

LA NEGOCIATION CLIMAT A L'OUVERTURE DE LA CONFERENCE DE COPENHAGUE

Pierre Radanne

Président de l'association 4D, ancien président de l'ADEME

Le 3 décembre 2009



Synthèse

La négociation internationale sur le climat aborde une troisième étape cruciale avec le sommet de Copenhague, qui se déroulera du 7 au 18 décembre.

Rio, en 1992, a permis de faire émerger un consensus international sur l'existence du changement climatique et sur son origine : les émissions de gaz à effet de serre produites par les activités humaines. Kyoto, en 1997, a marqué les premiers engagements de réduction des émissions par les pays développés à horizon 2012. L'enjeu de Copenhague est que la communauté internationale prenne pour l'après-2012 les engagements nécessaires à la stabilisation du climat.

Car la science permet désormais de mesurer les efforts nécessaires pour endiguer le réchauffement climatique. Dans son 4^{ème} rapport (2007), le GIEC, qui réunit la communauté scientifique spécialisée sur le climat, a évalué à 2°C la hausse soutenable maximale de température moyenne de la planète : au-delà, les impacts sur l'environnement, l'approvisionnement en eau et la production alimentaire mettraient en danger l'avenir de l'humanité. Si nous ne faisons rien, la hausse de la température pourrait atteindre jusqu'à 6°C. Pour assurer l'objectif de stabilisation du climat à moins de 2°C, le GIEC fixe les réductions d'émissions mondiales à 50% d'ici 2050 (par rapport à leur niveau de 1990).

Sur cette base, les négociations ont longtemps patiné. Elles viennent de se débloquer dans la dernière ligne droite avant le sommet. Quel serait un bon accord à Copenhague ? Ses engagements devraient réunir trois caractéristiques.

Des engagements universels

Le changement climatique est le premier enjeu politique planétaire à solidarité obligatoire. Sur les autres sujets globaux (la faim, la crise financière, les pandémies...), une réponse mondiale est hautement souhaitable mais les tentatives de résolution dans le cadre national sont encore possibles. Pas pour le climat : il n'y a pas de maîtrise nationale du climat possible. Impossible d'améliorer le climat à Paris si on le dégrade à Washington et Pékin : il s'agit d'un bien public mondial indivisible.

Il faut donc une volonté de l'ensemble de la communauté internationale. Cela signifie, d'une part, que les deux pays industrialisés qui n'avaient pas signé le protocole de Kyoto s'engagent à Copenhague : les Etats-Unis et l'Australie. Et, d'autre part, que les autres pays (pays émergents, pays en développement) signent également à Copenhague.

Cet objectif d'universalité peut être atteint. La Chine et les Etats-Unis constituaient les principaux obstacles. Ils sont en passe d'être levés. L'Amérique d'Obama a rallié la négociation que Bush rejetait comme douteuse au plan scientifique et contraire aux intérêts économiques et au style de vie américains. L'annonce par la Chine le 26 novembre de réduire de 40 à 45% ses émissions d'ici 2020 ouvre la voie au ralliement des grands émergents (Inde, Brésil, Afrique du Sud...). Au total, il ne devrait plus y avoir de passagers clandestins du climat.

Des engagements ambitieux

Pour atteindre les objectifs du GIEC, les pays industrialisés doivent réduire leurs émissions de 85% pour 2050. En conséquence, les négociations de Copenhague, qui se fixent 2020 comme horizon, tournent autour d'engagements de réduction de 25 à 40% (par rapport à 1990).

Le problème principal est la disparité de situation entre pays développés. Certains pays ont déjà entamé la maîtrise de leurs émissions et peuvent donc prendre des engagements importants pour 2020. C'est le cas, notamment, de l'Union européenne, qui se situe déjà à -4.3% en 2007, mais aussi de la Suisse et de la Russie (du fait non de ses efforts climatiques mais de l'effondrement de son économie), dans une moindre mesure du Japon. Mais d'autres pays ont laissé leurs émissions dériver : la Nouvelle-Zélande (+22%), le Canada (+26%) et les deux pays non-signataires, Etats-Unis (+17%) et Australie (+30%). Ces pays sont des pays « vides », à faible densité démographique, qui n'ont jamais été confrontés aux limites de leurs ressources naturelles (contrairement aux pays « pleins » comme les pays européens ou le Japon) : il leur a fallu plus de temps pour réagir. Mais pour ces pays, des engagements de réduction de 25% par rapport à 1990 sont désormais inatteignables : cela signifierait des réductions de 40 à 60% par rapport à aujourd'hui - une réduction de moitié en à peine dix ans !

Il est contre-productif de maintenir de telles exigences. Elles entraîneraient soit le refus de signer des pays en cause, soit la prise d'engagements impossibles. Dans les deux cas, cela dégraderait gravement la crédibilité de l'accord. Il faut pourtant trouver un niveau d'engagements pour ces pays permettant un rattrapage. La solution passe par un changement d'horizon temporel, avec un double butoir à 2020 et 2030. Les pays en retard pourraient prendre des engagements plus légers en 2020 mais s'engageraient à rattraper leur retard pour 2030, avec un objectif de réduction global de 50% à cette date. C'est la proposition faite par Barack Obama. Elle doit être soutenue.

Pour atteindre les objectifs du GIEC, il faut aussi des engagements des pays en développement, notamment des émergents qui sont d'importants émetteurs. Ils doivent s'engager au minimum à atténuer la croissance de leurs émissions, puis à les réduire à partir de 2020.

Or pour ces pays, regroupés dans le « G77 + Chine », prendre de tels engagements aboutit à s'interdire le chemin de développement qu'ont suivi il y a quelques décennies les pays occidentaux, fondé sur une industrialisation à partir des combustibles fossiles. Ils refusent donc de s'engager en l'absence de scénario de développement alternatif. La négociation climat s'avère la première réelle négociation Nord-Sud depuis la décolonisation. L'incapacité de la négociation à aborder la question d'un développement du Sud compatible avec la stabilisation du climat a longtemps paralysé toute avancée.

La solution tourne autour d'un compromis « action contre argent ». Le soutien financier à apporter aux pays en développement est évalué à 150 Md\$ par an. Les contributions des pays industrialisés seraient versées dans un fonds pour le changement climatique. Elles ne seraient pas à sens unique

pour eux, puisqu'une part importante des investissements réalisés au Sud avec ce fond bénéficieraient aux entreprises du Nord.

Des engagements crédibles

La négociation à l'approche du sommet se cristallise autour de la nature juridique des engagements. L'idéal serait naturellement un traité juridiquement contraignant, permettant des sanctions en cas de non-respect. Avec en perspective la création d'une Organisation mondiale de l'environnement, dotée de son propre mécanisme de règlement des différends, sur le modèle de l'OMC. Cet objectif est inatteignable à ce stade : le Congrès américain refuse tout mécanisme de sanction.

L'option inférieure est un traité, présentant donc des engagements juridiques, mais sans mécanisme de sanction. C'est l'objectif pour Copenhague. Un tel traité crée du droit international. Il oblige aussi à une ratification, c'est-à-dire un débat dans les parlements de tous les pays, débats importants pour mobiliser les institutions et les sociétés civiles nationales. Cet objectif semble jouable. Barack Obama a ouvert la voie en ce sens.

L'option la plus dégradée consiste dans des déclarations politiques. Les pays s'engageraient politiquement, mais pas juridiquement. Il s'agirait, sur le plan formel, d'un accord à minima. Faudrait-il pour autant le rejeter ? Cela ne nous paraît pas constituer un deal breaker en soi. Il vaut mieux un accord à contenu fort et forme faible que l'inverse. En l'absence de mécanisme de sanction, la différence entre un traité et une déclaration politique est malgré tout limitée. La crédibilité de l'accord, finalement, est moins liée à sa forme juridique qu'à sa volonté et sa capacité de mise en œuvre effective dans les pays. Ainsi, le Canada et la Nouvelle Zélande ont signé le protocole de Kyoto ; ils n'ont pourtant fait aucun effort et ont massivement dérapé. Le Canada s'était engagé à une réduction de 6% de ses émissions pour 2012 ; il atteint déjà +26% en 2007. La Nouvelle Zélande avait un objectif de 0% ; elle est à +22%.

La crédibilité des engagements de Copenhague passent avant tout par des programmes d'action nationaux structurant leur mise en œuvre, adaptés à la réalité de chaque pays, et supervisés par la communauté internationale. C'est tout particulièrement nécessaire pour les pays en développement. Cela permettrait d'intégrer très concrètement tous les éléments du puzzle : la palette d'actions (mesures d'atténuation des émissions, lutte contre la déforestation, actions d'adaptation face au changement climatique), la transition vers le modèle alternatif de développement, les transferts de technologies, les contributions financières du Nord...

En conclusion, un bon accord à Copenhague est un accord universel, au contenu d'engagements le plus élevé, quitte à lâcher du lest sur la nature juridique, et dont la crédibilité sera assise sur la qualité d'élaboration, de financement et de suivi des plans d'action nationaux de mise en œuvre. En tout état de cause, un accord à tout prix à Copenhague, au prix d'un vidage de sa substance, ne servirait pas l'intérêt général : on sacrifierait l'avenir de la planète contre le gain politique éphémère d'un succès diplomatique en trompe-l'œil. Il s'agit d'engagements pour le post-2012, il reste encore un peu de temps, la négociation peut le cas échéant se poursuivre jusqu'à la conférence de Mexico, en décembre 2010. Encore faut-il que Copenhague, à défaut d'arriver en gare, mette au moins la négociation sur les bons rails.

La négociation climat entre dans sa troisième phase avec le sommet de Copenhague. La première, celle de la Conférence de Rio, a été marquée par la reconnaissance internationale de l'existence même du changement climatique et a posé les premiers jalons de la construction d'un cadre d'action général. Le cran suivant, passé avec le Protocole de Kyoto additionnel à la Convention de Rio, fut celui de la prise d'engagements contraignants de réduction des émissions par les pays développés à horizon 2012 (pays dits de l'Annexe 1 de la Convention : les pays membres de l'OCDE) et l'élaboration des premiers instruments économiques internationaux de lutte contre le changement climatique. L'enjeu de Copenhague est que la communauté internationale prenne pour l'après-2012 les engagements nécessaires à la stabilisation du climat.

La négociation de Copenhague doit en effet répondre à des exigences nouvelles :

- Le 4ème rapport du GIEC a fixé le niveau de réchauffement admissible à long terme, qui doit ensuite déterminer les engagements à moyen terme des pays ;
- La montée en puissance économique des pays émergents rend nécessaire leur implication progressive ;
- La nécessité de réintégrer les Etats-Unis dans la négociation et de rassembler les pays industrialisés sur un niveau d'engagements ambitieux et convergents ;
- Le besoin de réunir des moyens financiers et d'organiser des transferts technologiques vers les pays en développement - ce qui n'avait pas été assuré après Rio et Kyoto - et ainsi ouvrir le chemin vers une nouvelle voie de développement ;
- La mise en place de modes d'action concrets pour tous les pays qui tiennent compte de leur niveau différent de responsabilité et de capacité à faire, à travers des soutiens financiers.
- Le cadre habituel de la négociation parvient mal à répondre à ces attentes, d'où les blocages actuels. Réaliser une avancée décisive du rôle et des moyens des institutions internationales va ainsi constituer le chantier des négociations à venir.

1 – LE BILAN DU PROTOCOLE DE KYOTO

1.1 - LA PLUPART DES PAYS INDUSTRIALISES N'ATTEINDRONT PAS LES OBJECTIFS DE KYOTO

Le dernier pointage des émissions porte sur 2007. Les résultats des pays sont les suivants :

Emissions C02/1990¹	Objectif fixé à Kyoto pour 2012	Evolution des émissions en 2007
<i>Russie</i>	0 %	- 33,9 %
<i>Norvège</i>	+1 %	+ 10,8 %
<i>Union Européenne</i>	- 8 %	- 4,3 %
<i>Suisse</i>	- 8 %	- 2,7 %
<i>Japon</i>	- 6 %	+ 8,2 %
<i>Nouvelle-Zélande</i>	0 %	+ 22,1 %
<i>Canada</i>	- 6 %	+ 26,2 %
<i>Australie</i>	non signataire	+ 30,0 %
<i>Etats-Unis</i>	non signataire	+16,8 %

¹ Hors LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry) : utilisation des sols et déforestation

Les pays en transition et l'Union européenne seront les seuls à remplir leurs engagements de Kyoto. Certains comme le Japon n'y parviendront pas malgré des efforts réels. Mais d'autres pays ont laissé leurs émissions dérapier, Canada et Nouvelle-Zélande, ainsi que les deux pays non signataires : Australie et Etats-Unis. La nouvelle négociation est rendue terriblement difficile par cette extrême disparité.

Alors que l'échéance de 2012 se rapproche, beaucoup de pays signataires ne respecteront pas leurs obligations. Mais, plus les pays tarderont à lutter contre le changement climatique, plus les exigences de réduction des émissions et les nécessités d'adaptation deviendront fortes. Ne pas agir tôt présentera dès lors un coût économique et social croissant. Les objectifs annoncés ne seront acceptés que si la répartition des engagements entre pays suit un critère d'équité.

- Les pays concernés au sein de l'Union européenne sont surtout l'Espagne et l'Italie. Cependant, l'Union Européenne des 15 respectera son engagement de Kyoto, de -8% par rapport à 1990, grâce à quelques pays exemplaires comme l'Allemagne et le Royaume-Uni.
- Les pays de l'ex-URSS ont rempli leurs obligations par baisse, après la chute du communisme, de leur production industrielle. La diminution des émissions de la Russie et des nouveaux pays adhérents de l'Union Européenne est comprise entre 20 et 50%.
- Les résultats des autres pays industriels sont décevants : la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Suisse, la Norvège. Certains pays n'ont engagé aucune politique significative de lutte contre le changement climatique : le Canada, l'Australie et les Etats-Unis. Il s'agit là de pays ayant d'importantes ressources de combustibles fossiles et des modes de vie gaspilleurs en énergie.

Les résultats attendus pour 2012 seront en deçà des pourtant modestes 5,2% d'objectif moyen de réduction des émissions des pays développés fixés à Kyoto. Quant aux émissions mondiales, du fait de la montée en puissance des pays émergents (Chine au premier rang), elles ont encore augmenté d'un tiers depuis 1990.

1.2 - LES MECANISMES DE FLEXIBILITE

Les mécanismes de flexibilité décidés à Kyoto apportent un début de réponse à une question fondamentale : comment l'économie pourrait-elle prendre en compte des limites planétaires impératives, qu'il s'agisse de la limitation des émissions de gaz à effet de serre ou de la finitude des ressources dans un cadre ouvert de marché ? L'économie de marché ne peut en effet pas intégrer directement une contrainte à la fois globale et de long terme.

Ces mécanismes de Kyoto ont connu deux applications principales à ce jour :

- Le marché d'échange de quotas européen, le seul d'importance significative, qui a instauré des obligations de réduction des émissions aux principales branches énergétiques et industrielles et aux grandes installations de combustion. Ce marché fonctionne depuis 2005, mais avec des exigences de diminution faibles, d'où la valeur basse du carbone et donc un effet incitatif mineur.
- Le « mécanisme de développement propre » (MDP) concerne les investissements de réduction d'émissions dans les pays en développement. Il permet de donner une contrepartie, sous forme de certificats de réduction d'émission qui peuvent être vendus sur le marché des quotas, aux entreprises du Nord qui font des investissements propres au Sud. Ce sont surtout les projets industriels les plus importants, dans les pays émergents, qui en ont bénéficié. Les pays les moins avancés, pénalisés par une faible capacité de montage de projet et une complexité administrative excessive, n'y ont guère eu accès alors qu'ils devaient en être les principaux bénéficiaires.

Les faiblesses de ces mécanismes de flexibilité sont pointées du doigt, car réinterprétés à la lumière de la crise financière. Comme les subprimes, ils consistent en des valeurs à terme, car le prix du carbone ne sera réellement connu qu'aux échéances fixées par la négociation internationale, en 2012 puis en 2020. Ils sont donc vulnérables à la spéculation financière.

2 – L'ENTREE PAR LA SCIENCE DANS LA NOUVELLE NEGOCIATION CLIMAT

2.1 - LES CONCLUSIONS DU 4EME RAPPORT DU GIEC DE 2007

Dans son 4ème rapport (2007), le GIEC, qui représente la communauté des scientifiques spécialisés sur le climat, a exprimé ses conclusions sur l'urgence de lutter contre le changement climatique : Le réchauffement climatique doit être maintenu en dessous de 2°C par rapport à la température moyenne antérieure à l'ère industrielle. Au-delà, les impacts pour l'environnement mondial, l'approvisionnement en eau et en nourriture deviendraient insoutenables.

Pour assurer cet objectif de stabilisation de la température, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront être divisées par deux d'ici 2050. Cela implique que la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère reste inférieure à 450 ppmv² et pour cela que les pays industrialisés réduisent en moyenne leurs émissions de 85% pour 2050.

Pour réaliser cet objectif, les pays développés devront réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020. Mais malgré cela, par inertie, le niveau de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère continuera encore à augmenter.

Ce 4ème rapport introduit pour la première fois dans la négociation une échéance datée avec des objectifs précis de réduction des émissions à long terme. Dès lors, les Nations-Unies devront se prononcer sur l'évolution du climat. Concrètement, la communauté mondiale aura à décider le climat qu'il fera sur terre pour ce siècle et même au-delà. Une incapacité à se prononcer reviendrait à accepter une dégradation inexorable du climat.

En outre, selon les projections, même si les pays industrialisés réduisent leurs émissions à zéro, cela ne suffira pas pour stopper le réchauffement. Pour diviser les émissions par deux d'ici 2050 par rapport à 1990, les pays émergents devront connaître leur maximum d'émissions en 2020, puis les réduire.

En outre, le coût de l'atténuation des émissions et de l'adaptation est déjà très élevé. Il le sera plus encore si les actions sont reportées dans le temps. Le rapport Stern de 2006 estime qu'en cas de report de 10 ans des investissements nécessaires, ce coût serait multiplié par 5 ou 10.

2.2 - LA RECHERCHE D'UNE VISION PARTAGEE

Une division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre pour 2050 exige une prise en charge solidaire par toute l'humanité. Or, cette décision ne peut être obtenue que si elle assure une garantie de développement à tous les pays, surtout aux plus pauvres. Un développement qui devra suivre un chemin différent de celui de pays dont l'industrialisation fut réalisée à partir des combustibles fossiles. La formulation d'une « vision partagée » des objectifs climatiques a buté sur

² Ppmv : partie par million en volume

l'absence de scénario de développement proposé aux pays en développement regroupés dans le « G77 + la Chine ». La négociation climat s'avère la première réelle négociation nord-sud depuis la décolonisation. En effet, si le sud a besoin de l'aide du nord pour réaliser son développement, le nord a tout autant besoin du sud pour stabiliser le climat. A Copenhague, la question du développement revient au cœur de la négociation. Or, ces dernières années, bien peu d'efforts ont été réalisés pour la conception d'un développement accessible à tous les peuples et compatible avec la nécessité impérieuse de stabiliser le climat.

La conférence de Bali de 2007 n'a pas su faire mieux, à travers le Plan d'Action de Bali, que d'élaborer une liste ordonnée de sujets à traiter (objectifs climatiques à long terme, mesures d'adaptation et d'atténuation des émissions, finances et transferts de technologies). L'année 2009 s'est donc ouverte à la fois sans réel mandat politique et dans l'attente de la nouvelle position américaine.

3 - LA PRISE D'ENGAGEMENT DES PAYS INDUSTRIALISES POUR LA DEUXIEME PERIODE DU PROTOCOLE DE KYOTO

L'enjeu est évidemment un engagement de réduction des émissions des pays développés à des niveaux comparables, incluant les Etats-Unis, et se situant dans une trajectoire compatible avec une réduction de 85% pour 2050. Fin novembre, le niveau global de réduction qui résultait des déclarations des pays industrialisés, Etats-Unis compris, est de - 22% pour 2020 par rapport à 1990, soit en dessous de la demande du GIEC (entre -25 et -40%). Pour avancer vers un accord, un progrès supplémentaire devra être effectué par certains pays pour franchir la barre des -25% (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Russie).

3.1 - LE CAS DE L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne se positionne comme pouvant atteindre en 2012 les engagements souscrits à Kyoto. Elle s'est ensuite fixée comme objectif pour 2020, 20 à 30% de réduction d'émissions depuis 1990 pour l'Europe des 27 en fonction des engagements qui seront pris par les autres pays. Celle-ci ayant déjà réduit en 2007 ses émissions de 4,3%, l'objectif de -20% en 2020 représente un engagement supplémentaire peu élevé de 15,7% sur 13 ans (entre 2007 et 2020). Un engagement de l'UE des 27 à -30% de réduction d'ici 2020 représente un objectif encore atteignable à condition que des décisions rapides soient prises, notamment dans le domaine crucial des transports.

Sa position centrale acquise dans la négociation va être mise à l'épreuve sur deux enjeux :

- Reprendre les acquis du Protocole de Kyoto dans un nouvel accord juridiquement fiable et contraignant ;
- Ouvrir la voie, à travers un soutien financier important et pérenne, aux pays en développement et aux pays émergents, vers un nouveau mode de développement.

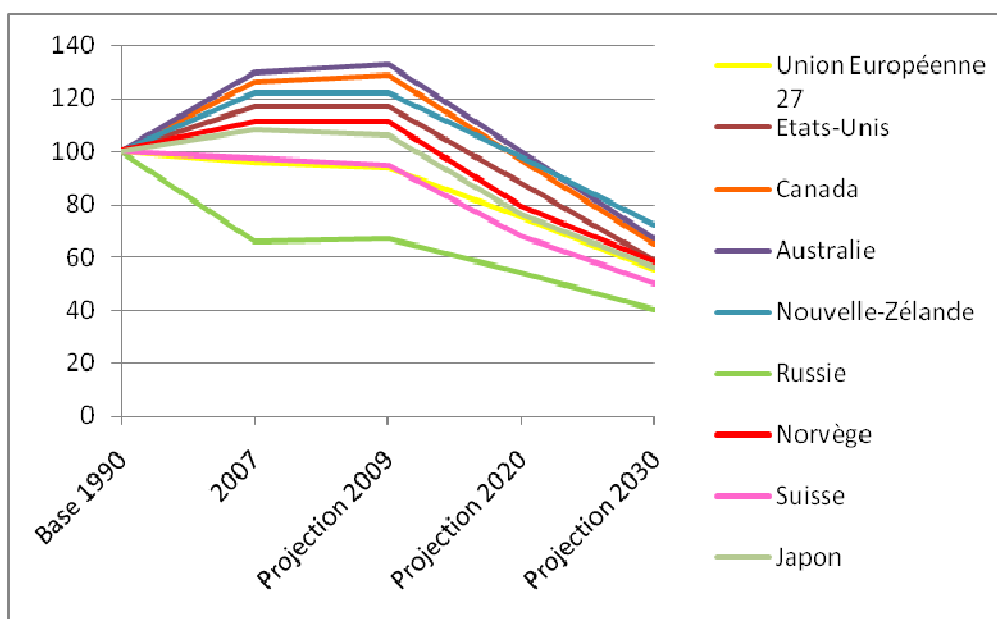
3.2 - LA DISPARITE DE SITUATION ENTRE PAYS DEVELOPPES

Les pays - autres que ceux de l'ex-URSS et de l'Union Européenne – peuvent difficilement s'inscrire dans la fourchette de 25 à 40% de réduction demandée par le GIEC pour 2020, dans la mesure où leurs réductions acquises sont trop faibles ou inexistantes.

L'équation à résoudre dans la négociation est donc :

- D'éviter d'imposer aux pays ayant dérapé des obligations inatteignables et dès lors, soit les obliger de fait à sortir de la négociation, ce qui casserait tout processus de solidarité, soit d'accepter des objectifs irréalisables et donc de dégrader la crédibilité de l'accord.
- De trouver une solution qui permette un retour à un niveau satisfaisant. Celle-ci ne peut consister qu'à proposer une double période d'engagement à 2020 et 2030, pour permettre un rattrapage incluant des investissements lourds nécessitant du temps. C'est la voie choisie par Barack Obama avec un engagement de -42% en 2030 pour les Etats-Unis par rapport à 2005. C'est là un effort maximal possible, même si cela ne représente que -22% par rapport à 1990 compte tenu du retard accumulé.

Les évolutions des émissions des pays développés selon un scénario volontariste aux horizons 2020 et 2030 dans sur une hypothèse de réduction annuelle nette de 3 % par an³.



La manière de renforcer cet objectif pourrait ensuite consister à souscrire des engagements fermes jusqu'en 2030 pour permettre à certains pays de rattraper leur retard.

Les pays développés devraient ainsi pouvoir atteindre une réduction globale des émissions qui approche d'une division par deux de leurs émissions à l'horizon 2030 pour réussir une réduction de 80 à 85% des émissions pour 2050.

3.3 - L'IMPLICATION DES PAYS EMERGENTS

Les pays émergents ne s'engageront que si les pays développés prennent des engagements suffisants. En attendant, ils s'opposent à toute différenciation par rapport aux pays en

3 - les trajectoires ici reprises sont celles des émissions des 6 gaz à effet de serre du protocole de Kyoto hors lulucf.

développement. Par ailleurs, ils conviennent qu'ils ne peuvent réussir leur développement sans s'engager dans une stratégie à bas niveau d'émissions. L'annonce par la Chine le 26 novembre de réduire de 40 à 45% son intensité carbone d'ici 2020 a constitué une avancée décisive. Il est évidemment souhaitable que la voie ouverte par la Chine soit suivie par tous les pays émergents : l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, les grands pays pétroliers.... Il faudra, selon leur stade de développement et leurs possibilités, déterminer la part d'effort national et la nature des soutiens nécessaires de la part des pays développés (technologie, finance).

4 - LES DIVERGENCES DE FORME JURIDIQUE

4.1 - UNE NEGOCIATION PRISE AU PIEGE DE SA COMPLEXITE

L'arrivée à échéance des engagements des pays développés signataires du Protocole de Kyoto a ouvert une nouvelle phase de négociation internationale, afin de convenir des engagements de ces pays pour la période post 2012. Mais, en pratique, cette négociation ne pouvait entrer dans une phase active qu'après l'élection présidentielle américaine de 2008 afin de permettre un retour des Etats-Unis dans le processus.

Les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le Protocole de Kyoto, deux processus parallèles ont été mis en place : l'AWG-LCA⁴, qui vise le renforcement de la Convention et la fixation d'objectifs à long terme et d'actions nouvelles à partir du Plan d'Action de Bali et l'AWG-KP⁵, qui porte sur la poursuite du Protocole de Kyoto. Un seul processus simplifierait la démarche, mais nécessiterait un accord des pays sur un instrument juridique unifié, ce qui fut impossible.

4.2 - LE REFUS DES ETATS-UNIS DE REVENIR DANS LE CADRE DU PROTOCOLE DE KYOTO

L'administration de Georges W. Bush avait quatre objections contre le Protocole de Kyoto :

- Un doute sur la réalité scientifique du changement climatique ;
- L'idée que la lutte contre le changement climatique serait défavorable aux intérêts économiques et au style de vie des américains ;
- La nécessité d'une implication des grands pays émergents ;
- Le refus d'un traité juridiquement contraignant assorti de sanctions dans le cadre de l'ONU.

Les deux premières objections ont été levées. Mais les Etats-Unis ont réaffirmé en mars qu'ils ne ratifieraient pas le Protocole de Kyoto. Cela a été interprété par les autres pays comme la demande d'un autre protocole qui réunirait enfin tous les pays. Mais le département d'Etat américain reste hostile à la signature de toute forme d'accord contraignant, sous forme de protocole. L'administration Obama a donc opté pour la stratégie suivante :

- D'abord, faire voter par le Congrès une loi nationale fixant des objectifs de réduction des émissions pour 2020 et des dispositions législatives et budgétaires d'une nouvelle politique énergétique et climatique. La loi Waxman-Markey en débat au Congrès américain intègre un engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 17% par rapport de 2005. Elle a été votée par la Chambre des représentants. Une nouvelle rédaction, la loi Kerry-Boxer, est en cours d'examen au Sénat.

⁴ Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action

⁵ Ad Hoc Working Group on Further Commitment for Annex I Parties under the Kyoto Protocol

- Ensuite seulement, s'engager sur la scène internationale au plan des engagements d'émissions et des transferts financiers et technologiques.

Mais au refus prévisible du Protocole de Kyoto a succédé pendant la négociation un refus de tout protocole. La question posée est donc de savoir si les Etats-Unis accepteront de s'inscrire dans le cadre d'un traité international juridiquement contraignant. Le sort de la conférence va largement se jouer sur la position que prendra le président Obama le 9 décembre sur la nature juridique du texte de négociation : nouveau protocole ou simples décisions rattachées à la Convention de Rio. La seconde question à trancher sera celle de l'ampleur de leur contribution financière au plan international.

Mais le vote final du Congrès n'interviendra qu'après la Conférence de Copenhague. A l'ouverture de la conférence, la délégation américaine devra par conséquent choisir, soit de s'inscrire dans le cadre d'un nouveau protocole intégrant le Protocole de Kyoto, soit d'exiger que les accords prennent la forme de décisions rattachées à la seule Convention de Rio. D'où le flou juridique actuel. Les toutes dernières évolutions semblent pencher dans le sens d'un accord américain en faveur d'un nouveau protocole à la condition que celui-ci soit amputé de toute sanction inscrite dans le Protocole de Kyoto

5 - L'IMPORTANCE HISTORIQUE DE LA NEGOCIATION CLIMAT

5.1 - UN DEFICIT DE CONFIANCE

A la veille de la conférence de Copenhague, il n'y a pas de point d'appui solide pour les négociations, ni sur les objectifs climatiques, ni sur les engagements des pays industrialisés, ni sur le cadre juridique. D'autre part, du fait des promesses non tenues de soutien par les pays industrialisés lors de la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto (transferts de technologies, aide publique au développement), la crise de confiance est réelle. Parce qu'ils sont surtout inquiets quant à leur future trajectoire de développement du fait de la nécessité d'une division par deux des émissions mondiales d'ici 2050, les pays en développement adoptent une position défensive. Pourtant, la mise en place des politiques sobres en carbone ne peut être reportée à plus tard.

5.2 - LA PREMIERE QUESTION A SOLIDARITE OBLIGATOIRE

Le changement climatique constitue la première question politique planétaire à solidarité obligatoire. Il y a bien eu auparavant d'autres questions d'ampleur planétaire : la faim dans le monde, les grandes épidémies... autant de questions que les pays ont surtout essayé de résoudre dans leur cadre national, souvent sans réelle solidarité internationale. Le changement climatique présente lui une spécificité marquée. Avant l'ère industrielle, le climat était stable, réglé par les cycles naturels. Maintenant qu'il change du fait de l'activité humaine, son évolution pour chaque pays, n'est pas maîtrisée par les seules actions réalisées par celui-ci. Cette évolution du climat résulte des choix et des pratiques de l'ensemble des pays du monde. Ainsi, il n'y a pas de maîtrise nationale du climat possible. Le climat mondial est un objet indivisible, insécable. Il ne peut y avoir qu'une maîtrise climatique mondiale et solidaire, c'est-à-dire qu'au niveau des Nations-Unies. La politique d'un pays pour stabiliser le climat ne peut voir son efficacité garantie que dans l'engagement simultané et équitable de tous les pays. Cet aspect va bouleverser la diplomatie mondiale et devra mener à une gouvernance collective dans le cadre de l'ONU, assortie d'un système de sanctions pour garantir le respect d'un effort équitable et proportionné entre pays.

5.3 - UNE OBLIGATION DE NEGOCIATION NORD-SUD

Le bon point d'entrée dans la négociation aurait dû être des critères d'équité, à la fois sur le niveau et la nature des engagements mais également sur le soutien à apporter aux pays en développement. L'une des principales erreurs de l'actuelle négociation fut son incapacité à l'aborder, il en a résulté des différences d'appréciation accrues et un blocage des positions de la part des pays émergents et des pays en développement. La conséquence en est que les pays émergents et les pays en développement tendent à conditionner à des transferts financiers tout passage à l'action vers un développement qui modère leurs émissions. Les exigences du G77 qui comprend pays émergents et pays en développement portent sur les réductions d'émissions des pays industrialisés et sur les moyens financiers et technologiques nécessaires à l'adaptation et à l'atténuation des émissions. Il privilégie au plan financier les contributions des pays développés à travers l'aide publique au développement avec des attributions décidées de façon paritaire dans le cadre de l'UNFCCC⁶. La négociation va donc prendre la forme « action contre argent ». Mais heureusement, les travaux ont beaucoup avancé au plan des diverses formes d'action.

6 - LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les négociations ont depuis deux ans fortement avancé pour ouvrir une large palette de possibilités d'action pour tous types de pays :

- La mise en place d'actions de programmes nationaux d'atténuation des émissions dans le cadre des NAMAs (Nationally Appropriate Mitigation Actions, ou « Actions d'atténuation appropriées à l'échelle nationale ») et l'élaboration de stratégies de développement à bas niveau de carbone moyennement un soutien financier ;
- L'extension des plans d'actions nationaux d'adaptation (PANAs) et leur financement en privilégiant les pays les moins avancés et les îles ;
- Les transferts de technologies notamment par le renforcement des capacités et la formation ;
- La mise en place d'un mécanisme REDD⁷ de protection des forêts pluviales.

6.1 - L'ADAPTATION FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ENCLENCHE

Adaptation et atténuation sont deux registres d'action évidemment complémentaires. Travailler à l'adaptation ne signifie nullement renoncer à lutter contre le changement climatique. Cela constitue une nécessité sociale absolue. Les pays en développement sont les principales victimes d'un réchauffement dans lequel ils n'ont pourtant que peu de responsabilité.

Malgré les constats d'impacts négatifs grandissants, les actes sont loin d'être à la hauteur. Le fonds pour l'adaptation, créé par le Protocole de Kyoto, n'a pas bénéficié des contributions volontaires des Etats attendues pour soutenir la réalisation des PANAs réalisés par les pays les moins avancés. Le régime post 2012 doit maintenant déterminer les actions à entreprendre, les pays bénéficiaires et les moyens financiers nécessaires. L'UNFCCC a estimé la part à consacrer à l'investissement additionnel d'adaptation pour les pays en développement à entre 28 et 67 milliards US\$.

⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change, ou Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en français.

⁷ REDD : Réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation forestière

6.2 - LES ACTIONS D'ATTENUATION DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

La principale avancée de la négociation est la proposition de plans nationaux d'action d'atténuation à élaborer par les pays en développement. Cette proposition émise par la Chine de NAMAs constitue un progrès déterminant car il s'agit d'un passage généralisé à l'action partout dans le monde. Ces actions seraient consignées dans un registre sous l'égide de l'UNFCCC. Le système à décider devra ouvrir un large spectre d'actions et d'instruments, au plus proche des réalités des pays et des territoires.

Il faudra ensuite que la mise en mouvement des pays en développement pour lutter contre le changement climatique soit réalisée de façon équitable en fonction des capacités de chacun et que la complexité des mécanismes n'aboutisse pas une nouvelle fois à évincer les pays les moins avancés. Pour s'engager dans la voie des NAMAs, il va falloir convaincre les pays en développement -méfiants suite aux déconvenues passées- du bien fondé de ce mécanisme, notamment en leur démontrant en quoi les NAMAs seront un outil qui permettra de faire converger atténuation et développement.

Leur mise en œuvre dépendra de l'éventail des modes de financement proposés et du niveau des contributions et des engagements de réduction des pays développés. Il faudra aussi assurer des transferts de technologies et renforcer des capacités. Un travail considérable sera à entreprendre afin de constituer un système d'intéressement financier des pays en développement à l'action. Ce processus ne sera viable que si une confiance s'installe à la fois au plan des moyens financiers effectifs apportés par les financeurs et l'efficacité des actions conduites par les pays en développement. Les modalités pratiques du système « MRV⁸ » proposé à Bali consiste à assurer que les actions soient mesurables, notifiables et vérifiables par la tenue de registres. Cet aspect est totalement déterminant pour la qualité de la gouvernance à long terme.

6.3 - LA LUTTE CONTRE LA DEFORESTATION ET LA DEGRADATION DES FORETS

L'un des dossiers les plus avancés est la lutte contre la déforestation des forêts pluviales et la dégradation des forêts et la gestion durable des forêts (ou REDD). Des points restent à affiner :

- la détermination des modes de financement, d'abord publics et ultérieurement avec la finance carbone une fois la traçabilité des actions rendue possible ;
- l'implication du plus de pays possible afin que la déforestation ne se « déplace » pas d'un pays à l'autre ;
- les modalités du lancement aussitôt la conférence de Copenhague d'un dispositif opérationnel immédiat soutenu par des contributions financières volontaires des pays développés.

La négociation a aussi pointé la nécessité d'un mécanisme équivalent pour l'agriculture afin d'accroître la production alimentaire mondiale, contrer la désertification et stocker davantage de carbone dans les sols.

6.4 - LES TRANSFERTS DE TECHNOLOGIES

L'urgence de la lutte contre le changement climatique rend nécessaire une diffusion la plus rapide possible des meilleures pratiques dans tous les pays. La négociation a donc porté principalement sur :

- le renforcement des capacités des pays en développement par un grand effort de formation,
- l'identification des technologies clés et faciliter leur transfert,

⁸ Measurement, Reporting and Verification in a post-2012 Climate Agreement.

- la question épineuse de la propriété des brevets sur les technologies les plus récentes,
- la coordination des programmes de recherche au plan international.

7 - LE FINANCEMENT

7.1 - LES ATOUTS ECONOMIQUES DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'urgence d'agir découle aussi de la tendance actuelle vers des prix élevés de l'énergie. La forte croissance des économies émergentes continue d'alimenter la demande mondiale de pétrole. Le prix du pétrole a plus que triplé par rapport à sa valeur lors des conférences de Rio et de Kyoto. Si les prix des combustibles fossiles ont connu un ressac du fait de la crise économique et financière, il est malheureusement clair qu'ils repartiront à la hausse avec la reprise économique mondiale.

Tout au long du XXème siècle, il pouvait sembler non prioritaire de rechercher cette efficacité, tant que le prix d'accès à ces ressources baissait régulièrement. Maintenant, un usage plus efficace des ressources devient indispensable pour en assurer l'accès à tous les pays en développement, car à la fois leur demande mondiale augmente et elles s'avèrent inégalement réparties dans le monde. En conséquence, valoriser le potentiel d'efficacité énergétique facilitera l'accès des populations à l'énergie. Economiser un KWh s'avère généralement plus économique que d'en produire un supplémentaire. Les économies d'énergie et les énergies renouvelables sont aussi favorables à l'activité économique locale et à l'emploi. La lutte contre le changement climatique consiste en des actions souvent bénéfiques pour les économies et ne constituera pas des fardeaux financiers défavorables au développement.

7.2 - LES TRANSFERTS FINANCIERS NORD-SUD

La question du financement est l'autre enjeu décisif de la négociation :

Les contributions des pays industrialisés vers les pays en développement

Les chiffres avancés de besoins sont de l'ordre de 150 milliards de US\$ par an d'ici 2030. Les contributions peuvent être soit volontaires, soit fixées au prorata des émissions des pays et de leur richesse par habitant. Cette dernière proposition est celle du Mexique soutenue par l'Union Européenne. La prévisibilité et la pérennité des ressources constituent des qualités importantes, car ce sont elles qui déterminent la fiabilité de l'aboutissement des projets.

La constitution d'un fonds dans le cadre de l'UNFCCC

Ce fonds recevrait les contributions des pays développés et en répartirait l'affectation selon les priorités : renforcement des capacités, atténuation, adaptation, REDD, transfert de technologies. Deux schémas de modes de décision de concours financiers existent sur le plan international : la Banque Mondiale avec un pouvoir de décision dévolu aux pays financeurs et les instances financières du système de l'ONU avec parité entre représentants des pays financeurs et des pays bénéficiaires.

Des règles doivent apporter des garanties de qualité des projets pour assurer la sécurité des contrats et attirer les diverses formes de financement y compris privés.

Les voies d'attribution des soutiens aux pays en développement

La priorité est de s'assurer que le processus privilégie les programmes élaborés par les pays en développement dans le respect de leur stratégie nationale. Il convient de permettre une instruction des projets rapide, équitable et décentralisée ; l'efficacité opérationnelle du processus sera déterminante, notamment pour attirer les financements privés.

Le choix de circuit financier porte sur l'utilisation soit de structures existantes (agences régionales de développement, banques bilatérales...) soit des dispositifs nouveaux. Une décentralisation de l'exécution des financements aiderait à prendre en compte au mieux les réalités des pays.

Le panachage d'argent public et d'argent privé

Plus on attirera de l'argent privé, plus on accroîtra les capacités des politiques climat. Le cœur du système de financement devra être constitué par des financements publics, seuls susceptibles de contribuer au renforcement des capacités, à la diffusion des savoir-faire, à la mise en place des cadres institutionnels et au soutien d'opérations pilotes. Une fois ce socle constitué et grâce à la capacité de prévoir les réductions d'émissions obtenues par les projets, la finance carbone et les acteurs privés pourront s'impliquer. Le système de financement doit faciliter le mixage entre argent public et argent privé, l'un confortant l'autre en facilitant l'absorption du risque. Il faudra aussi déterminer en fonction du devenir des instruments du Protocole de Kyoto après Copenhague une architecture générale concernant la finance carbone ;

L'investissement dans les pays en développement répond à trois enjeux :

- Il présente un intérêt réciproque entre partenaires : contribuer au sud aux stratégies nationales de développement et apporter au nord autant qu'au sud une perspective de stabilisation du climat ;
- Il contribue à un plan de relance économique mondial en soutenant des réalisations rentables notamment énergétiques et en développant les échanges ;
- Il permet d'avancer vers une nouvelle voie de développement à bas niveau de carbone, ce qui conditionne un accord mondial durable.

La mise en place de ces financements sera progressive, à mesure que les projets pourront être élaborés.

8 – LA STRUCTURE DE L'ACCORD POSSIBLE A COPENHAGUE

La conférence de Copenhague devra aboutir sur cinq questions dans l'ordre probable suivant : le niveau d'engagement des pays industrialisés, la nature juridique de l'accord, les modalités d'action, le niveau du financement et la vision partagée à long terme. Comme ces enjeux sont interdépendants, aucun accord n'a pu être trouvé sur ces questions. Au stade actuel, l'accord qui pourrait être conclu à Copenhague, fait l'objet d'une profonde incertitude, même si des progrès décisifs ont été accomplis fin novembre.

8.1 - L'INSCRIPTION DE L'ACCORD DANS UN PROTOCOLE (CELUI DE KYOTO OU UN AUTRE)

Le Protocole de Kyoto a constitué une avancée de la diplomatie mondiale. La gestion collective du climat nécessite un contrat fort entre pays qui fixe des objectifs équitables et comparables en termes d'effort, qui assure un financement stable pour avancer vers un développement sobre en carbone. Le Protocole de Kyoto en fut l'ébauche en fixant des objectifs juridiquement contraignants aux pays développés. Car revenir à de simples déclarations nationales sans système obligeant au respect des

engagements offrirait une échappatoire aux pays qui négligent la lutte contre le changement climatique. Il est en outre absolument indispensable que les parlements nationaux soient saisis afin de traduire l'accord dans les politiques nationales et que soient stimulées les politiques territoriales des régions et des villes.

La conférence de Copenhague aura à trancher entre trois options théoriques :

- Une signature du Protocole de Kyoto, une option espérée en début d'année devenue irréalisable ;
- L'adoption par l'assemblée plénière de l'ONU à Copenhague de décisions qui prendraient la forme de textes adossés à la Convention de Rio ; c'est-à-dire des délibérations qui se situent à l'extérieur du Protocole de Kyoto ou de tout autre protocole ;
- L'adoption du principe d'un nouveau protocole, qui reprenne les dispositions du Protocole de Kyoto et y intègre les propositions préparées par le groupe de travail sur les actions à long terme.

Quelques éléments sont à retenir pour s'y retrouver dans le processus de négociation de l'ONU. Un traité prend la forme d'une convention qui peut ensuite avoir des protocoles additionnels. L'une et l'autre de ces catégories de textes sont soumises après accord en assemblée générale de l'ONU à ratification par les parlements nationaux. Une procédure qui prend près de deux ans, un délai qui rend nécessaire un accord en 2010 pour permettre une entrée en vigueur effective en janvier 2013 du régime post 2012. Un traité peut faire l'objet de décisions applicatives décidées par les pays signataires en assemblée plénière, ce sont les « décisions de CdP » qui ne nécessitent pas de ratification pour être applicables.

Dans le processus actuel, la qualité du traité n'est pas tout. Il y a une forme d'échec dans la négociation dont on parle peu. Celle paradoxale d'un bon traité mais qui resterait sans application significative par les pays au plan territorial. Seul un traité à ratifier peut assurer ce lien et mobiliser les institutions démocratiques par un débat dans les parlements de tous les pays. Cette option semble de nouveau accessible. La venue du président Obama le 9 décembre à Copenhague, une semaine avant la phase finale, semble aller dans le sens d'une volonté de déblocage sur la finalisation des textes de négociation. Mais la discussion va être rude quant aux règles qu'il pourrait contenir pour garantir le respect des engagements. Les Etats-Unis restent opposés à un cadre contraignant. A côté de cela, il faudra aussi adopter des dispositions transitoires avant l'entrée en vigueur du nouveau régime en 2013. Celles-ci auront pour rôle, par contributions financières volontaires des pays industrialisés, de renforcer les capacités des pays en développement et réaliser des projets pilotes.

8.2 - LES DEBOUCHES POSSIBLES DE LA CONFERENCE DE COPENHAGUE

Si toutes les étapes qui précèdent sont franchies, alors un accord général sur la vision partagée pourra être conclu. La délibération de l'assemblée plénière de l'ONU pourra prendre en engagement solennel de stabiliser le climat et le contenir en deçà d'un réchauffement de 2°C d'ici 2050.

Plusieurs scénarios sont possibles :

- Celui défavorable d'une négociation qui s'avère difficile et s'éternise le 18 voire le 19 décembre, il ne deviendra alors guère possible de finaliser ni un texte de protocole, ni des décisions sur tous les sujets, tant les divergences sur ceux-ci seraient restées importantes. Il faudra reprendre la négociation au plus vite en 2010.
- Celui souvent évoqué de l'adoption par les chefs d'Etat d'une déclaration politique de quelques pages, qui constituerait le mandat politique d'un accord à finaliser. Evidemment plus cet accord

sera ambitieux et clair, plus sa traduction en 2010 sera facile, peut-être grâce à une réunion (conférence des parties) intermédiaire au début de l'été.

- Celui d'un débloccage rapide dès le début de la conférence des parties à Copenhague (avant le sommet des chefs d'Etat) sur la nature de l'accord. Ainsi, la venue de Barack Obama annoncée le 9 décembre pourrait permettre d'avancer sur la nature du texte d'accord. Des propositions de textes sont en cours d'élaboration, de la part du secrétariat, de la présidence danoise... Il faudra arbitrer sur la méthode suffisamment tôt pour permettre aux négociateurs de finaliser des textes à faire adopter en assemblée plénière finale.
- Celui, qui semble ouvert, de l'adoption d'un texte préparatoire de protocole qu'il faudra finaliser en 2010.

La conférence des parties suivantes de Mexico en décembre prochain sera donc importante soit pour achever l'accord soit pour le compléter au niveau des dispositions applicatives ouvrant la voie à la ratification parlementaire par les Etats.

De toute façon, il faut faire vite. Ni la stabilisation du climat, ni les populations vulnérables, ni l'élaboration de nouvelles stratégies de développement ne peuvent attendre.