les risques et les bénéfices. L'application de ce principe peut donc aller dans le sens d'une protection de l'environnement selon cette définition. Le rapport ne donne pas d'exemple de la façon dont le principe de précaution peut être appliqué spécifiquement au cas des changements climatiques mais cette conception va plutôt dans le sens de l'action que de la non action puisque le message clé du rapport est de montrer le rôle nécessaire de la recherche dans la lutte contre les changements climatiques:</p> <p><i>“It is appropriate to acknowledge this grim evidence in the present Report, not least because S&T is an indispensable source for the evidence base on environmental change – and also because in some cases S&T is itself one of the causes of environmental degradations, for example, due to environmentally harmful production and consumption patterns. It is undoubtedly the lack of societal controls on the use of S&T that is at fault in this regard. However, the outlook can therefore change fundamentally if one can conceive of S&T as part of the solution rather than the problem. The precautionary principle is a useful notion to mark that double perspective. It can first be taken as stifling innovation in the name of environmental protection; but more interestingly, it can be understood as promoting innovations that take account of social and environmental difficulties, taking account of risks as well as benefits, taking account of less tractable, longer-term consequences. Its emphasis – even with its origin in German environmental legislation in the 1970s – was as much on environmental protection as on gaining a competitive advantage through innovations on the backdrop of environmental regulation.”</i>⁵⁰⁶</p>
<p>Eléments techniques :</p>	
<p>Données utilisées</p>	<ul style="list-style-type: none"> - graphe du nombre de personnes touchées par les risques provoqués par le réchauffement climatique en 2080⁵⁰⁷ - bibliographie complète et notes en bas de pages

⁵⁰⁵ Cours de Dominique Bourg, « Représentation et construction sociale des risques », Université de Lausanne, année académique 2008-2009.

⁵⁰⁶ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe1, p6.

⁵⁰⁷ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe 1, p7.

Quantification	Le rapport présent est exclusivement qualitatif en termes d'impacts environnementaux, ce qui peut se comprendre puisqu'il ne s'agit "que" d'un programme cadre. La difficulté de quantification des impacts environnementaux agrégés des projets spécifiques est cependant mentionnée : <i>"Since FP5, each project's environmental targets and objectives must be detailed in the project proposal. This plays an important role in the evaluation and selection of projects to be funded. Nonetheless, the detail provided on these targets and objectives is seldom sufficient to allow for subsequent systematic monitoring and evaluation at the programme level. Therefore, it is difficult to quantitatively assess the environmental effects of these projects (e.g. in the form of reduced emissions, or decreased health risks, etc) at an aggregate level. Even so it is widely recognized that most RTD projects funded by the FP generate either directly or indirectly positive environmental impacts."</i> ⁵⁰⁸
Monétarisation	
Méthodologies	Aucune méthodologie particulière n'est mentionnée dans le rapport concernant l'évaluation des impacts sur les changements climatiques puisque ceux-ci sont d'ordre qualitatif exclusivement.
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui, sur base de la Communication "Science and Technology, the key to Europe's future – Guidelines for future European policy to support research" de juin 2004 ⁵⁰⁹ .
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - communauté scientifique, industrie, administrations publiques, associations, organisations internationales et individus particuliers. - questionnaire online sur les guidelines de juillet à octobre 2004 : individus, organisations et associations. - documents disponibles sur un site internet et possibilités pour les stakeholders d'introduire d'autres documents. - groupe d'experts en été 2004 - conférences de stakeholders en octobre et décembre 2004 - conférences au niveau national
Méthode de consultation	groupes d'experts, événements, réunions, internet
Résultats de la consultation dans le rapport	Les messages principaux issus de la consultation sont synthétisés ⁵¹⁰ . Consultation très utilisée dans le rapport ⁵¹¹

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p35

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p38

⁵¹⁰ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530 p11.

EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005)530, annexe 1 p39.

⁵¹¹ Communication personnelle, Jim DRATWA, interview réalisée le 09/04/2009.

Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	Rien du monde environnemental n'est arrivé à l'équipe du rapport et rien spécifiquement sur les changements climatiques ⁵¹² .
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	Plusieurs DG dont la DG ENV.
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	<ul style="list-style-type: none"> - Environ 5-6 réunions - Rôle de la DG ENV : a envoyé quelques contributions intéressantes mais aucune n'a vraiment fait partie du rapport. La DG ENV était intéressée de participer à ce groupe car elle gérait précédemment une partie du programme-cadre⁵¹³.
Avis du Comité d'analyse d'impact	
Autres	Le 7 ^e programme-cadre de recherche est très large, ce qui fait que les auteurs ont dû se livrer à un exercice de réflexion très poussé dès le début du projet de l'initiative, afin d'identifier tous les enjeux présents. Les défis environnementaux et en l'occurrence les changements climatiques ont ainsi été identifiés dès l'étape de définition du problème ⁵¹⁴ .

Conclusion :

A la réponse à la première question, nous pouvons répondre par l'affirmative puisque nous avons établi que le rapport intègre la question des changements climatiques. Des indicateurs directs et indirects sont présents en grand nombre. Plus spécifiquement, les indicateurs directs font référence à la problématique des changements climatiques au sein de la politique européenne et la catégorisent comme une des huit « menaces environnementales » actuelles. Ils montrent aussi les besoins d'adaptation et d'atténuation (dont font partie les engagements de Kyoto) auxquels la recherche peut contribuer, particulièrement dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, ainsi que la nécessité d'améliorer la connaissance du phénomène à laquelle la recherche participe également. Par ailleurs, l'exemple des changements climatiques est utilisé plusieurs fois au sein du rapport pour illustrer les progrès attendus de la recherche. Les indicateurs indirects quant à eux mettent en évidence les bénéfices environnementaux directs et indirects que peut apporter la recherche ainsi que la cohérence entre le programme-cadre et la stratégie du développement durable et d'autres politiques environnementales. La cohérence entre le thème de l'initiative proposée ainsi que la cohérence de l'emplacement des indicateurs au sein du rapport ont été établies également.

En ce qui concerne la manière dont la question des changements climatiques ont été pris en considération, nous pouvons premièrement dire que le rapport analyse les changements climatiques en tant que risque environnemental. En effet, quatre caractéristiques du risque environnemental sont reprises dans le rapport (incertitude scientifique, irréversibilité, inertie

⁵¹² *Ibidem.*

⁵¹³ *Ibidem.*

⁵¹⁴ *Ibidem.*

et globalité) ainsi que le principe de précaution dont la définition n'est pas directement appliquée au cas des changements climatiques mais dont l'explication correspond à la conception du principe de précaution retenue dans cette étude. En effet, la promotion des nouvelles technologies au nom de l'environnement ou au nom d'autres objectifs en prenant en compte les problèmes environnementaux existants est une manière d'agir dans la lutte contre les changements climatiques.

Au niveau des éléments techniques, peu de données précises et spécifiques aux changements climatiques sont mentionnées étant donné que le rapport est plutôt d'ordre qualitatif. Pour cette même raison, il n'y a ni quantification ni monétarisation à cause de la difficulté de quantifier les bénéfices environnementaux agrégés, c'est-à-dire liés aux projets dans le cadre du programme. Par conséquent, aucune méthodologie particulière n'a été utilisée.

Les éléments procéduraux révèlent qu'un processus consultatif a eu lieu comme demandé, dont le résultat a été très utilisé dans le rapport. Cependant aucune contribution particulière du monde environnemental n'est parvenue à l'équipe de préparation du rapport, donc rien non plus sur les changements climatiques.

Enfin, les éléments institutionnels montrent qu'un groupe inter-services a été constitué, intégrant la DG ENV. Celle-ci était intéressée de participer en raison de sa contribution à la mise en place des parties consacrées aux domaines environnementaux dans les programmes-cadres précédents. Cependant les contributions qu'elle a adressées au sein de ce groupe n'ont pas été reprises dans le rapport final.

Grille d'analyse n°12

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication from the Commission Biomass action plan SEC(2005) 1573 COM(2005) 628 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	07/12/2005
Type de proposition	Communication
DG responsable	TREN
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	58
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- description du problème</p> <p>L'initiative sur la biomasse est contextualisée dans la problématique des changements climatiques, notamment les engagements dans le cadre de Kyoto. Les bénéfices de la promotion de la biomasse en terme de diminution des émissions de GES sont défendus dès le début du rapport :</p> <p><i>“Additionally the EU has committed itself to reducing the greenhouse gas emissions in accordance with the Kyoto Agreement.”⁵¹⁵</i></p> <p><i>“A strong factor behind this lack of development is that biomass often carries a higher direct cost or inconvenience for those individuals or companies using the biomass, whereas the benefits, being it improved diversification of energy mix/ security of supply, reduced greenhouse gases emissions, improvement of the job creation and employment in rural areas, may induce a downward pressure on oil prices by the effects of oil products substitution.”⁵¹⁶</i></p> <p><i>« The economic benefit, over and above their reduced CO2 emissions, is however broadly shared”⁵¹⁷</i></p> <p>Toujours dans le chapitre de description du problème, un point entier est consacré à la question des changements</p>
--	--

⁵¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1573, p9.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p15.

⁵¹⁷ *Ibidem.*

	<p>climatiques (“EU action on climate change and the carbon cycle”), considérant à nouveau la biomasse comme un moyen de lutter contre les changements climatiques :</p> <p><i>“Sustainable biomass production in principle closes the carbon dioxide circle and therefore contributes to the reduction of greenhouse gases emissions.”</i>⁵¹⁸</p> <p><i>“Biomass supportive measures need to be coherent at EU-level if they want to play a role in the EU environmental policy on climate change.”</i>⁵¹⁹</p> <p style="text-align: center;">- objectifs:</p> <p>La réduction des émissions de GES grâce à la biomasse en substitution des carburants fossiles fait explicitement partie des objectifs de l’initiative:</p> <p><i>“However, fossil fuels have two main disadvantages. Firstly, when they are burned, they emit pollutants with adverse effects on public health and the environment and greenhouse gases that are causing climate change.”</i>⁵²⁰</p> <p><i>“As a substitute for fossil fuels, It [the bioenergy] improves the security of supply by boosting diversification of energy production. It also tackles climate change by reducing the greenhouse gases emissions.”</i>⁵²¹</p> <p><i>“The general policy objectives of the accompanying Communication to the European Parliament and the Council on the Biomass Action Plan are: (...)</i></p> <p><i>2) to reduce by a great extent the emissions of green house gases due to the bioenergy use”</i>⁵²²</p> <p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>Les émissions de GES constituent une des cinq catégories d’impacts analysés dans le rapport:</p> <p><i>“The following five impacts have been selected for consideration in this Impact Assessment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Diversification of the energy mix/ security of supply;</i> • <i>Greenhouse gas emissions;</i> • <i>Direct employment effects;</i> • <i>Indirect employment effects;</i> • <i>Cost for the society. »</i>⁵²³ <p>Un point entier y est donc consacré. Les résultats présentés dans ce point sont quantifiés et monétarisés (cf infra) :</p>
--	--

⁵¹⁸ *Ibid.*, p16.

⁵¹⁹ *Ibidem.*

⁵²⁰ *Ibid.*, p18.

⁵²¹ *Ibidem.*

⁵²² *Ibid.*, p19.

⁵²³ *Ibid.*, p25.

⁵²⁴ *Ibid.*, p30.

⁵²⁵ *Ibid.*, p42.

⁵²⁶ *Ibid.*, p45.

⁵²⁷ *Ibid.*, p46.

⁵²⁸ *Ibid.*, p47.

	<p>« A second impact which is a key driver for an increased use of bioenergy is climate change. Biomass has got the potential to substantially reduce greenhouse gas (GHG) emissions and thus to contribute to European GHG reduction targets. »⁵²⁴</p> <p>“Energy supply systems also cause external costs which is usually paid for by the society and not by the operator of the energy installation. External cost caused by gaseous emissions comprise the following categories:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cost of greenhouse gas emission abatement which is rated here at 19 €/tonne CO₂-equivalent (GHG-effects) »⁵²⁵ <p>“These increased internal cost of an increased use of bioenergy could well be (over-) compensated by the monetary value of its benefits (diversification of the energy mix and security of supply; greenhouse gas reduction; direct employment effects particularly in rural regions). The final judgement about the total cost for the society of an increased use of biomass is thus a political one, not a scientific one. »⁵²⁶</p> <p style="text-align: center;">- comparaison des options:</p> <p>La réduction d’émissions de GES fait partie des critères de comparaison et de classement des options:</p> <p>“An increased use of bioenergy would reduce greenhouse gas emissions substantially. The BAP scenario would yield three times more greenhouse gas reductions than the business as usual scenario (BAU). In the BAP scenario, electricity and heat generation from biomass contribute most to climate protection. »⁵²⁷</p> <p>“These increased internal costs of an increased use of bioenergy could well be (over-) compensated by the monetary value of its benefits (diversification of the energy mix and security of supply; greenhouse gas reduction; direct employment effects particularly in rural regions). The final judgement about the total cost for the society of an increased use of biomass is thus a political one, not a scientific one. »⁵²⁸</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	
Effets de la mesure sur les changements climatiques	<p>Positifs. Les points négatifs et risques invoqués dans les débats sur la production d’énergie à partir de la biomasse ne sont pas cités (essentiellement pour les biocarburants : changements d’affectation des productions agricoles, déforestation, etc...), ce qui est étonnant.</p> <p>A la décharge du rapport, la méthodologie de calcul du potentiel de réduction des émissions de GES tient compte des GES émis pour la production de la biomasse, ce qui intègre une partie des effets négatifs de cette production : « Additionally, all GHG emissions caused by crop production and processing outside the EU-25 are fully taken</p>

	<i>into consideration and reduce the net reductions.</i> » ⁵²⁹ .
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs, directs uniquement, sont présents dans tous les chapitres sauf celui sur l'identification des options (mais cela est compensé par le chapitre de comparaison des options) et le monitoring. Ils sont donc récurrents tout au long du rapport.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Le sujet de l'initiative étant la biomasse, des références claires aux changements climatiques étaient attendus. Cela s'est vérifié par l'analyse de contenu. Les indicateurs prennent une importance notable dans l'évaluation car un point entier des problèmes est consacré à la question, qu'elle fait partie des cinq impacts analysés en profondeur et donc aussi des critères de classement des options.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Comme déjà dit, les indicateurs sont présents dans toutes les étapes sauf une et s'enchaînent de manière logique, ce qui montre la cohérence dans l'emplacement des indicateurs. Le chapitre sur les options est d'ailleurs très court (2 pages) et se limite à présenter brièvement les options sans aborder les facteurs à prendre en compte pour chacune d'elles, cela étant réservé au chapitre sur les impacts. Le fait que la question soit abordée en profondeur dès le chapitre de définition du problème permet de garder cette préoccupation dans les chapitres suivants.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	« (...) <i>only climate change is a global concern</i> » ⁵³⁰
Principe de précaution	
Éléments techniques :	
Données utilisées	Les données sont caractérisées et leurs limites dressées : <i>“All data should be understood as indicative but robust in order of magnitude. They cannot be used to assess the impacts of individual installations as certain local conditions may yield totally different results</i> ” ⁵³¹

⁵²⁹ *Ibid.*, p30.

⁵³⁰ *Ibid.*, p31.

⁵³¹ *Ibid.*, p27.

	<p>Les données spécifiques aux impacts sur les émissions de GES sont précisées, avec références en notes en bas de page:</p> <p><i>“A literature survey revealed the following total greenhouse gas (GHG) emissions for different energy supply systems (Table 4; based on references 41 42 43 44 45 46 47 48). The only figures that were utilised in the Impact assessment are the differential values in the bottom row of this table”</i>⁵³²</p>
Quantification	<p>Au niveau général, le rapport vise à analyser les impacts quantitatifs et qualitatifs:</p> <p><i>« All quantified impacts refer to the EU-25 and the year 2010. »</i>⁵³³</p> <p><i>“The Impact Assessment aims at identifying global quantitative and qualitative impacts for the totality of all bioenergy installations to be brought on stream within these three sectors throughout all the EU-25 Member States by 2010. ”</i>⁵³⁴</p> <p>Un tableau quantifie les émissions de GES totales selon différents systèmes énergétiques (tableau 4)⁵³⁵</p> <p>Au niveau des impacts sur les émissions de GES, ceux-ci sont quantifiés: un tableau reprend les résultats des calculs du différentiel net des émissions de GES pour l’année 2010 pour chacune des trois options, exprimé en millions tCO₂eq/an (tableau 5)⁵³⁶. En outre, les résultats de ce tableau font l’objet de commentaires plus poussés⁵³⁷.</p>
Monétarisation	<p>Le rapport fait allusion aux problèmes de monétarisation des coûts externes:</p> <p><i>“In a second step, the monetary values of all major external effects such as cost and savings caused by greenhouse gas (GHG) emissions, non-GHG emissions, enhancement of diversification of energy mix and security of supply, stabilisation of rural areas through direct job effects, and possible positive indirect employment effects need to be included into the calculation in order to end up with net differential cost for the society. This however, turns out to be impossible as no generally accepted methodologies exist for the internalisation of many of</i></p>

⁵³² Ibid., p31.

⁵³³ Ibid., p25.

⁵³⁴ Ibid., p26.

⁵³⁵ Ibid., p32

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Ibid., p33.

	<p><i>these benefits. That is why in the discussion of the cost calculation this should duly be noticed.</i>”⁵³⁸</p> <p>Cependant, la monétarisation des coûts externes liés aux émissions de GES est possible et effectuée dans le rapport, et ce pour chaque option:</p> <p><i>“The comprehensive European ExternE project calculated external cost categories for different energy supply systems as summarised in table 9. The only figures which were utilised in the Impact Assessment are the differential values at the bottom row of this table. (...) the difference is solely calculated on the base of differing greenhouse gas emissions (see GHG balance in section 5.4) at CO2 costs of 19 €/t (same base as other ExternE data)”</i>⁵³⁹</p> <p><i>“High fossil fuel prices and internalisation of GHG-reductions would yield cost savings of up to 1.8 Ct/kWh in favour of biomass”</i>⁵⁴⁰</p> <p><i>« Reduced GHG savings account for savings of -1.1 billion € (BAU) and -3.9 billion € (BAP), respectively.</i>”⁵⁴¹</p>
Méthodologies	<p>Un sous-point entier est consacré à l’explication de la méthodologie pour calculer les impacts sur les émissions de GES, à savoir l’analyse du cycle de vie. L’usage de cette méthode assez sophistiquée est apparemment une particularité de la DG TREN qui a, pour ce faire, collaboré avec le JRC⁵⁴².</p> <p><i>“This chapter determines the net differential greenhouse gas emissions for both scenarios. For each scenario, the net differential greenhouse gas emissions result from subtracting the total greenhouse gas emissions of the additional bioenergy use in 2010 from the total greenhouse gas emissions of an identical additional energy supply based on conventional energy systems (identical in terms of energy service provided). For both, biomass and fossil fuel based energy systems, the total greenhouse gas emissions are calculated as total life-cycle greenhouse gas emissions of energy systems. All relevant greenhouse gases such as CO₂, CH₄, N₂O are considered and weighed according to their relative greenhouse potential. Results are expressed in CO₂-equivalent emissions. According to common life cycle analysis practice, direct CO₂-emission from biomass and biofuel combustion is not considered as relevant for climate change (due to the virtually closed carbon cycle of recent biomass growth and combustion). That is why this CO₂-emission is not accounted for in the total greenhouse gas balance. All other greenhouse gas emissions in the life cycle</i></p>

⁵³⁸ *Ibid.*, p40.

⁵³⁹ *Ibid.*, p42.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, p43.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p44.

⁵⁴² Communication personnelle, Paul HODSON, interview réalisée le 18/05/2009.

	<p><i>of the bioenergy systems are certainly fully accounted for. The greenhouse gas balance is calculated on a global base and not referring to savings inside the EU-25, only climate change is a global concern. Considering that most GHG savings take place where otherwise fossil fuels would be burned, it can be assumed that virtually all GHG savings quantified here take place in the EU-25. Any changes in global greenhouse gas balances due to the use of imported biomass have been neglected. This is a conservative approach as in other parts of the world energy crops may grow with higher yields and less additional energy input. Additionally, all GHG emissions caused by crop production and processing outside the EU-25 are fully taken into consideration and reduce the net reductions. These yields a conservative result for the GHG savings in Europe.</i>⁵⁴³</p>
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - groupe d'experts sur la bioénergie (noms en annexe 1 du rapport) : réunion le 10 janvier 2005 et participation à la réunion du groupe des stakeholders externes le 4 mars 2005 - consultation de tous les stakeholders via un questionnaire en ligne du 2 février au 31 mars - réunion d'un groupe limité de stakeholders externes le 4 mars 2005 et questionnaire spécifique : associations industrielles et de consommateurs de toute la chaîne de processus de bioénergie (de l'agriculture au service énergétique), membres du réseau européen des agences nationales énergétiques, services publics, producteurs de biofuel liquide et solide, fournisseurs de technologie, ONG et représentants des Etats-membres - workshop le 4 mai 2005 avec le réseau européen des agences nationales énergétiques - workshop sur le projet REACT (Renewable Energy Action) le 25 février 2005 - workshop d'experts le 11 avril 2005 - réunions avec les représentants des Etats-membres qui ont des plans d'action nationaux pour la biomasse (Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne).
Méthode de consultation	<ul style="list-style-type: none"> - réunions - questionnaire sur internet - questionnaire écrit - workshops

⁵⁴³ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2005) 1573, p31.

Résultats de la consultation dans le rapport	<i>"The main results of the external consultation process are summarised below."</i> ⁵⁴⁴ Mais cela est très résumé et nous semble très faible par rapport au nombre de consultations.
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	8 DG dont la DG ENV
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	Toutes les DG se sont impliquées de manière active, la DG ENV pas plus particulièrement que les autres ⁵⁴⁵ . Beaucoup de discussions entre services ont eu lieu ⁵⁴⁶ . La DG TREN considère que les objectifs environnementaux ont été pris en compte sans que la DG ENV les rappelle, puisque le modèle de durabilité des biocarburants émane de la DG TREN ⁵⁴⁷ .
Avis Comité d'analyse d'impact	
Autres	

Conclusion :

Concernant la première question, nous pouvons répondre que le rapport prend en considération la question des changements climatiques. Plusieurs indicateurs, directs uniquement, font référence à la politique européenne sur les changements climatiques et aux engagements de Kyoto pour contextualiser cette mesure sur la biomasse. Les bénéfices de la proposition en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont mis en avant et les externalités négatives des énergies fossiles sont dénoncées. Les effets négatifs ne sont par contre pas développés, malgré que le dossier soit polémique. Seule réserve, la méthodologie du cycle de vie permet d'intégrer les impacts environnementaux négatifs à l'analyse mais les critiques (sur le LULUCF notamment) ne sont pas mentionnées de manière explicite.

La question est ainsi présente dans tous les chapitres du rapport, avec un approfondissement particulier dans la définition du problème et l'analyse des impacts. Pour ces raisons, nous avons donc établi la cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents de même que dans l'emplacement de ceux-ci.

Au niveau de la seconde question, relative à la manière dont la problématique est prise en considération, nous avons premièrement remarqué que les caractéristiques du risque environnemental sont peu mobilisées puisque seule la globalité du problème climatique est mentionnée.

Les éléments techniques sont par contre très développés. En effet, les données utilisées sont caractérisées et leurs limites citées, les émissions de GES et le différentiel attendu de chaque option sont quantifiés, les réductions d'émissions de GES sont monétarisées

⁵⁴⁴ *Ibid.*, pp7-8.

⁵⁴⁵ Communication personnelle, Paul HODSON, interview réalisée le 18/05/2009.

⁵⁴⁶ *Ibidem.*

⁵⁴⁷ *Ibidem.*

également et un paragraphe entier est consacré à l'explication de la méthodologie utilisée pour quantifier et monétariser ces émissions. L'usage de la méthode de l'analyse du cycle de vie est apparemment une particularité de la DG TREN qui a pour ce faire collaboré avec le JRC.

Les éléments procéduraux montrent que certaines ONG ont été consultées mais sans savoir si celles-ci viennent du monde environnemental spécifiquement.

Enfin, du point de vue institutionnel, un comité inter-services de plusieurs DG a été créé, dont la DG Environnement. La collaboration inter-services a été active dans le chef de toutes les DG et pas particulièrement de la DG ENV. La DG TREN estime que les objectifs environnementaux étaient dès le départ assez bien pris en compte sans l'intervention de la DG ENV à cet égard.

Grille d'analyse n°13

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication from the Commissions to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "A European Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan)" SEC(2007) 1508/2 COM(2007) 723 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	22/11/2007
Type de proposition	Communication
DG responsable	TREN (et RTD)
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	35
Avis du Comité d'analyse d'impact	Oui

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- questions procédurales et consultation</p> <p>Le défi que représentent les changements climatiques est évoqué dès le début du rapport pour justifier la mesure proposée: <i>"The main drivers for the Member States' call for an EU energy policy are the interrelated challenges of climate change, security of supply and competitiveness, within the overall context of sustainable development."</i>⁵⁴⁸ <i>"Collectively, the respondents have acknowledged the importance of energy technologies to achieve the EU policy goals of a future more sustainable energy system, featuring lower CO₂ emissions, increased reliance on renewable energy sources and improved energy efficiency."</i>⁵⁴⁹</p> <p>Le lien entre la mesure proposée et d'autres politiques est clairement présenté pour montrer les objectifs communs que ces politiques se sont données, dont fait partie la lutte contre les changements climatiques :</p>
--	--

⁵⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1508/2, p4.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p6

th “On 10 January 2007 the European Commission proposed a comprehensive package of measures to establish a new energy policy for Europe. The fundamental policy targets were described in the EC Communications “An Energy Policy for Europe” COM(2007) 1 and “**Limiting Global Climate Change to 2°C: The way ahead for the EU and the World for 2020 and beyond**” COM (2007) 2. The three key objectives of this package are to simultaneously **1) fight against climate change**, 2) improve the efficiency of EU energy market, and 3) guarantee a safe, reliable and sustainable supply of energy to EU consumers. The Energy Policy for Europe agreed by the European Council on 8/9 March, sets out a number of strategic energy policy objectives for 2020: (i) **reduction in greenhouse gas emissions by 20% compared to 1990 levels (30% if in the context of a global agreement)**.”⁵⁵⁰

- définition du problème

Le problème des changements climatiques et les objectifs européens de réductions d’émissions de GES sont de nouveau évoqués pour légitimer la nécessité de la mesure:

“To meet the 2020 targets on **greenhouse gas emissions**, renewable energy and energy efficiency, we need to drive down the cost of existing technologies and bring about a step change in their market take-up. In the longer term, new generations of technologies have to be developed through breakthroughs in research if we are to meet the ambition of reducing our **greenhouse gas emissions** by 60-80% by 2050.”⁵⁵¹

Le rôle spécifique de l’énergie par rapport aux émissions de GES est mis en évidence:

“**Energy accounts for 80% of all greenhouse gas (GHG) emissions in the EU1; it is at the root of climate change and most air pollution. The EU is committed to addressing this - by reducing greenhouse gas emissions at a global level to a level that would limit the global temperature increase to 2°C compared to pre-industrial levels. However, current**

⁵⁵⁰ Ibid., p4

⁵⁵¹ Ibid., p7

⁵⁵² Ibidem.

⁵⁵³ Ibid., p8.

⁵⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵⁵ Ibid., p10

⁵⁵⁶ Ibid., p13

⁵⁵⁷ Ibid., p15

⁵⁵⁸ Ibid., p18

⁵⁵⁹ Ibid., p19

⁵⁶⁰ voir grille d’analyse détaillé n°9

⁵⁶¹ Ibid., p20

⁵⁶² Ibid., p21

energy and transport trends would mean EU CO2 emissions would increase by around 5% by 2030 and global emissions would rise by 55%. The corollary to this is that present energy policies within the EU are not sustainable.”⁵⁵²

*“The subject of the SET-Plan is low carbon technologies for which there is no market appetite (neither in the supply nor in the demand side) due to the commodity nature of energy. But, that are needed to reach the **CO2 reduction targets** in the **short term and, even more, in the long term.**”*⁵⁵³

*“However, what is not yet factored in, regarding the level of investment, are the new targets set by the European Council (e.g. they come a year after the adoption of FP7), the increased investment in other parts of the world, and the need to anticipate (precautionary principle) due to the long lead time to market and the irreversibility of high **concentrations of CO2** in the atmosphere.”*⁵⁵⁴

La plus-value de la mesure par rapport au problème d'échec du marché à travers les externalités négatives est expliquée vis-à-vis de la politique existante du système ETS :

*“This is recognised as major market failure because **energy is not internalising external costs** that are eventually a liability to society. The establishment of the **European GHG emission trading system (ETS)** has put a price to carbon, and is likely to be the basis for broader emission markets that will include more sectors and countries. As a consequence of this, the incentives for adopting energy (and carbon) saving technologies are progressively permeating the choice of many companies, which are becoming increasingly active players in the energy sectors. It is expected that the ETS will become a major driver for innovation. But, while the ETS is only European, the market for energy technologies is global. Therefore, ETS is as much a driver for innovation for European companies as for non-European companies that sell their products in Europe. Also outside Europe, other global agents have identified this opportunity of bringing new technologies into the market and are focusing their efforts on developing low carbon technologies. The undesired outcome of this could be a European Union carbon constrained market depending on imported technologies, despite the fact that the demand is created domestically.*”⁵⁵⁵

La nécessité d'agir à court ou moyen terme est également mise en avant, étant donné les phénomènes irréversibles que les changements climatiques peuvent engendrer. Cela va dans le sens du principe de précaution (cf infra) :

*“Decisions taken over the next 10-15 years will have profound consequences for energy security, for **climate change**, for growth and jobs in Europe. The cost of action*

will be high, but the price of inactivity much higher.”⁵⁵⁶

- objectifs

La réduction des émissions de GES fait partie des objectifs de la mesure, identiques à ceux fixés au niveau européen dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques :

*“The Energy Policy for Europe agreed by the European Council on 8/9 March 2007, sets out a number of strategic energy policy objectives for 2020: (i) **reduction in greenhouse gas emissions by 20% compared to 1990 levels (30% if in the context of a global agreement)**; (ii) reducing global primary energy use by 20% (through energy efficiency); (iii) increasing the level of renewable energy in the EU's overall mix to 20%; (iv) minimum target for biofuels of 10% of vehicle fuel. In addition, it is indicated that by 2050 **global greenhouse gas emissions must be reduced by 50% compared to 1990 levels, implying reductions in industrialised countries of 60 to 80%**.”⁵⁵⁷*

- options

La contribution à la réduction des émissions de CO₂ des différentes mesures découlant de l’initiative (qui feront l’objet d’analyses d’impact plus poussées cf infra) fait partie des critères d’évaluation les plus importants, preuve que la question des changements climatiques est au devant de la scène:

“In assessing the need for European Initiatives, the most fundamental criteria to apply would be: (...)

- *the **potential contribution to CO₂ reduction, security of energy supply, and competitiveness.**”⁵⁵⁸*

L’option 4 inclut des éléments déjà cités, comme la fixation de valeurs-cibles d’émissions de CO₂ et un mécanisme de prix du carbone :

option 4: *“The market-driven approach relies on distinctive roles of public forces and private entities. The public authorities set binding **targets on carbon emissions** and put in place the required enabling market instruments creating a fertile ground for the uptake of technologies. In turn, the leadership of technology development is borne solely by the market forces. In practice, a set of **binding targets for CO₂ emissions are enacted at the EU level, accompanied with a strong carbon pricing mechanism** (possibly via ETS). The main differences with the three previous options are (i) the lack of coordination and planning on technology innovation at the EU level, and, (ii) there are not a priori established joint operational efforts between public and private sectors to enhance innovation, but may be formed on demand.”⁵⁵⁹*

	<p style="text-align: center;">- impacts</p> <p>Les impacts environnementaux de chaque option ne sont pas évalués, ce qui veut dire qu’aucune donnée qualitative, quantitative ou monétarisée relative aux émissions de GES n’est présente. Cela est justifié par deux raisons liées. Premièrement, par le fait que les impacts environnementaux (et sociaux) ne diffèrent pas entre les options et ne sont pas significatifs. En effet, les options sont relatives à des questions matérielles (infrastructures, ressources humaines) c’est-à-dire au cadre dans lequel les projets vont prendre place. La seconde raison est le fait que des rapports d’analyse d’impact spécifiques à chaque programme et projets découlant du Plan seront mis en oeuvre. Cependant il n’est pas affirmé clairement que ces IA suivants aborderont les impacts environnementaux, à moins que cela soit sous-entendu. Cela pourrait être le cas car l’exemple donné est le rapport d’impacts sur les piles à combustibles qui est assez complet en terme d’impacts sur les émissions de GES⁵⁶⁰ : <i>“The approach followed for assessing the impacts of the considered policy options focuses only on the innovation process that needs to be developed to deliver both the technology and the capacities (R&D infrastructure, human capital, etc.) to ensure that the policy goals and targets are met within the specified timeline, and does not assess the individual European Actions that could be undertaken. As mentioned in section 4, implementing each action will be embodied through dedicated programmes and projects, which will further entail consultation and commitment among all interested parties. When implying legislative or budgetary intervention of the Community, if appropriate, the technology programmes and/or projects will be subject to detailed impact assessments as already performed for example, for the Fuel Cell and Hydrogen Joint Technology Initiative proposal to be adopted by the Commission in October 2007.”</i>⁵⁶¹ <i>“Environmental and social impacts, expected to derive from the implementation of the proposed policy options, do not differ between options, and in any case they are not expected to be significant. There they are not part of the analysis.”</i>⁵⁶²</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- questions procédurales et consultation</p> <p>Les changements climatiques et ses effets font implicitement partie de la dégradation environnementale : <i>“Research and innovation has a vital role to play in breaking once and for all the link between economic development and environmental degradation.”</i>⁵⁶³</p>
Effets de la mesure sur les	Positifs bien que non déterminés dans les impacts (cf

⁵⁶³ Ibid., p4

changements climatiques	objectifs et options)
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs, tous directs sauf un, sont présents dans la première partie du rapport (jusqu'à la définition des options). Ils manquent donc au niveau de l'analyse des impacts et de la comparaison de options, ce qui représentent des parties primordiales du rapport.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Les technologies énergétiques font partie des solutions à moyen-terme pour lutter contre les changements climatiques. On s'attend donc à ce que l'initiative soit intégrée dans ce contexte et que ses impacts liés à la question soient présentés. La première partie de ces attentes est satisfaite puisque l'initiative est correctement située face à la problématique et aux objectifs en matière de réduction d'émissions de GES. La deuxième partie relative aux impacts n'est par contre par remplie, bien que cela soit justifié. Ce grief n'est pas reproché par le Comité d'analyse d'impact, signifiant sûrement que la justification est acceptable. La cohérence est donc établie après coup étant donné la portée de l'initiative.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Le fait que les indicateurs soient bien présents, et en nombre important, au début du rapport et fassent partie intégrante de la problématique de l'initiative montre que la question des changements climatiques est prise en considération de manière satisfaisante. Cependant, le fait qu'aucune donnée relative à la question ne soit intégrée dans l'analyse des impacts est dommage. Cela est justifié dans le rapport et se comprend en partie vu la portée générale du Plan mais un minimum de données relatives à l'impact sur la réduction d'émissions de GES aurait été bienvenu, même de manière qualitative et non différenciée entre les options. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs au sein du rapport n'est donc pas entièrement établie.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	

Incertitude scientifique	
Irréversibilité	<p>Les concentrations de CO₂ dans l'atmosphère sont qualifiées d'irréversibles, qualificatif qui peut être attribué de la même façon aux effets que le réchauffement climatique engendrent:</p> <p>« (...) <i>due to the long lead time to market and the irreversibility of high concentrations of CO₂ in the atmosphere.</i> »⁵⁶⁴</p>
Inertie	<p>L'inertie du système n'est pas explicitement nommée mais l'irréversibilité des concentrations de CO₂ peut faire référence à la durée de vie des GES et donc des effets à long terme qu'elles engendrent.</p> <p>Par ailleurs, le fait d'insister sur les conséquences des décisions prises dans les prochains 10 à 15 ans montre l'effet à long terme de ces actions et d'une certaine façon également l'inertie du système puisque nous ne pourrions pas revenir en arrière :</p> <p>“Decisions taken over the next 10-15 years will have profound consequences for energy security, for climate change, for growth and jobs in Europe. The cost of action will be high, but the price of inactivity much higher.”⁵⁶⁵</p>
Globalité	<p>La globalité du phénomène des changements climatiques est mise en évidence par le caractère global des émissions, c'est-à-dire des causes, et des effets sur la température:</p> <p>“Energy accounts for 80% of all greenhouse gas (GHG) emissions in the EU; it is at the root of climate change and most air pollution. The EU is committed to addressing this - by reducing greenhouse gas emissions at a global level to a level that would limit the global temperature increase to 2°C compared to pre-industrial levels. However, current energy and transport trends would mean EU CO₂ emissions would increase by around 5% by 2030 and global emissions would rise by 55%. The corollary to this is that present energy policies within the EU are not sustainable.”⁵⁶⁶</p>
Principe de précaution	<p>Le principe de précaution dans le cadre des changements climatiques est défini ici comme le besoin d'anticipation. L'anticipation est donc comprise comme l'action répondant le mieux aux incertitudes scientifiques subsistantes entourant les phénomènes des changements climatiques. Autrement dit, il ne faut pas attendre d'être sûr à 100% des causes et/ou des effets des changements climatiques pour agir contre les causes que l'on connaît déjà. Cette définition du principe de précaution correspond donc bien à la nôtre⁵⁶⁷ et son application est justifiée. Cela montre que principe de précaution n'est pas synonyme de non-action, et en</p>

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p8

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p13

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p7

⁵⁶⁷ Cours de Dominique Bourg, « Représentation et construction sociale des risques », Université de Lausanne, année académique 2008-2009.

	<p>l'occurrence que le coût et les risques de la non-action sont supérieurs au coût de l'action :</p> <p><i>“However, what is not yet factored in, regarding the level of investment, are the new targets set by the European Council (e.g. they come a year after the adoption of FP7), the increased investment in other parts of the world, and the need to anticipate (precautionary principle) due to the long lead time to market and the irreversibility of high concentrations of CO2 in the atmosphere.”⁵⁶⁸</i></p> <p><i>“Decisions taken over the next 10-15 years will have profound consequences for energy security, for climate change, for growth and jobs in Europe. The cost of action will be high, but the price of inactivity much higher.”⁵⁶⁹</i></p>
Eléments techniques :	
Données utilisées	
Quantification	<p>Comme annoncé, le rapport ne fournit aucune donnée quantitative:</p> <p><i>« This impact assessment report makes a qualitative review of the current structures of research and innovation in Europe and then proposes several options, largely building on already existing mechanisms and instruments, to boost energy technology development in Europe.”⁵⁷⁰</i></p>
Monétarisation	
Méthodologies	
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - 18 séances et workshops entre mars et juin 2007 sur plusieurs sujets : experts des secteurs technologiques clés et Groupe consultatif pour l'énergie - questionnaire ouvert du 7 mars au 13 mai 2007 pour consultation publique : individus et organisations <p>Pas de précision sur le domaine d'activité de ces organisations</p>
Méthode de consultation	Réunions et questionnaire sur internet
Résultats de la consultation dans le rapport	<p>Les messages principaux issus de la consultation sont résumés dans le rapport dans le chapitre qui y est consacré⁵⁷¹</p> <p><i>“Following the analysis of the problems, the finding in the 'Technology Map' and the 'Capacities Map', the results of</i></p>

⁵⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1508/2, p8.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p13.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p3.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p6.

	the consultation with experts from different sectors, the consultation with the Energy Advisory Group and the public consultation, the policy options considered in this impact assessment concern the following dimensions” ⁵⁷²
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	
Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	AGRI, BEPA, COMP, EAC, ECFIN, ENTR, ENV, INFSO, JRC, MARKT, REGIO, RELEX, RTD, TRADE, TREN
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	établi en novembre 2006 réunions le 10 novembre 2006, 7 février 2007 et 24 juillet 2007 : discussions sur la portée du Plan, la structure de la Communication et les résultats préliminaires ⁵⁷³ . La DG ENV était impliquée de manière assez active ⁵⁷⁴ .
Avis du Comité d’analyse d’impact	point positif: “ <i>The IA explains well the importance of the issue it tackles.</i> ” ⁵⁷⁵ Cela fait donc référence à une bonne définition des problèmes, à savoir les questions des changements climatiques, d’offre énergétique et de compétitivité. point négatif “ <i>The IA report should provide a much more thorough explanation of the market and regulatory failures that might necessitate taking further R&D coordination at Community level, especially as oil price signals seem to be having an effect. Such an explanation also has to take due account of other mechanisms already in place or in the pipeline, e.g. the ETS, CCS, CO2 from cars etc.</i> ” ⁵⁷⁶ Cela a été corrigé dans le rapport ⁵⁷⁷ .
Autres	

Conclusion :

Par rapport à la première question, nous pouvons établir que le rapport prend en compte la problématique des changements climatiques. Des indicateurs directs font référence au défi des changements climatiques pour légitimer la mesure à travers le rôle spécifique de l’énergie dans les émissions de gaz à effet de serre et l’échec du marché à internaliser ces externalités environnementales. La cohérence entre cette mesure et d’autres politiques qui intègrent la problématique des changements climatiques et les objectifs européens en la matière est mise

⁵⁷² *Ibid.*, p16.

⁵⁷³ *Ibid.*, p5.

⁵⁷⁴ Communication personnelle, Norela CONSTANTINESCU, interview réalisée le 25/05/2009.

⁵⁷⁵ SEC(2007) 1522, p1.

⁵⁷⁶ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2007) 1508/2, p2

⁵⁷⁷ *Ibid.*, pp8, 10.

en évidence. Il est ainsi dit que la contribution à la réduction des émissions de CO2 fait partie des critères fondamentaux pour évaluer les mesures qui prendront place dans le cadre du plan proposé. Par ailleurs, l'unique indicateur indirect fait allusion au découplage entre développement économique et dégradation environnementale dont les émissions de GES sont une composante. Au niveau de la cohérence entre l'initiative proposée et les indicateurs présents, nous avons émis une réserve sur l'absence d'indicateurs au sein des impacts de la mesure. Cependant, cette absence est justifiée et nous avons donc établi la cohérence étant donné la portée de l'initiative proposée. Par contre, au niveau de l'enchaînement des indicateurs, nous aurions quand même attendu un suivi au sein du chapitre des impacts, même minimum, ce qui nous a amené à conclure à une cohérence incomplète.

Deuxièmement, quant à la manière dont les changements climatiques sont abordés au sein du rapport, trois caractéristiques du risque environnemental sont présentes à savoir l'irréversibilité des concentrations de CO2, l'inertie du système de manière plus implicite et la globalité des causes et des effets des changements climatiques. Le recours au principe de précaution est également préconisé, défini comme une démarche anticipative et légitimant l'action en raison du coût supérieur de l'inaction. Les éléments techniques ne sont quant à eux pas développés, à cause du caractère très qualitatif du rapport.

Les éléments procéduraux révèlent que des experts des plateformes technologiques et des stakeholders de plusieurs types ont été consultés mais nous ne savons pas si certains étaient issus du monde environnemental en particulier.

Enfin, le niveau institutionnel nous apprend qu'un comité inter-services a été établi, comprenant notamment la DG Environnement qui a joué un rôle actif. Le Comité d'analyse d'impact a rendu un avis sur ce rapport dont un point positif met en évidence la bonne définition du problème effectuée par l'analyse.

Grille d'analyse n°14

1. Détails de l'initiative de la Commission

Titre et référence de la proposition et du rapport d'analyse d'impact	Impact Assessment : Communication from the Commission to the Council and the European Parliament « Renewable Energy Road Map- Renewable energies in the 21st century : building a more sustainable future » SEC(2006) 1719/3 COM(2006) 848 final
Date de publication du rapport d'analyse d'impact	10/01/2007
Type de proposition	Communication
DG responsable	TREN
Autres DG impliquées (Groupe inter-services)	Oui
Nombre de pages du rapport	63
Avis du Comité d'analyse d'impact	Non

2. Prise en compte de la question des changements climatiques

- a) Les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- définition du problème</p> <p>Les changements climatiques sont considérés comme un problème contre lequel la mesure devrait lutter :</p> <p><i>“The European Union faces major challenges concerning climate change, security of energy supply, and the need to increase market competitiveness.”⁵⁷⁸</i></p> <p>Le rapport insiste sur les coûts et les risques que peuvent engendrer les changements climatiques, de façon à légitimer la lutte contre le phénomène :</p> <p><i>“Current policy analyses show that greenhouse gas (GHG) emissions are rising. The risks and costs related to climate change are many: increasing natural disasters worldwide, flooding, and countries being submerged. The costs of catastrophes are high and the costs of adaptation are potentially large. Combating climate change will require substantial reductions in GHG emissions, which means switching to low-carbon energy and reducing energy consumption.”⁵⁷⁹</i></p>
--	---

⁵⁷⁸ EUROPEAN COMMISSION, SEC(2006) 1719/3 ,p6.

⁵⁷⁹ *Ibidem.*

	<p style="text-align: center;">- objectifs</p> <p>La réduction des émissions de CO2 dues à l'énergie fait partie des objectifs de la mesure afin de lutter contre les changements climatiques au moyen des énergies renouvelables:</p> <p><i>“The overall objective of European energy policy is to contribute to sustainability, competitiveness and security of supply. Given the immediate threat of climate change and the increasing dependence on fossil fuels, the point of departure for a common energy policy as stated in the Strategic Energy Review is "the dual objective of limiting the EU's dependence on imported hydrocarbons and combating climate change through a progressive transformation towards a highly energy efficient and low CO2 European Economy". A key strategic energy objective for the EU is to reduce CO2 from energy use in the EU by 2020 by at least 20% compared to 1990 levels in a manner compatible with its competitiveness objectives.”⁵⁸⁰</i></p> <p><i>“Renewable energy sources are indigenous, they do not contribute to the build-up of greenhouse gases and they are predominantly decentralised. A strong policy for renewable energy deployment and energy efficiency will not only contribute to the dual objective of limiting EU's dependence on imported hydrocarbons and combating climate change,(...)”⁵⁸¹</i></p> <p style="text-align: center;">- options</p> <p>Le rapport met en relation la mesure analysée avec d'autres initiatives consacrées à l'internalisation des coûts externes des énergies fossiles, c'est-à-dire les émissions des GES, pour montrer la complémentarité mais aussi les différences et donc la plus value de la mesure proposée :</p> <p><i>“Europe has taken some steps towards internalising external costs of fossil energy. Member States levy taxes under the Energy Taxation Directive¹⁹ (CO2 taxes, energy taxes or excise duties) and are also allowed to exempt renewable energy sources from taxation (should they in certain cases become taxable under the Directive). In a similar way the European Emissions Trading Scheme (EU ETS) establishes a price for carbon. Such efforts are</i></p>
--	--

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p7.

⁵⁸¹ *Ibidem*.

⁵⁸² *Ibid.*, p12.

⁵⁸³ *Ibid.*, pp19-20

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p22.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, p23.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p26.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p27.

⁵⁸⁸ *Ibidem*.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, pp28-29.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p29.

ongoing, but progress is slow, and insufficient to achieve the Community's renewable energy objectives."⁵⁸²

- impacts

Dans les bénéfices, un point est consacré aux émissions de GES et plus spécialement au potentiel de réduction (quantifié cf infra) qui constitue un des objectifs de la mesure :

"The PRIMES and Green-X models allow changes in the level of CO₂ emissions to be calculated. According to the Green-X model, increasing the share of renewable energy from 6.5% in 2005 to 12.6% in 2020 (business-as-usual scenario) would lead to CO₂ emission savings of 430 Mt in 2020,³⁸ whereas an increase from 6.5% in 2005 to 20% in 2020 would lead to an annual saving in the range of 700–900 Mt of CO₂ emissions in 2020. Under PRIMES, the equivalent saving can be estimated at just over 600 Mt CO₂ emissions. The range of emission savings, from 600–900 Mt CO₂ in the two models, can be explained by the variation of technologies used and the different shares of electricity, heat and biofuels considered under the different scenarios. Higher CO₂ savings in the least cost scenario compared to the balanced scenario can be explained by the fact that the latter scenario uses more renewable energy in the heating sector and less in the electricity sector. The average emissions factor is higher for the electricity sector than it is for the heat sector."⁵⁸³

La question des changements climatiques est abordée au sein d'autres bénéfices attendus de la mesure:

- dans le point "biodiversité":

"Climate change is the major threat to biodiversity in the world today. After energy efficiency and energy savings, renewable energy is one of the most effective tools available to tackle climate change."⁵⁸⁴

- dans le point "aspects internationaux"

« Finally, it will be difficult for the EU to maintain its leadership in combating climate change if it relaxes its efforts in renewable energy."⁵⁸⁵

Les réductions d'émissions de CO₂ sont également évaluées en dehors du point qui leur est consacré :

"This [a single target] could maximise short-term reductions in CO₂ and minimise short-term costs, but could slow down technology development and innovation."⁵⁸⁶

"And yet, progress must be made in the transport sector: it is the sector where fuel choice is negligible (oil constitutes 98% of transport fuels), where greenhouse gas emissions

	<p><i>are growing most strongly and where fuel supply and price is least stable.</i> ”⁵⁸⁷</p> <p><i>“It also shows that they have positive environmental effects (in terms of greenhouse gas savings) and neutral or positive economic effects (in terms of employment, GDP and security of supply), and that the positive effects of the 14% scenario are greater than those of the 7% scenario.</i> ”⁵⁸⁸</p> <p>Un point est également consacré au choix entre l’option d’établir des cibles en terme d’énergie renouvelable ou l’option de cibles en terme de CO2. Bien que cette dernière option soit rejetée, le fait qu’elle soit envisagée montre bien la prédominance de l’objectif de réduction d’émissions de CO2. La référence aux engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto est d’ailleurs effectuée :</p> <p><i>Energy policy has been developed so far with overall CO₂ targets under the Kyoto Agreement, together with targets for energy efficiency improvements and sectoral renewable energy targets, to speed up the development of technologies that address our security of supply concerns as well as climate change. This separate and distinct effort in one part of the energy sector has also been driven by the need to kick-start technology development from a very low base. If climate change and CO₂ emissions were the sole goal of energy policy and the renewable energy sector were a mature and well-functioning market, then a single CO₂-based target (reached through ETS for example) would be an appropriate policy approach. But this situation is still a long way off. Until the renewable energy sector becomes a mainstream component of the energy sector, is able to compete fairly in the internal energy market and is of a scale large enough to develop and deploy new technologies, it requires targets and specific policies of its own.</i> ”⁵⁸⁹</p> <p style="text-align: center;">- comparaison des options</p> <p>La réduction des émissions de GES fait logiquement partie des critères de comparaison des options:</p> <p><i>“Annual greenhouse gas emissions would be 600-900 Mt lower.</i> ”⁵⁹⁰</p>
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	<p style="text-align: center;">- options</p> <p>Les coûts externes incluent les coûts relatifs aux émissions de GES. Cela n’est pas précisé immédiatement dans le rapport mais par la suite (cf supra):</p> <p><i>“Current energy prices do not fully take into account the external costs of conventional and nuclear energy and the benefits of renewable energy.</i> ”⁵⁹¹</p>
Effets de la mesure sur les	Positifs (cf impacts).

⁵⁹¹ Ibid., p11.

changements climatiques	
Place des indicateurs au sein du rapport	Les indicateurs, tous directs sauf un, sont présents dans tous les chapitres du rapport, sauf le monitoring, et en nombre important.
Cohérence entre la thématique de l'initiative et les indicateurs présents	Augmenter la part d'énergies renouvelables est considéré comme une des solutions pour lutter contre les changements climatiques. De nombreux indicateurs à ce sujet sont donc attendus de prime abord. C'est le cas puisque les énergies fossiles sont critiquées notamment à cause des émissions de CO ₂ qu'elles engendrent. L'analyse confirme ainsi la cohérence entre le sujet de l'initiative et les indicateurs présents, ceux-ci se retrouvant en grand nombre.
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Les indicateurs sont disséminés dans toutes les parties du rapport et s'articulent de manière logique. En effet, les changements climatiques font partie de la définition du problème, raison pour laquelle des références y sont faites dans toutes les étapes de l'analyse. La cohérence dans l'emplacement des indicateurs est donc établie.

b) Comment les changements climatiques sont-ils pris en considération dans le rapport ?

Analyse du risque environnemental :	
Chronicité	
Incertitude scientifique	
Irréversibilité	
Inertie	
Globalité	
Principe de précaution	
Eléments techniques :	
Données utilisées	Les données sur lesquelles s'appuie le rapport sont citées et expliquées plus en profondeur dans les annexes (cf infra): <i>"It is based on a variety of inputs and analyses including studies carried out by external experts – notably exercises using the PRIMES and Green-X models."</i> ⁵⁹²
Quantification	Les données relatives aux réductions d'émissions de CO ₂ sont quantifiées systématiquement: « According to the Green-X model, increasing the share of renewable energy from 6.5% in 2005 to 12.6% in 2020 (business-as-usual scenario) would lead to CO₂ emission savings of 430 Mt in 2020, ³⁸ whereas an increase from

⁵⁹² Ibid., p4.

	<p>6.5% in 2005 to 20% in 2020 would lead to an annual saving in the range of 700–900 Mt of CO₂ emissions in 2020. Under PRIMES, the equivalent saving can be estimated at just over 600 Mt CO₂ emissions. The range of emission savings, from 600–900 Mt CO₂, in the two models, can be explained by the variation of technologies used and the different shares of electricity, heat and biofuels considered under the different scenarios. Higher CO₂ savings in the least cost scenario compared to the balanced scenario can be explained by the fact that the latter scenario uses more renewable energy in the heating sector and less in the electricity sector. The average emissions factor is higher for the electricity sector than it is for the heat sector.”⁵⁹³</p> <p>“Based on interpolation from the effects of a 7% and 14% share, the approximate impact of this target could be annual extra average costs of €5.3bn, reduced oil imports from Middle East and CIS rising to 31 Mtoe in 2020, extra employment in the EU rising to 120 000 and greenhouse gas emission reductions rising to 68 MtCO₂ eq.”⁵⁹⁴</p> <p>“Annual greenhouse gas emissions would be 600-900 Mt lower.”⁵⁹⁵</p> <p>Egalement présent un tableau quantifiant en pourcentage les modifications des coûts (investissements) et bénéfiques (émissions de CO2 et énergies fossiles évitées) en fonction de trois cibles de part d’énergie renouvelable (tableau 2)⁵⁹⁶.</p>
Monétarisation	
Méthodologies	<p>Les méthodes et modèles utilisés pour l’analyse sont présentés en profondeur, dans le rapport lui-même et davantage dans les annexes. Il s’agit en l’occurrence de modèles sectoriels (énergie) :</p> <p>“The starting point for this part of the impact assessment is scenarios developed using two models: PRIMES (designed to analyse developments across the whole energy sector) and Green-X (giving more detail on renewable energy). Annexes 1 and 2 describe the methods they use.</p> <p>A business-as-usual scenario was developed using each model. In addition, three scenarios were developed, each with an overall share of 20% in 2020, but with a different breakdown of renewable energy between sectors.”⁵⁹⁷</p>

⁵⁹³ Ibid., pp 19-20.

⁵⁹⁴ Ibid., p28.

⁵⁹⁵ Ibid., p29.

⁵⁹⁶ Ibid., p24.

⁵⁹⁷ Ibid., p14.

	<p>Annexe 1: explication de la méthodologie et de la modélisation PRIMES⁵⁹⁸. Ne contient cependant rien sur les émissions de GES</p> <p>Annexe 2: explication de la méthodologie et de la modélisation Green-X⁵⁹⁹. « <i>The Green-X model facilitates a comparative, quantitative analysis of interactions between RES, conventional energy and combined heat and power (CHP) generation, demand-side management (DSM) activities and CO₂-reduction, both within the EU as a whole and for individual Member States.</i> »⁶⁰⁰</p> <p>Annexe 3: détails des scénarii PRIMES et Green-X utilisés dans le rapport⁶⁰¹. Cela inclut les chiffres de réductions des émissions de CO₂⁶⁰².</p>
Eléments procéduraux :	
Consultation de stakeholders	Oui
Stakeholders participants	<ul style="list-style-type: none"> - consultation publique sur le Energy Green Paper et le Strategic European Energy Review entre mars et septembre 2006 : Etats-membres, Conseil européen, Parlement européen, citoyens, groupes de stakeholders, organisations de la société civile, ONG, organisations de consommateurs - discussions sur plusieurs forums, page web sur le site Europa avec un questionnaire et boîte mail pour des questions supplémentaires - consultation du forum européen de l'énergie et du transport : représentants des producteurs d'énergie, des transporteurs, de l'industrie, des gestionnaires du réseau et de l'infrastructure, des utilisateurs et des consommateurs, des syndicats, des organisations de protection environnementale et des universités. - consultation de stakeholders dans le cadre de la révision de la directive sur les biocarburants et sur l'énergie renouvelable pour la chaleur et le froid.
Méthode de consultation	questionnaire, réunions.
Résultats de la consultation dans le rapport	Les messages principaux de la consultation sont cités dans le rapport, dans le chapitre consacré à la consultation ⁶⁰³ .
Satisfaction des stakeholders et autres commentaires (interviews)	

⁵⁹⁸ *Ibid.*, pp31-36.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, pp37-48.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p37.

⁶⁰¹ *Ibid.*, pp49-52.

⁶⁰² *Ibid.*, p52.

⁶⁰³ *Ibid.*, p5.

Eléments institutionnels :	
Composition du groupe inter-services	AIDCO, AGRI, COMP, DEV, ECFIN, EMPL, ENTR, ENV, ESTAT, JRC, INFOS, RTD, REGIO, RELEX, SG, TRADE, TAXUD.
Rôle du groupe inter-services, y compris différences entre DG	Sept rencontres entre avril 2005 et novembre 2006 ⁶⁰⁴ . Toutes les DG ont participé de manière active, pas spécialement la DG ENV si ce n'est qu'elle a financé un des scénarii évalués ⁶⁰⁵ .
Avis Comité d'analyse d'impact	
Autres	

Conclusion :

Pour répondre à la première question, nous pouvons établir que la problématique des changements climatiques est effectivement abordée dans ce rapport. Des indicateurs directs font référence aux risques et coûts liés aux changements climatiques, d'où l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et en l'occurrence les émissions de CO₂ dues à la consommation énergétique, grâce aux énergies renouvelables. La nécessité de la mesure proposée par rapport aux politiques d'internalisation des coûts externes des énergies fossiles est également mise en avant. Les impacts de la mesure sur la diminution des émissions de GES sont donc comparés entre les options. Un point complet est d'ailleurs consacré à cette question et celle-ci est abordée également au sein d'autres catégories d'impacts (biodiversité, aspects internationaux). L'unique indicateur indirect est relatif aux coûts externes des énergies conventionnelles. La cohérence est donc établie entre les indicateurs présents et la thématique de la mesure consacrée aux énergies renouvelables. Cela est également le cas pour l'enchaînement des indicateurs, présents dans tous les chapitres.

Pour répondre à la seconde question relative à la manière dont les changements climatiques sont pris en considération, nous remarquons tout d'abord qu'aucune caractéristique du risque environnemental n'est présente. Les éléments techniques sont par contre développés, à travers la présentation des données utilisées expliquées plus précisément en annexe, la quantification systématique des réductions d'émissions de CO₂ et l'explication des modèles mobilisés qui ont permis ces quantifications. La monétarisation de ces impacts n'a cependant pas été effectuée. Au niveau des éléments procéduraux, des acteurs du monde environnemental ont été consultés via le forum européen de l'énergie et du transport.

Enfin, au niveau institutionnel, un comité inter-services a été établi dans lesquelles toutes les DG ont été actives. La DG Environnement a fait partie de ce groupe et a financé un des scénarii évalués.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p4.

⁶⁰⁵ Communication personnelle, Paul HODSON, interview réalisée le 18/05/2009.

ANNEXES III : Récapitulatifs des résultats

Constitution de l'échantillon

1	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie sur les biocarburants
2	rapport d'impact sur le règlement sur les émissions des véhicules à moteur et l'accès aux informations de réparation et d'entretien
3	rapport d'impact sur le règlement sur l'homologation des véhicules et des moteurs en fonction des émissions des véhicules lourds (EURO VI) et l'accès aux informations de réparation et d'entretien
4	rapport d'impact sur la proposition d'une directive établissant un cadre de mise en place des conditions d'ecodesign pour les produits énergétiques
5	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie pour l'Afrique
6	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie pour la région pacifique
7	rapport d'impact sur la communication sur la stratégie pour les Caraïbes
8	rapport d'impact sur le communication sur la stratégie pour la réduction des risques de catastrophes naturelles dans les pays en développement
9	rapport d'impact sur le règlement établissant l'initiative conjointe sur les piles à combustibles et l'hydrogène
10	rapport d'impact sur le règlement établissant l'initiative technologique conjointe « Clean Sky » dans le domaine de l'aéronautique et du transport aérien
11	rapport d'impact sur la décision du 7e programme-cadre pour la recherche, le développement technologique et les activités de démonstration
12	rapport d'impact sur la communication sur le plan d'action pour la biomasse
13	rapport d'impact sur la communication sur le plan stratégique européen sur les technologies énergétiques (SET-Plan)
14	rapport d'impact sur la communication sur le plan pour les énergies renouvelables

Tableau synthétique des grilles d'analyse

N° rapport	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	TOTAL
QUESTION 1															
Indicateurs directs relatifs aux changements climatiques	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	14
Indicateurs indirects relatifs aux changements climatiques	×			×	×	×	×	×	×	×	×		×	×	11
Effets positifs de la mesure sur les changements climatiques	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	14
Effets négatifs de la mesure sur les changements climatiques	×	×	×						×						4
Emplacement des indicateurs															
questions procédurales et consultation				×				×					×		3
définition du problème	×			×		×		×	×	×	×	×	×	×	10
objectifs	×			×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	11
options	×			×		×		×		×			×	×	7
impacts	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		×	13
comparaison de options		×	×	×						×		×		×	6
monitoring	×							×		×					3
Cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure	×			×				×	×	×	×	×	×	×	9
Cohérence dans l'emplacement des indicateurs	×	×	×	×		×		×	×	×	×	×		×	11

QUESTION 2															
Analyse du risque environnemental	×			×		×		×	×	×	×	×	×		9
chronicité															0
incertitude scientifique	×					×		×	×	×	×				6
irréversibilité	×							×	×		×		×		5
inertie											×		×		2
globalité	×			×				×		×	×	×	×		7
principe de précaution								×			×		×		3
Eléments techniques	×	×	×	×		×			×	×		×		×	9
données	×		×	×		×			×	×		×		×	8
quantification	×		×	×					×	×		×		×	7
monétarisation	×		×	×					×	×		×			6
méthodologie		×	×	×					×			×		×	6
Eléments procéduraux															
consultation de stakeholders environnementaux	×	×	×	×				×	×					×	7
Eléments institutionnels															
groupe inter-services	×	×	×	×	×			×	×	×	×	×	×	×	12
participation de la DG ENV	×	×	×	×	×			×	×	×	×	×	×	×	12
comité inter-services			×	×				×	×	×			×		6

Tableau synthétique des critères de qualité

N° rapport	Critère 1 cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure	Critère 2 cohérence dans l'emplacement des indicateurs	Critère 3 double considération entre les caractéristiques du risque environnemental et les éléments techniques	Nombre de critères remplis	Classement*
1	oui	oui	oui	3	1
2	non	oui	non	1	3
3	non	oui	non	1	3
4	oui	oui	non	2	2
5	non	non	non	0	4
6	non	oui	non	1	3
7	non	non	non	0	4
8	oui	oui	non	2	2
9	oui	oui	oui	3	1
10	oui	oui	oui	3	1
11	oui	oui	non	2	2
12	oui	oui	non	2	2
13	oui	non	non	1	3
14	oui	oui	non	2	2
Total	9	11	3		

* [1 - 4]

1 = le meilleur

4 = le moins bon

Récapitulatif des grilles d'analyse

		1	2	3
Date		2006	2005	2007
Type d'initiative		communication	règlement	règlement
DG		AGRI	ENTR	ENTR
QUESTION 1				
Indicateurs directs	causes	émissions de GES (surtout CO2)	émissions CO2, consommation de carburant	émissions CO2, consommation de carburant
	effets			
	gestion	lien avec politiques et objectifs européens concernant les CC, monitoring		monitoring
Indicateurs indirects	causes	rôle de l'agriculture et de la forêt pour l'environnement		
	effets			
	gestion			

		1	2	3
	autre	bénéfices environnemen- taux de la mesure		
Effets positifs/négatifs de la mesure sur les changements climatiques		positifs et négatifs	positifs et négatifs	positifs et négatifs
Chapitres		tous sauf comparaison des options	impacts, comparaison des options	impacts, comparaison des options
Cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure		oui	incomplète	incomplète
cohérence dans l'emplacement des indicateurs		oui	oui	oui
QUESTION 2				
Risque environnemental		incertitude scientifique, irréversibilité, globalité	rien	rien
Eléments techniques		données, quantification, monétarisation	méthodologie	données, quantification monétarisation méthodologie
Eléments procéduraux	consultation	ONG environnemen- tales (WWF et Birdlife)	acteurs du monde environnemen- tal	acteurs du monde environnemen- tal

		1	2	3
Eléments institutionnels	groupe inter-service	oui rôle clé de la DG ENV au sein de ce groupe	oui participation de la DG ENV-étroite coopération-développement du modèle TREMOVE et des scénarii	oui participation de la DG ENV développement du modèle TREMOVE et des scénarii
	avis du Comité d'analyse d'impact	non	non	oui

		4	5	6
Date		2008	2005	2006
Type d'initiative		directive	communication	communication
DG		ENTR	DEV	DEV
QUESTION 1				
Indicateurs directs	causes	émissions de GES, externalités négatives		
	effets		effets des CC sur la région	hausse du niveau marin
	gestion	politiques liées aux CC		référence aux données du GIEC
Indicateurs indirects	causes	externalités environnementales		contribution de la région au climat global (forêts et océans)
	effets			augmentation des catastrophes naturelles/vulnérabilité, destruction environnementale
	gestion		dimension de l'environnement au sein des Millenium Development Goals	agenda environnemental

		4	5	6
	autre	performance environne- mentale, impacts environnemen- taux		
Effets positifs/négatifs de la mesure sur les changements climatiques		positifs	positifs mais très imprécis	positifs mais très imprécis
Chapitres		tous sauf monitoring	introduction, objectifs, impacts	tous sauf comparaison des options
Cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure		oui	faible	incomplète
cohérence dans l'emplacement des indicateurs		oui	sans conclusion	oui
QUESTION 2				
Risque environnemental		globalité	rien	incertitude scientifique
Eléments techniques		données, quantification, monétarisation, méthodologie	rien	données
Eléments procéduraux	consultation	50% de participants en provenance du monde environnemen- tal, consultation sur les solutions plutôt que sur les problèmes- consultation sur la partie "durabilité de la production" organisée par la DG ENV	pas d'ONG environnem- entales	pas d'infos

		4	5	6
Eléments institutionnels	groupe inter-service	oui participation de la DG ENV, rôle particulier en fonction de l'historique de l'initiative mais pas rôle clé dans le groupe inter-service consacré à cette version du rapport	oui participation et réaction de la DG ENV, style parfois "agressif"	non
	avis du Comité d'analyse d'impact	oui	non	non

		7	8	9
Date		2006	2009	2007
Type d'initiative		communication	communication	règlement
DG		DEV	DEV	RTD
QUESTION 1				
Indicateurs directs	causes			externalités négatives, émissions de GES (surtout CO2)
	effets	impacts sur la durabilité de l'environnement, effets des CC sur la région	effets des CC sur la vulnérabilité aux catastrophes naturelles	
	gestion		liens avec politiques liées aux CC, adaptation aux CC.	atténuation des CC
Indicateurs indirects	causes			
	effets	vulnérabilité de la région	facteurs de risque des catastrophes naturelles	
	gestion			

		7	8	9
	autre			bénéfices environnementaux de la mesure
Effets positifs/négatifs de la mesure sur les changements climatiques		positifs mais très imprécis	positifs mais imprécis	positifs surtout et négatifs
Chapitres		introduction, objectifs, impacts	tous sauf objectifs et comparaison des options	tous sauf options, comparaison des options et monitoring
Cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure		faible	oui	oui
cohérence dans l'emplacement des indicateurs		sans conclusion	oui	oui
QUESTION 2				
Risque environnemental		rien	incertitude scientifique, irréversibilité, globalité, principe de précaution	incertitude scientifique, irréversibilité
Eléments techniques		rien	rien	données, quantification, monétarisation, méthodologie
Eléments procéduraux	consultation	pas d'infos	ONG environnementales du réseau Climate Action-insistance sur l'axe adaptation aux CC	stakeholders du monde académique spécialisés dans le domaine environnemental

		7	8	9
Eléments institutionnels	groupe inter-service	pas d'infos	oui participation de la DG ENV mais sans particularité	oui participation de la DG ENV
	avis du Comité d'analyse d'impact	non	oui	oui

		10	11	12
Date		2007	2005	2005
Type d'initiative		règlement	décision	communication
DG		RTD	RTD	TREN
QUESTION 1				
Indicateurs directs	causes	émissions de CO2 et de NOX, coût social des émissions		externalités négatives, émissions de GES
	effets		menace du CC, impacts des CC sur la santé	
	gestion	monitoring , cohérence avec les politiques liées aux CC	adaptation aux CC et atténuation des CC, lien avec politiques liées aux CC, référence aux données du GIEC	lien avec les politiques et objectifs liés aux CC
Indicateurs indirects	causes	externalités environnementales		
	effets			
	gestion	contribution aux priorités environnementales	lien avec politiques environnementales et stratégie du DD	

		10	11	12
	autre	greening du secteur	bénéfices environnementaux de la mesure	
Effets positifs/négatifs de la mesure sur les changements climatiques		positifs	positifs mais peu détaillés car mesure très large)	positifs
Chapitres		tous	définition du problème, objectifs, impacts	tous sauf options et monitoring
Cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure		oui	oui	oui
cohérence dans l'emplacement des indicateurs		oui	oui	oui
QUESTION 2				
Risque environnemental		incertitude scientifique, globalité	incertitude scientifique, irréversibilité, inertie, globalité, principe de précaution	globalité
Eléments techniques		données, quantification, monétarisation	rien	données, quantification, monétarisation, méthodologie
Eléments procéduraux	consultation	pas de stakeholders environnementaux	Pas de stakeholders du monde environnemental	ONG mais pas spécifiquement environnementales

		10	11	12
Eléments institutionnels	groupe inter-service	oui participation de la DG ENV mais pas plus active que les autres DG-objectifs environnementaux internes à la DG RTD	oui contributions de la DG ENV mais pas intégrées dans le rapport-intérêt de la DG ENV car gestion auparavant d'une partie du programme cadre	oui participation de la DG ENV mais pas de manière plus active que les autres DG-objectifs environnementaux internes à la DG TREN
	avis du Comité d'analyse d'impact	oui	non	non

		13	14
Date		2007	2007
Type d'initiative		communication	communication
DG		TREN	TREN
QUESTION 1			
Indicateurs directs	causes	externalités négatives, émissions de GES (surtout CO2)	émissions de GES (surtout CO2), coûts externes
	effets		risques et coûts des CC
	gestion	lien avec politiques et objectifs liés aux CC	
Indicateurs indirects	causes		coûts externes
	effets	dégradation environnementale	
	gestion		

		13	14
	autre		
Effets positifs/négatifs de la mesure sur les changements climatiques		positifs mais peu détaillés car pas d'évaluation des impacts à ce niveau	positifs
Chapitres		consultation, définition du problème, objectifs, options	tous sauf monitoring
Cohérence entre les indicateurs et la thématique de la mesure		oui	oui
cohérence dans l'emplacement des indicateurs		incomplète	oui
QUESTION 2			
Risque environnemental		irréversibilité, inertie, globalité, principe de précaution	rien
Eléments techniques		rien	données, quantification, méthodologie
Eléments procéduraux	consultation	pas d'informations si certains acteurs consultés sont issus du monde environnemental	organisations de protection environnementale

		13	14
Eléments institutionnels	groupe inter-service	oui participation de la DG ENV de manière active	oui participation de la DG ENV pas plus active que les autres DG mais quand même financement d'un des scénarii
	avis du Comité d'analyse d'impact	oui	non