

>> Les changements climatiques à Copenhague : idées reçues et réels enjeux

Céline Nègre, Chargée d'études Risque environnemental

Copenhague, Conférence de la dernière chance pour les changements climatiques ?

Le fait que le Sommet ne donne pas lieu à un traité international détaillé, chiffré et juridiquement contraignant pour tous ne sera pas l'échec que certains prédisent. Sous couvert des données scientifiques aujourd'hui établies, les négociations internationales sur les changements climatiques font apparaître les divergences des politiques énergétiques, entre désir de profiter des avantages d'un régime commun et risque de protectionnisme financier.

>> Issue de Copenhague : peu importe la forme

Le catastrophisme qui entoure la question des changements climatiques et en particulier la Conférence de Copenhague de décembre 2009 est palpable. Un échec sera définitif, croit-on entendre.

Ainsi, certains avancent que les conséquences physiques du phénomène lui-même ne pourront plus être endiguées : les événements météorologiques extrêmes se multiplieront en quantité et en intensité, du Bangladesh aux Etats-Unis ; la hausse du niveau des mers et des océans ajoutée à la désertification entraîneront des migrations forcées aux conséquences économiques et géopolitiques aussi dramatiques que coûteuses⁽¹⁾.

Le quatrième rapport du GIEC⁽²⁾ n'est pas raisonnablement contestable⁽³⁾. Les connaissances scientifiques actuelles attestent désormais que l'inaction conduira en effet à des conséquences d'autant plus alarmantes qu'elles deviendront insurmontables à l'échelle de quelques décennies. Le rapport Stern⁽⁴⁾, s'il a soulevé un débat ponctuel entre certains économistes sur le taux d'actualisation⁽⁵⁾, montre aussi que quoi qu'il en soit, le coût de l'inaction sera largement supérieur à celui de l'action, même si les accords sur de prochains chiffres de réduction d'émissions de GES ne sont pas encore tous fixés. Le G8⁽⁶⁾, le FEM⁽⁷⁾, l'OCDE⁽⁸⁾, l'AIE⁽⁹⁾, l'Union européenne et bien sûr, désormais, les Etats-Unis, vont dans le même sens.

Reste que l'urgente nécessité d'un accord mondial post Kyoto sur les changements climatiques n'est pas intrinsèquement liée à l'adoption d'un tel traité à Copenhague.

En d'autres termes, que le 18 décembre 2009 seule une déclaration politique générale ait été adoptée par les représentants de la quasi-totalité des Etats du monde, ce n'est pas un alibi suffisant pour écarter la priorité très concrète des enjeux (économiques, climatiques, politiques et énergétiques).

De fait, ce serait confondre au moins deux réalités : la réalité scientifique des crises auxquelles ils ont à faire face quant aux impacts socio-économiques des changements climatiques et celle de la temporalité spécifique des négociations internationales.

>> Traité international ou décisions de la conférence ?

Depuis la dernière session de négociations avant Copenhague, qui s'est tenue à Barcelone en novembre, il était à peu près sûr qu'un traité du type de celui du Protocole de Kyoto ne serait pas adopté en décembre, au Danemark.

La nature juridique de l'instrument à adopter constituait l'un des points d'achoppement majeur entre les Etats, à tel point que le fruit des négociations de décembre devait plutôt prendre la forme de décisions de la Conférence des Parties. A l'échelle mondiale, deux ans de négociations (Plan d'Action de Bali, décembre 2007) pour trouver un accord précis et chiffré sur une question aussi complexe que celle des changements climatiques est un délai très court. Mais le fait que l'enjeu énergétique soit au cœur de l'échéance de Copenhague pouvait justement rendre possible la finalisation d'un accord 6 mois plus tard à Bonn, ou bien un an après, lors de la Conférence des Parties suivante, la 16^e, qui aura lieu à Mexico en décembre 2010, comme c'est couramment le cas.

(1) A l'échelle européenne, le rapport de 2008 de l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) montre combien le continent ne sera pas épargné, v. Impacts du changement climatique en Europe, http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_4/ - (2) GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat - (3) http://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.htm - (4) http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm - (5) Cf. article page 2 « Actualisons, il en restera toujours quelque chose » - (6) G8 : Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Canada, Russie - (7) FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial - (8) OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques - (9) AIE : Agence Internationale de l'Energie.

Aujourd'hui, l'important ne tient pas tant dans la nature juridique de l'instrument adopté à Copenhague que dans les positionnements politiques que ces prémices traduisent déjà. Face à un enjeu par définition global et aux conséquences humaines et économiques potentiellement dramatiques, le fond de la question demeure le rapprochement entre des stratégies énergétiques divergentes, voire opposées, politiques et stratégies qui façonnent les économies nationales et les échanges internationaux. Au final, c'est probablement l'évitement de nouvelles guerres économiques qui est en jeu.

> Des positions réconciliables ?

La situation est aujourd'hui radicalement différente de celle qui prévalait lors de la négociation du Protocole de Kyoto (précision sensible des connaissances scientifiques et des échéances nécessaires d'action ; volonté politique généralisée ; mise en œuvre de mécanismes nationaux et/ou régionaux ; implication des acteurs économiques, etc.). Les États et les entreprises sont nombreux à avoir intégré dans leurs stratégies des actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques⁽¹⁰⁾.

Or, c'est justement cette première expérience qui soulève les réels enjeux d'un nouvel accord mondial sur les changements climatiques. Elle fait apparaître les visions de fond de trois groupes principaux d'États : l'Union européenne, les États-Unis et les pays en développement (en distinguant les « grands émergents » des autres, en particulier l'Afrique). Deux grands types de questions continuent de se poser : l'arrimage dans un système cohérent et compatible des mécanismes de marché ou hors marché, et l'intégration de nouveaux engagements.

Si l'accord international final permet de fusionner les apports de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, l'avenir des mécanismes de flexibilité sera primordial dans ses incidences directes au plan national, donc sur les entreprises. Politiquement autant qu'économiquement, il serait difficilement tenable d'opérer un virage à 180° à l'égard de ces mécanismes économiques mis en place dans le cadre du Protocole pour en permettre la mise en œuvre (MDP⁽¹¹⁾, MOC⁽¹²⁾ et marché d'échange de permis d'émissions).

L'amélioration des procédures existantes constituera en revanche un point de négociation à la fois technique, complexe et nécessaire, qui fera vraisemblablement l'objet de discussions après la conférence de décembre (désengorgement des projets MDP, amélioration des indicateurs, quantification de l'additionnalité, développement de projets dans de nouvelles zones, particulièrement en Afrique, quantification des puits de carbone, intégration de la déforestation, etc.).

Mais si le protocole de Kyoto ne devait pas être prolongé, ce qui est toujours possible, ces questions cruciales se poseront très différemment (cadre ? gouvernance ? etc.).

2009 : année de négociations intensives

7-18 DÉCEMBRE

- 15^e Conférence des parties à la CCNUCC (Conférence des Nations Unies sur le Changement Climatique)
- > Copenhague (Danemark)

10-11 DÉCEMBRE

- Conseil européen
- > Bruxelles (Belgique)

2 DÉCEMBRE

- Conseil Ecofin de l'Union européenne
- > Bruxelles (Belgique)

30 NOVEMBRE

- Sommet Union européenne/Chine
- > Nankin (Chine)

27-29 NOVEMBRE

- Sommet du Commonwealth
- > Port of Spain (Trinité-et-Tobago)

26 NOVEMBRE

- Sommet des pays amazoniens
- > Manaus (Brésil)

23 NOVEMBRE

- Conseil Environnement de l'Union européenne
- > Luxembourg

20 NOVEMBRE

- Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat
- > Washington DC (États-Unis)

18 NOVEMBRE

- Sommet Union européenne/Russie
- > Stockholm (Suède)

16-17 NOVEMBRE

- Dernière réunion « pré-Copenhague »
- > Copenhague (Danemark)

15-18 NOVEMBRE

- Sommet Chine/États-Unis
- > Pékin (Chine)

2-6 NOVEMBRE

- Réunion intersession (AWG-LCA et AWG-KP)
- > Barcelone (Espagne)

7-8 OCTOBRE

- Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat
- > Sydney (Australie)

28 SEPTEMBRE-9 OCTOBRE

- Réunion intersession (AWG-LCA et AWG-KP)
- > Bangkok (Thaïlande)

24-25 SEPTEMBRE

- Sommet du G20
- > Pittsburgh (États-Unis)

21-25 SEPTEMBRE

- Sommet sur le climat de l'Assemblée générale des Nations unies
- > New York (États-Unis)

17-19 SEPTEMBRE

- Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat
- > Washington DC (États-Unis)

(10) Voir, pour le seul cas de l'Union européenne, l'engagement des « 3x20 » : 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 20 % d'augmentation du recours aux énergies renouvelables, et 20% de réduction de la consommation énergétique à échéance 2020 - (11) MDP : Mécanisme pour un Développement Propre - (12) MOC : Mécanismes de mise en œuvre conjointe.

> La possibilité de sanctions

De la même manière, l'accord visé ramène sur le devant de la scène le mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des engagements. Souvent laissé dans l'ombre, il est pourtant décisif. C'est par ce biais que certaines sanctions pourraient être prononcées à l'encontre des Etats et entraîner un éventuel durcissement à terme des législations internes concernant notamment les limites d'émission de gaz à effet de serre des secteurs les plus émetteurs.

Le mécanisme d'*observance* actuel relève du Protocole de Kyoto. Or, au-delà du positionnement politique de l'administration Bush qui a toujours refusé de ratifier le Protocole, le principe de s'engager dans un ensemble contraignant comportant des sanctions possibles décidées au plan international demeure dans la nouvelle orientation américaine l'un des points majeurs d'opposition à la ratification d'un instrument du type de celui du Protocole de Kyoto. Les Etats-Unis demeurent farouchement attachés aux mécanismes de sanctions exclusivement nationaux. Et malgré la volonté affichée de Barack Obama de s'engager dans une démarche de lutte contre les changements climatiques, coordonnée, cohérente et juridiquement contraignante au plan international, il est loin d'être évident que les Etats-Unis acceptent d'y intégrer l'équivalent de la procédure d'*observance* actuelle.

A ce stade, la question de la nature juridique de l'accord mondial finalement adopté sur les changements climatiques reprend toute son ampleur. Le risque d'un régime à plusieurs vitesses n'est en effet pas écarté et l'Union européenne aura un rôle décisif dans les négociations finales sur ce point (à Copenhague ou dans l'année suivante).

Pour faire en sorte que les pays en développement augmentent quelque peu leur niveau d'engagement (avec les contreparties d'assistance financière et techniques nécessaires) et que les Etats-Unis entrent dans le cercle, il faudra peut-être accepter qu'ils bénéficient d'un régime particulier parmi les pays développés. Du moins dans un premier temps. Le temps que le Congrès adopte le projet de loi interne sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre prévu au printemps 2010. Quelques mois qui pourront être décisifs, alors que Barack Obama rencontre ses premières contestations internes sérieuses (réforme de la santé, présence des soldats américains en Afghanistan, défaite à deux élections partielles en novembre, etc.). Ceci permettrait de réduire sensiblement l'argument actuel selon lequel s'engager dans un nouvel accord reprenant les éléments fondamentaux du Protocole de Kyoto serait impossible pour cause d'incompatibilité avec la législation nationale.

La réalité est loin d'être aussi tranchée⁽¹³⁾, puisque les projets de lois Waxman-Markey⁽¹⁴⁾ et Kerry-Boxer⁽¹⁵⁾ n'empêchent pas, *a minima*, que les Etats-Unis s'engagent à une limitation chiffrée de leurs émissions de gaz à effet de serre dans un traité international.

> Vers un marché mondial du carbone ?

L'opposition principale est plus profonde et est liée essentiellement aux marchés du carbone. C'est sur cet aspect que se révèle le paradoxe principal des négociations : la quasi-totalité des Etats s'entend sur l'urgence de l'action face aux changements climatiques, mais l'unilatéralisme freine l'adoption d'un accord qui ne peut être que global.

Après les tâtonnements des débuts, les entreprises européennes se montrent largement favorables au système d'échange de quotas d'émissions, qui leur permet de négocier entre elles et d'ouvrir un nouveau marché. L'enjeu aujourd'hui est de parvenir à un marché de quotas d'émissions structuré au niveau mondial. Outre l'envergure et la fluidité qu'il permettrait, la structuration d'un tel marché à l'échelle globale constituerait l'une des meilleures garanties contre les « fuites de carbone ».

Les freins sont néanmoins encore puissants : la mise en place des marchés nationaux de droits d'émissions de gaz à effet de serre est reportée à 2011 au plus tôt dans plusieurs pays pour cause officielle de crise économique (Australie, Etats-Unis). En effet, la baisse d'activité des secteurs les plus émetteurs a un effet mécanique sur le besoin de compensation par l'achat de crédits. Mais le cas de la Russie montre combien le protectionnisme financier peut être tentant, puisqu'elle entend bien conserver la manne de quasiment 60 milliards d'euros engrangée depuis sa ratification du Protocole⁽¹⁶⁾, jouant sur l'augmentation du prix du carbone sans avoir mis en place de politiques de réduction de ses émissions.

De prime abord, il semble que la Chine et l'Inde aient tout intérêt à la mise en place d'un marché mondial du carbone structuré et contrôlé, seul moyen réellement efficace pour les pays en développement et les grands émergents en particulier, d'obtenir les financements nécessaires à leurs actions de réduction et d'adaptation, puisqu'il évite d'empiéter sur les budgets nationaux des pays du Nord. Mais il est loin d'être évident qu'elles adoptent cette ligne de conduite dans les négociations. Les financements pourront toujours se négocier différemment et tout se jouera autour de leur rapport avec les Etats-Unis.

La mise aux enchères des quotas de CO₂ à partir de 2013 décidée en décembre dernier au sein de l'Union européenne constitue à cet égard une étape importante dans la possible prise de leadership au sein du marché du carbone au moins au plan régional. Les entreprises concernées devant désormais acheter aux Etats leurs quotas d'émission (plus d'un milliard de tonnes de CO₂), le mécanisme des enchères représentera un montant de plusieurs milliards d'euros par an dans l'Union européenne⁽¹⁷⁾. La structuration approfondie du marché européen pourrait ainsi jouer, à terme, dans le sens de la mise en place d'un marché mondial calé sur ce modèle ●

(13) Voir article : « La convergence du marché Carbone américain », Lettre OTC Conseil juin 2009 - (14) *American Clean Energy and Security Act* (ACES), adopté par la Chambre des Représentants le 26 juin 2009 - (15) *American Clean Leadership Act* (ACLA), actuellement en discussion devant le Sénat - (16) Soit des crédits d'émission d'environ 4 milliards de tonnes, sans qu'aucune action de réduction des émissions de gaz à effet de serre ait été menée. La déliquescence de l'industrie vieillissante, fortement émettrice, doublée d'une production énergétique fondée essentiellement sur le gaz et non sur le charbon, ont suffi - (17) Voir les recommandations du Rapport Charpin, juillet 2009, <http://www.developpementdurable.gouv.fr>.

>> « L'Accord de Copenhague » : contenu et enseignements

Céline Nègre, Chargée d'études Risque environnemental

La Conférence mondiale de Copenhague sur les changements climatiques s'est achevée par le résultat le moins ambitieux que l'on pouvait prévoir. Ce n'est pas tant le fait que « L'Accord de Copenhague » soit une déclaration politique, donc non juridiquement contraignante, qui importe réellement. Son contenu et son mode d'adoption sont plus préoccupants, décevants à bien des égards. Mais ils sont surtout révélateurs d'un contexte et d'une complexité des enjeux qui a au moins le mérite d'apparaître désormais en pleine lumière.

>> Les silences de l'Accord

Décevant, « l'Accord de Copenhague » l'est avant tout en ce qu'il retient essentiellement des éléments déjà établis dans la Convention sur les changements climatiques, dont les signataires de l'Accord sont par principe Parties (volonté de combattre les changements climatiques ; responsabilités communes mais différenciées, etc.).

Beaucoup plus significatifs sont les éléments que l'Accord ne retient pas : si la reconnaissance de limiter l'augmentation de la température globale à 2°C est mentionnée, aucune date, ni d'échéance (2100 selon le GIEC), ni de référence (l'ère préindustrielle) n'apparaît. Idem en ce qui concerne le pic des émissions, qui devrait intervenir le plus rapidement possible, par simple coopération. Et, logiquement, aucun échéancier intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est mentionné.

>> L'absence d'engagements chiffrés pourtant déclarés

Symbole de la très particulière Conférence des Parties qu'a été celle de Copenhague, la déclaration qui en est issue se termine par deux tableaux... vides. Les Etats se sont engagés à y indiquer leur limitation d'émission pour 2020, au plus tard le 31 janvier 2010. A voir. D'autant plus qu'une nouvelle colonne est apparue, dédiée à l'année de référence choisie.



Ceci dit, au regard du blocage qui a marqué la Conférence, sans doute était-ce la seule voie de sortie. Le premier tableau concerne en effet les pays de l'Annexe I de la Convention (pays

développés), ce qui inclut les Etats-Unis. Cette procédure a donc au moins le mérite de maintenir cet Etat dans le cercle, de lui permettre d'inscrire ses engagements chiffrés, même dans la limite basse acceptée par le Congrès, sans avoir à revenir sur son adhésion au Protocole de Kyoto, qu'il continue de refuser. Les pays de l'Annexe I de la Convention qui sont aussi Parties au Protocole de Kyoto rempliront le même tableau, tandis que le second concerne les actions de réduction prévues par les pays en développement. La fenêtre était mince. Elle a été ouverte, mais n'a pas permis d'aller jusqu'à une forme particulière d'engagement de la part des grands émergents.

>> Les amorces de financement

La mention de financements octroyés aux pays en développement par les pays développés semble presque surprenante dans ce contexte. L'affirmation se double de premiers chiffres : autour de 30 milliards de dollars pour 2010-2012 et un objectif de rassembler 100 milliards de dollars par an à partir de 2020. Mais si le principe du contrôle MRV (*Measure, Reporting and Verification*) et l'inclusion du mécanisme REDD+ sur l'évitement de la déforestation sont intégrés, aucun mécanisme de mise en œuvre n'est précisé. L'annonce de la création d'un « Copenhague Green Climate Fund » brouille d'ailleurs plus les cartes qu'il n'apporte de réelle structuration financière (sources multiples d'alimentation, sans précision du partage, etc.).

>> Nature et enseignements de l'Accord

Juridiquement, « l'Accord de Copenhague » ne constitue pas une décision de la Conférence des Parties, pas même une déclaration qu'elle aurait adoptée. Il s'agit d'un texte à part, dont la Conférence des Parties a « pris note », et qui n'a été signé que par une trentaine d'Etats, loin des 194 membres de la Convention sur les changements climatiques.

L'avenir du Protocole de Kyoto n'étant pas mentionné, et les deux voies de négociation étant conservées (dans le cadre de la Convention et dans celle du Protocole), ce sont donc les jalons d'une troisième voie que pose l'Accord. Comme possibilité de certaines ouvertures, peut-être, comme élément de complexité supplémentaire dans un délai de négociations extrêmement serré, sûrement.

Tout a été dit ou presque des raisons de ce résultat : la rigidité de la présidence danoise, les limites du processus de négociation onusien, etc. Les deux semaines de la Conférence de Copenhague ont également mis à jour la réalité des unilatéralismes nationaux en matière de lutte contre les changements climatiques dès lors qu'il s'agit de mise en œuvre, et ce malgré la convergence politique de principe unique dans l'histoire. Elles ont aussi et surtout montré combien les équilibres évoluent entre le Nord et le Sud en matière d'exploitation des ressources, au-delà des éléments techniques et des conjonctures nationales ●

Vous pouvez également lire d'autres articles sur notre site internet : <http://www.otc-conseil.fr/fre/publications/copenhague-2009/introduction/introduction.html>