

Négociations internationales sur le climat pour le régime post 2012

Note de décryptage à la veille de la CdP-15 de Copenhague
Résumé à l'intention des décideurs

Décembre 2009



Institut de l'énergie et de l'environnement
de la Francophonie
IEPF

La négociation climat entre dans sa troisième phase. 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 dits de l'Annexe I de la Convention (les pays membres de l'OCDE) et l'élaboration des premiers instruments économiques internationaux de lutte contre le changement climatique.

Cette troisième négociation doit répondre à des exigences totalement nouvelles :

- Le 4^{ème} 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 nécessité de réintégrer les Etats-Unis dans la négociation et de rassembler les pays industrialisés sur un niveau d'engagements ambitieux et convergents ;
- La montée en puissance économique des pays émergents rend nécessaire leur implication progressive ;
- 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 ne parvient pas à répondre à ces nouvelles 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.

Afin de comprendre la négociation de Copenhague, il est nécessaire de la resituer dans son processus historique. Cette note présente ainsi cette négociation dans sa progression historique.

1 - La compréhension progressive du changement climatique

La compréhension de la capacité de certains gaz à piéger le rayonnement infrarouge émis par la terre date de 1827. Dès le 19^{ème} siècle, on a pu constater que le cœur du processus d'industrialisation consistait à utiliser des quantités croissantes de charbon, puis de pétrole et de gaz naturel et donc à émettre du dioxyde de carbone dans l'atmosphère (CO₂). Si le processus d'accroissement de l'effet de serre par ces quantités toujours plus élevées de gaz est un fait scientifique établi depuis longtemps, pendant un siècle et demi on est resté dans l'impossibilité d'en vérifier les conséquences, ne sachant pas mesurer et établir la moyenne de la température terrestre en tous points de la planète.

Dans les années 60, l'envoi de satellites météo dans l'espace a permis de comprendre globalement le fonctionnement de l'atmosphère et de suivre la température et les précipitations. Puis, en 1985, l'analyse des glaces de l'Antarctique permit de reconstituer le climat terrestre et la composition de l'atmosphère sur 150.000 ans. Et ainsi de distinguer, à travers la succession de périodes glaciaires et interglaciaires, les processus de nature astronomiques (variations de distance de la terre au soleil, activité solaire...) de ceux liés à la variation de composition de l'atmosphère. L'alerte émise par les scientifiques a trouvé un écho rapide auprès des responsables politiques et des institutions internationales. Le Groupement Intergouvernemental des Experts sur l'Evolution du Climat (GIEC), aussitôt constitué par les Nations Unies et l'Organisation Météorologique Mondiale, a établi en 1990 une fourchette du réchauffement prévisible d'ici 2100 entre 2 et 6°C, en fonction des scénarios d'émissions de gaz à effet de serre de l'humanité. Pour en percevoir l'importance, rappelons que cette dernière valeur équivaut à l'écart de température qui sépare l'ère glaciaire de la période actuelle.

2 - L'engagement des pays dans la lutte contre le changement climatique

La Convention de Rio

La mobilisation politique a été très rapide après 1985. Il ne s'est écoulé que sept ans entre la compréhension du lien qui existe entre les émissions de gaz à effet de serre, la composition de

l'atmosphère et les fluctuations du climat terrestre et la signature à Rio d'un traité international en 1992. La Convention de Rio sur le changement climatique (CNUCC) a permis trois avancées :

- La reconnaissance par la communauté des nations de la réalité du changement climatique et de sa cause anthropique.
- La reconnaissance que les pays doivent agir selon leurs responsabilités historiques et leurs capacités. Les pays industrialisés étant jusqu'à présent responsables de l'actuelle concentration de gaz à effet de serre, l'obligation d'action porte d'abord sur eux.
- Une incitation des pays à agir pour stabiliser le climat, mais sans fixer de modalités précises d'action, au-delà de publier des inventaires d'émissions et des communications nationales concernant leur politique climatique.

Malheureusement, la Conférence de Rio a été peu suivie d'actions effectives de réduction des émissions de gaz à effet de serre par les pays industrialisés. Ses dispositions ne suffisaient pas.

● **Le Protocole de Kyoto**

En 1995, le mandat de Berlin a fixé un nouveau cadre, basé sur deux piliers :

- La fixation d'obligations contraignantes de réduction d'émissions aux pays développés ;
- Le recours à des obligations de résultat, sous forme de diminution d'émissions sur la période 1990-2012, du fait de l'incapacité à s'accorder sur des moyens communs de mise en œuvre.

Le Protocole de Kyoto a été élaboré en 1997 sur ces bases. Il comprend :

- Une répartition d'objectifs de réduction entre les pays développés sur la période 1990-2012 (avec -8% pour l'Union Européenne, -7% pour les Etats-Unis, -6% pour le Japon et un objectif de stabilisation pour la Russie) ;
- La création des mécanismes de flexibilité : permis négociables (entre pays développés), mécanisme de développement propre (MDP) vers les pays en développement et mise en œuvre conjointe (MOC) vers les pays en transition ;
- Une demande envers les pays industrialisés de transférer de technologies et de soutenir financièrement les pays en développement, afin de renforcer leurs capacités institutionnelles et de les aider à s'adapter au changement climatique.

La mise en place du Protocole de Kyoto a été retardée par le refus de ratification des Etats-Unis et de l'Australie début 2001 et celle tardive de la Russie. Ainsi, l'accord finalisé à la Conférence de Marrakech fin 2001 n'est entré en vigueur qu'en février 2005.

● **Les réductions d'émissions des pays industrialisés**

Alors que l'échéance de 2012 sur les engagements de réduction des émissions des pays développés se rapproche, il est patent que beaucoup de pays signataires ne respecteront pas leurs obligations. Les politiques engagées ont porté essentiellement sur la substitution du charbon par le gaz naturel dans la production électrique et, dans les pays les plus actifs, sur la valorisation des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique dans l'industrie et les bâtiments. 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.

- **Mais la plupart des pays industrialisés n'atteindront pas les objectifs souscrits à Kyoto**
 - Les pays concernés au sein de l'Union Européenne sont, par ordre d'écart, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Irlande 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 du fait de la baisse, après la chute du communisme, de leur production industrielle. La diminution des émissions de la Russie, de l'Ukraine, de la Biélorussie et des nouveaux pays adhérents de l'Union Européenne est comprise entre 20 et 50%.

- Les résultats des autres pays de l'Annexe I sont décevants : la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Suisse, la Norvège, l'Islande. Pire, certains pays n'ont engagé aucune politique significative de lutte contre le changement climatique : le Canada, l'Australie et évidemment les Etats-Unis. Il s'agit généralement de pays ayant d'importantes ressources de combustibles fossiles et des modes de vie très 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, elles ont encore augmenté d'un tiers depuis 1990.

- **Les mécanismes de flexibilité**

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 (raréfaction des ressources halieutiques, du pétrole, de certains métaux...) - 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. Une réponse consistait en une économie administrée sensée représenter l'intérêt général mais dont la complexité et la centralisation ont nuit au dynamisme et à la liberté des échanges entre acteurs micro-économiques.

Les mécanismes de flexibilité apportent une synthèse entre deux voies, selon le schéma suivant :

- D'abord, la négociation internationale entre Etats s'inscrit dans un système de contraintes et distribue des objectifs de réduction des émissions par pays à échéance fixe. Les Etats redistribuent ensuite ces quotas de réduction vers leurs acteurs nationaux énergétiques et industriels majeurs sous peine d'amende. On est ici clairement dans une économie administrée sous responsabilité politique.
- Ensuite, les acteurs économiques peuvent échanger les quotas de réduction selon qu'ils sont en avance ou en retard par rapport à l'objectif fixé. Ces transactions attribuent une valeur au carbone, fluidifient l'application de la contrainte générale tout en stimulant l'innovation et en favorisant les réductions d'émissions les moins coûteuses dans les différents secteurs. Ces transactions ne sont pas centralisées via les budgets publics mais s'effectuent directement entre acteurs économiques moyennant la tenue d'un registre. C'est la partie « marché » du système.

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 une valeur basse du carbone et donc un effet incitatif mineur.
- Le MDP s'est progressivement mis en place. 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, puisque le prix du carbone ne sera réellement connu qu'aux échéances fixées par la négociation internationale, en 2012 puis en 2020. Ainsi les projets mécanismes de flexibilité poussent les entreprises à inscrire dans leurs comptes un bien à valeur inconnue, ce qui peut poser un réel problème de sincérité des provisions ainsi faites.

3 - La nouvelle négociation sur le climat

L'entrée dans la négociation

L'arrivée à échéance des engagements des pays développés signataires du Protocole de Kyoto a ouvert une autre phase de négociation internationale, afin de convenir des engagements de ces pays pour la période post 2012. Cette nouvelle négociation a progressé lentement. A Montréal, en 2005, furent reconnus la nécessité de réduire la déforestation, suivi en 2006 à Nairobi, de celle de soutenir l'adaptation des pays en développement. Ensuite, un consensus a émergé autour du besoin d'un renforcement de la

Convention de Rio sur les questions d'atténuation des émissions dans les pays en développement, du transfert de technologies et de la prise en compte des transports aériens et maritimes internationaux.

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.

Le Plan d'Action de Bali

La conférence de Bali de 2007 devait fixer un mandat de négociation équivalent à celui de Berlin de 1995. Ce fut un échec : elle n'a pas su faire mieux, à travers le Plan d'Action de Bali, qu'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.

Une négociation prise au piège de sa complexité

Les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le Protocole de Kyoto, deux processus parallèles ont été mis en place :

- l'AWG-LCA, 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 ;
- l'AWG-KP, qui porte sur la poursuite du Protocole de Kyoto.

Les Etats sont divisés sur la marche à suivre. Un seul processus simplifierait la démarche, mais nécessiterait un accord des pays sur un instrument juridique unifié, ce qui fut impossible.

La négociation n'est pas seulement empêtrée dans une difficulté juridique, elle doit résoudre quatre questions principales :

- s'accorder sur les objectifs climatiques à long terme ;
- décider des engagements de réduction des émissions des pays développés après 2012 ;
- assurer le passage à l'action de tous les pays pour s'adapter au changement climatique, atténuer les émissions et avancer vers une nouvelle voie de développement ;
- arrêter les choix sur la nature et la répartition des apports financiers des pays industrialisés, les processus de décision et les modalités de gestion des transferts nord-sud.

Ces quatre questions sont totalement indissociables, ce qui complique la négociation. La dernière session de Barcelone a montré qu'un niveau suffisant d'engagements de réduction des émissions des pays développés était la seule entrée susceptible d'introduire de la confiance pour créer une dynamique dans la négociation.

La situation des pays développés par rapport aux engagements de Kyoto

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

Hors Lulucf	Objectif fixé à Kyoto	Evolution des émissions en 2007
Russie	0 %	- 33,9 %
Norvège	+1 %	+ 10,8 %
Union Européenne	- 8 %	- 4,3 %
Suisse	- 8 %	- 2,7 %
Japon	- 6 %	+ 8,2 %
Nouvelle-Zélande	0 %	+ 22,1 %
Canada	- 6 %	+ 26,2 %
Australie	non signataire	+ 30,0 %
Etats-Unis	non signataire	+16,8 %

Les pays en transition et l'Union Européenne seront les seuls à remplir leurs engagements de Kyoto. Si certains pays, comme le Japon, n'y parviendront pas malgré des efforts réels, 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.

Les conclusions du 4^{ème} rapport du GIEC de 2007

Dans son 4^{ème} 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 et déstabiliseraient des régions parmi les plus peuplées du monde.
- 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. Ce qui implique que la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère reste inférieure à 450 ppmv 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 encore après que les émissions mondiales aient passé leur maximum, au plus tard en 2020.

Ce 4^{ème} 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. Puisqu'elle en détermine les conditions de vie, la lutte contre le changement climatique devient une préoccupation commune à toute l'humanité.

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 principaux émetteurs parmi les pays en développement devront connaître leur maximum d'émissions en 2020, puis les réduire de 15 à 30% pour 2050.

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 explicite le coût économique d'une telle inaction. Il estime qu'en cas de report de 10 ans des investissements nécessaires, ce coût serait multiplié par 5 ou 10. Ce rapport conclut qu'en agissant vite, le coût serait contenu pour le monde autour de 1% du PNB par an.

La recherche d'une vision partagée

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 qu'en assurant une garantie de développement à tous les pays, surtout aux plus pauvres. Mais ce développement devra suivre un chemin différent de celui des pays dont l'industrialisation fut réalisée à partir des combustibles fossiles. Ce débat a eu lieu lors des conférences de Bali (2007) et de Poznań (2008). La formulation d'une « vision partagée » des objectifs climatiques a butté sur 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 prise d'engagement des pays industrialisés pour la deuxième période du Protocole de Kyoto

PAYS	Année de référence	CHIFFRE BAS	CHIFFRE HAUT	INCLUSION DU LULUCF	STATUTS
AUSTRALIE	2000	-5%	-25% (20% via cap-and-trade et 5% de crédits internationaux)	oui	Annonce officielle le 4 Mai 2009
CANADA	2006		-20%	A décider	Annonce officielle
Union Européenne	1990	-20%	-30%	Oui pour l'objectif à -30%	Adopté par législation
JAPON	1990	-15% (par rapport à 2005, effort domestique)	-25%	Oui pour l'objectif à -25%	Annoncé en Septembre
NOUVELLE ZELANDE	2006/1990	-10%	-20%	Oui sur la base des règles actuelles	Annoncé à Bonn en Août
NORVEGE	1990	-30%	-40%	Oui sur la base des règles actuelles	Annoncé à Bangkok en octobre
SUISSE	1990	-20%	-30%	oui	La Suisse a annoncé qu'elle respecterait l'objectif UE
UKRAINE	1990		-20%	?	En pourparler
ETATS-UNIS	2005		-17%, puis -42% en 2030	oui	En instance de vote au Sénat (Waxman-Markey)
Fédération de Russie	1990	-15%	-25%	?	Annoncé par le Pt Medvedev en novembre

Le Protocole de Kyoto reste en vigueur mais son annexe B concernant les objectifs de réduction des émissions arrive à échéance fin 2012. A travers plusieurs propositions successives, les pays industrialisés de l'Annexe I du Protocole de Kyoto ont exprimé leurs objectifs ¹.

○ **Le cas de l'Union Européenne**

Les nouveaux engagements de l'Union Européenne pour 2020 portent sur l'Europe des 27. Celle-ci ayant déjà réduit en 2007 ses émissions de 9,3%, l'objectif de -20% en 2020 représente un engagement supplémentaire peu élevé de 10,7% 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.

○ **La disparité de situation entre pays développés**

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 jusqu'à présent sont beaucoup trop faibles ou inexistantes. C'est notamment le cas du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande du Japon et bien sûr des Etats-Unis.

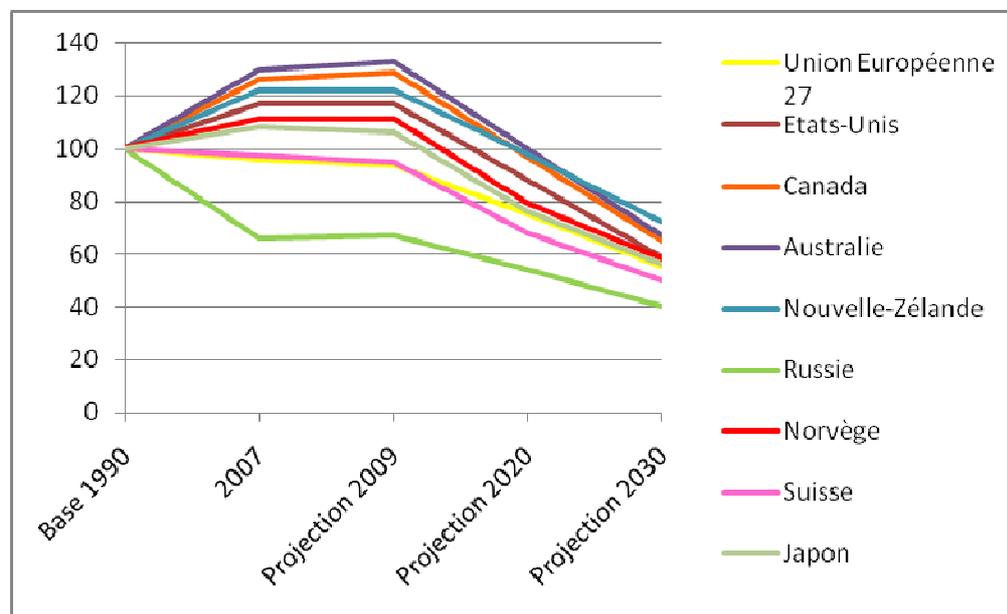
L'équation à résoudre dans la négociation est donc :

- 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

¹ - Version mise à jour en août du tableau par un addendum à la proposition initiale faite par les parties à l'UNFCCC.

Obama avec un engagement de -42% en 2030 pour les Etats-Unis par rapport à 2005, (soit -22% par rapport à 1990).

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 an ².



La simulation qui précède montre l'extrême difficulté dans laquelle se sont placés les pays qui ont dérapé par rapport à leurs objectifs de Kyoto. Pour certains, il faudra une décennie pour revenir à une réduction d'émissions par rapport à 1990, amplifier les progrès réalisés pour 2030 et ainsi se rapprocher des trajectoires des pays les plus actifs.

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.

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 par l'administration de Barack Obama. Mais les Etats-Unis ont réaffirmé en mars dernier 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. Or, le département d'Etat américain reste toujours hostile à la signature de toute forme d'accord à caractère 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, réglementaires et budgétaires fondant une nouvelle politique énergétique et climatique. La loi Waxman-Markey a été votée par la Chambre des représentants. Une nouvelle rédaction, la loi Kerry-Boxer, est en cours d'examen au Sénat.

² - les trajectoires ici reprises sont celles des émissions des 6 gaz à effet de serre du protocole de Kyoto hors lulucf.

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

Mais le vote final du Congrès n'interviendra qu'après la Conférence de Copenhague. A l'ouverture de la conférence, la délégation américaine aura à décider du processus de négociation. Elle devra par conséquent choisir soit de s'inscrire dans le cadre d'un nouveau protocole intégrant le Protocole de Kyoto, soit exiger que les accords prennent la forme de décisions de CdP rattachées à la seule Convention de Rio. Cette dernière solution irait probablement de pair avec le maintien du Protocole de Kyoto par les pays signataires, afin d'assurer un cadre solide d'engagements quantifiés de réduction d'émissions au plan international. 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 forme de sanction dont celles inscrites dans le Protocole de Kyoto.

● Un déficit de confiance

A la veille de la conférence de Copenhague, il n'y a de point d'appui solide pour les négociations, ni sur les objectifs climatiques, ni sur les engagements des pays industrialisés. D'autre part, l'absence, pour le moment, d'engagements financiers de la part des pays industrialisés, constitue un obstacle majeur pour les négociations. En effet, les promesses non tenues de soutien par les pays industrialisés lors de la Convention de Rio et du Protocole de Kyoto (transferts de technologies, aide publique au développement) se sont ajoutées aux déceptions des pays en développement. La crise de confiance est réelle. 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.

Ce manque flagrant de construction d'un processus de confiance pourrait être dépassé grâce à :

- des engagements de réduction des émissions des pays développés les plus élevés possibles, mais réalisables, quitte à en allonger la durée ;
- une montée en puissance crédible des financements, basée sur des contributions prévisibles et pérennes (contributions des Etats proportionnelles à leurs émissions et à la richesse par habitant, prélèvements sur les mécanismes, produits d'enchères) ;
- un passage pragmatique à l'action, à travers des réalisations concrètes, dans les domaines de l'atténuation des émissions, de la lutte contre la déforestation, de l'adaptation au changement climatique enclenché, du transfert de technologies et de la recherche ;
- un premier accroissement des contributions financières des pays développés avant l'entrée en vigueur du régime post 2012. Son but serait de renforcer les capacités des pays en développement pour les aider à préparer leurs programmes d'actions.

Les récentes prises de positions américaines et chinoises de novembre aident à instaurer cette confiance. Mais le temps qui reste pour la négociation est maintenant bref.

4 - L'importance historique de la négociation climat

La négociation climat de Copenhague constitue un tournant pour l'humanité, ce qui explique les grandes difficultés rencontrées depuis quatre ans.

● La première question à solidarité 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, le plus souvent sans réelle solidarité internationale. Le changement climatique présente sur ce point une spécificité marquée. Avant l'accumulation progressive de gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, le climat était stable, réglé par les cycles naturels. Maintenant qu'il change du fait de l'activité humaine, son évolution n'est pas maîtrisée par les actions réalisées par un seul pays. Elle résulte des choix et des pratiques exercées par l'ensemble des pays du monde. Ainsi, il ne peut y avoir de maîtrise nationale du climat. Le climat mondial est un objet indivisible, insécable. Il ne peut y avoir qu'une maîtrise climatique mondiale et solidaire. Il n'y a dès lors de souveraineté climatique qu'au niveau des Nations Unies. En conséquence, 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 autres pays. Cette chaîne de solidarité s'applique ensuite jusqu'à chaque parcelle de territoire. Cet aspect va bouleverser la diplomatie mondiale et devra mener progressivement 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.

● Une obligation de négociation nord-sud

Le bon point d'entrée dans la négociation aurait dû être l'équité, à partir de critères 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 aborder sérieusement ces critères d'équité. 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, suite aux retards accumulés par les pays développés sur leurs engagements. La conséquence en est que les premiers tendent à conditionner tout passage à l'action vers un développement qui modère leurs émissions à des transferts financiers. La négociation va donc prendre la forme « action contre argent ». Heureusement, les travaux ont beaucoup avancé sur le plan des diverses formes d'action.

5 - Les politiques de lutte contre le changement climatique

Adaptation et atténuation sont deux registres d'action complémentaires. Travailler à l'adaptation ne signifie nullement renoncer à lutter contre le changement climatique. Cela constitue une nécessité sociale absolue.

● L'adaptation face au changement climatique enclenché

En Afrique, la production agricole et par conséquent l'accès à l'alimentation sont déjà affectés. Entre 75 et 250 millions de personnes seront exposées à un stress hydrique d'ici 2020. En Asie, la fonte des glaciers dans l'Himalaya accroît les inondations et affecte les ressources en eau, faisant alterner sécheresses et inondations. Les zones côtières, notamment les régions des grands deltas peuplées, sont plus fréquemment inondées du fait de la hausse du niveau de la mer et du débordement des fleuves. La montée du niveau de la mer ainsi que la fréquence accrue d'événements extrêmes, rendent les petites îles particulièrement vulnérables. Le dégel des terres septentrionales prises dans les glaces libère du méthane, ce qui accroît le réchauffement. Les deux zones autour des tropiques subissent à la fois une perte de pluviométrie et des épisodes de sécheresse dévastateurs pour l'agriculture.

Ce bref aperçu montre la gravité des impacts du changement climatique, et à quel point les pays en développement sont les principales victimes d'un réchauffement dans lequel ils n'ont pourtant que peu de responsabilité. Mais le changement climatique aura également pour conséquence une amélioration de la production agricole dans certaines zones : davantage de CO₂ et donc une meilleure photosynthèse ou une augmentation de la ressource en eau. L'exposition au changement climatique sera donc très inégale selon les pays, ce qui ne facilite évidemment pas la négociation.

Malgré les constats d'impacts négatifs, les actes sont loin d'être à la hauteur. Le fonds pour l'adaptation, créé dans le cadre du Protocole de Kyoto, n'a pas bénéficié des contributions volontaires attendues des Etats pour soutenir la réalisation des Plans d'Action Nationaux d'Adaptation (PANAs) 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'UNFCCC³ a estimé la part à consacrer à l'investissement additionnel d'adaptation pour les pays en développement entre 28 et 67 milliards US\$.

● Les actions d'atténuation dans les pays en développement

L'autre volet des politiques de lutte contre le changement climatique est constitué par les actions d'atténuation des émissions des gaz à effet de serre. Celles-ci sont très diversifiées : changement de sources d'énergie, progrès dans l'efficacité de l'utilisation de l'énergie, modification de pratiques

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

agricoles, changement de comportements individuels et l'optimisation de l'organisation collective à travers l'urbanisme, la localisation des activités...

Puisque les pays en développement n'ont pas de responsabilité historique dans les concentrations actuelles de gaz à effet de serre, il n'est pas question qu'ils soient soumis à des obligations contraignantes. Ils doivent pourtant s'inscrire dans la lutte contre le changement climatique afin de progresser vers un développement à bas niveau de carbone et recevoir, pour ce faire, un soutien international sous forme d'accès aux technologies, aux meilleures pratiques et à des financements.

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 « Nationally Appropriate Mitigation Actions » (NAMAs ou « Mesures d'Actions Appropriées à l'échelle Nationale », MAANs en français) constitue un progrès déterminant puisqu'il constitue 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. Les modalités ne sont pas encore fixées : Faut-il des actions très individualisées pour permettre souplesse, réactivité et adéquation aux situations nationales, avec des modes de financement multiples et indépendants ? Faut-il des plans ou de larges programmes nationaux avec des négociations financières globales ? Les démarches seront assurément diversifiées. De toute façon, leur réussite sera tributaire des moyens financiers mobilisés.

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.

Il faudra du temps pour élaborer ces actions et ces programmes. Leur mise en œuvre dépendra principalement de l'éventail des modes de financement proposés et du niveau des contributions et des engagements de réduction des pays développés. Il faudra aussi intégrer la question des transferts de technologies et du renforcement des capacités. Une mise en mouvement de tous, à la hauteur des enjeux, nécessitera des savoir-faire de conception qui ne peuvent être consolidés d'ici la Conférence de Copenhague. Il faudra définir les conditions de traçabilité de ces actions, pour garantir leur crédibilité, par des dispositifs de mesure, de suivi, de notification et de vérification (dispositif MRV). Si les NAMAs sont susceptibles de construire la confiance, un travail considérable sera encore à entreprendre lors des conférences suivantes, afin de constituer un système équitable d'intéressement financier des pays en développement à l'action.

● La lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts

L'un des dossiers les plus avancés de la négociation est la lutte contre la déforestation des forêts pluviales et la dégradation des forêts et la gestion durable des forêts (ou REDD). Si elle bénéficie d'un soutien généralisé des différentes parties, des points restent à affiner :

- le suivi d'un processus progressif avec des phases qui permettent la mise en place institutionnelle, organisationnelle et opérationnelle des politiques de gestion durable des forêts ;
- la détermination des modes de financement, d'abord publics et le recours à la finance carbone une fois la traçabilité des actions rendue possible par les renforcements qui précèdent ;
- la manière d'impliquer le plus de pays afin d'éviter les « déplacements » de déforestation d'un pays à l'autre ;
- l'intégration ou non des actions REDD dans les NAMAs ;
- les modalités du lancement d'un dispositif opérationnel immédiat, dès la Conférence de Copenhague, soutenu par des contributions financières volontaires des pays développés.

En outre, la négociation a pointé la nécessité d'instaurer un mécanisme équivalent pour l'agriculture mondiale afin d'améliorer à la fois la production alimentaire mondiale, de contrer la désertification et de stocker davantage de carbone dans les sols.

● 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, notamment à travers un grand effort de formation ;
- l'identification des technologies clés et la facilitation de leur transfert ;

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

Bien évidemment, cette question renvoie également en partie à la négociation financière.

L'économie du changement climatique

Toutes ces actions ne pourront se déployer qu'en fonction des financements. Mais avant d'aborder cette question, point décisif de la négociation, plusieurs considérations s'imposent.

L'atténuation des émissions, un atout face à la hausse des prix des énergies

L'urgence d'agir découle aussi de la tendance actuelle vers des prix élevés de l'énergie. Le monde est toujours dépendant des combustibles fossiles pour près des ¾ de son approvisionnement énergétique. Entre 1990, année de base du Protocole de Kyoto, et 2009, la consommation mondiale d'énergie a augmenté de près de 40%. 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. Et cette situation affecte bien plus les pays en développement que les autres. 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. Ces hausses des prix du pétrole ont des effets perturbateurs sur l'approvisionnement des consommateurs et la production locale d'électricité et entraveront le développement de ces pays.

Les bénéfices économiques des politiques d'efficacité énergétique

Les politiques de réduction des émissions permettent un usage plus efficace des ressources, qu'il s'agisse de l'énergie, de l'eau, ou des matières premières. Tout au long du XX^{ème} 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 de ces ressources qui sont inégalement réparties dans le monde devient indispensable pour en assurer l'accès à tous les pays en développement, dont la demande mondiale augmente. En outre, ces pays sont placés devant un paradoxe : globalement, leur consommation d'énergie est très basse (en moyenne, moins d'une tonne équivalent pétrole par personne), mais leurs équipements de production et de consommation d'énergie ont en général de mauvais rendements. En conséquence, valoriser le potentiel d'efficacité énergétique des pays en développement 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 ainsi en des actions souvent bénéfiques pour les économies et ne constituera pas un fardeau financier défavorable au développement.

Le financement

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

Le niveau des contributions financières des pays industrialisés vers les pays en développement

Les chiffres avancés de besoins sont de l'ordre de 100 à 150 milliards de US\$ par an d'ici 2030. Ces masses comprendraient, dans des proportions à définir, à la fois de l'aide publique au développement additionnelle par rapport aux flux actuels, le produit des mécanismes de Kyoto et de la finance carbone et des participations du secteur privé.

Les modalités d'appel de ces contributions

Elles peuvent être soit volontaires, soit fixées au prorata des émissions des pays et de leur richesse par habitant ou toute autre ressource financière. Ces ressources doivent être prévisibles et pérennes car ce sont elles qui déterminent la fiabilité de l'aboutissement des projets.

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

Ce ou ces fonds recevraient les contributions des pays développés et en répartiraient l'affectation selon les principales priorités : renforcement des capacités, atténuation, adaptation, REDD, transfert de technologies.

- **Les modes de décision de concours financiers entre les pays financeurs et pays bénéficiaires des concours**

Deux schémas 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.

- **Les modalités d'élaboration des projets par les pays et les circuits de montage financier et de financement**

Tout un travail sera à effectuer après la conférence de Copenhague pour passer en phase opérationnelle. Des règles doivent apporter des garanties de qualité de projet pour atteindre les objectifs de lutte contre le changement climatique, 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**

Le choix 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, législatifs et contractuels et au soutien d'opérations pilotes. Une fois ce socle constitué et grâce à la capacité de prévoir les réductions d'émissions des projets, la finance carbone et les acteurs privés pourront intervenir massivement. 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.

Là encore, la négociation climat doit innover. L'investissement dans les pays en développement répond à trois enjeux :

- Il correspond à un intérêt réciproque entre les 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, condition d'un accord mondial durable.

6 – Les positions des pays en présence

- **Les Etats-Unis**

Les Etats-Unis vont assurément prendre une place majeure dans la lutte contre le changement climatique. La loi en débat au Congrès américain intègre un engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 17% par rapport de 2005. Comme il est difficile de combler le retard pris par les Etats-Unis depuis 1990, un engagement de réduction de 42% à l'horizon 2030 comme celui annoncé par le président Obama le 25 novembre facilitera un accord à Copenhague.

Mais au refus prévisible du Protocole de Kyoto a succédé pendant la préparation du texte de négociation un refus de principe 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. Les dérapages des émissions de nombreux pays constatés depuis 1990 ont pourtant montré la nécessité d'un traité solide. Le sort de la conférence va largement se jouer sur la position que prendra le président Obama le 9 décembre concernant 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.

- **L'Union Européenne**

L'Union Européenne est en position d'atteindre en 2012 les engagements souscrits à Kyoto. Elle s'est ensuite fixée pour 2020 un objectif de 20 à 30% de réduction d'émissions depuis 1990, en fonction des engagements qui seront pris par les autres pays.

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

- Conserver 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.

- **La Russie**

La Russie entend stabiliser son niveau d'émissions d'ici 2020. Pour elle, deux questions restent à trancher : accepter le cadre juridique international qui sera élaboré et surtout de contribuer financièrement.

- **La Chine et les pays émergents**

Les pays émergents sont placés devant un dilemme. D'abord, ils ne peuvent s'engager dans des politiques pour certaines coûteuses si les pays développés ne prennent pas d'engagements suffisants. En attendant, ils s'opposent à toute différenciation de leur niveau de contribution par rapport aux pays en développement. Par ailleurs, ils conviennent évidemment qu'ils ne peuvent réussir leur développement et répondre aux attentes de leurs populations à long terme sans s'engager dans une stratégie à bas niveau d'émissions. Un usage efficace de l'énergie est clairement perçu par ces pays comme la condition de l'amélioration des conditions sociales de leur population.

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. L'enjeu pour les pays émergents est en effet non pas encore de réduire leurs émissions, mais de faire en sorte que leur croissance économique se réalise avec un moindre accroissement de ces dernières.

Il sera déterminant de savoir si les autres pays émergents s'engagent comme la Chine dans cette voie d'implication à travers la réduction de leur intensité énergétique.

- **Le G77**

Le G77 qui comprend pays émergents et pays en développement fait bloc dans la négociation. Sa principale force émane de sa cohésion, même si les intérêts des pays qui le composent sont souvent différents. Son expression porte à la fois sur l'exigence de réduction des émissions des pays industrialisés et sur les moyens financiers et technologiques nécessaires à l'adaptation et à l'atténuation des émissions. Tant qu'il ne parvient pas à des résultats sur ces points, il prend des positions défensives sur les autres aspects de la négociation : l'accord sur la vision partagée, la mise en place des NAMAs. 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'UNFCCC. C'est sur cette question financière que se jouera son adhésion à un accord final à Copenhague.

Le processus de décision des Nations-Unies

Quelques éléments sont à retenir pour s'y retrouver dans le processus de négociation de l'ONU.

- L'adhésion à un traité est un acte libre pour chaque pays. Un pays peut retirer à tout moment son adhésion à un traité. L'adoption d'un traité diffère donc d'un processus parlementaire national habituel, car une décision ne procède pas du vote d'une majorité, qui devient ensuite une règle commune. Une décision ne peut résulter que d'un consensus par un franc accord ou par renoncement de certains à une position devenue trop minoritaire. Ces accords sont souvent obtenus par des concessions réciproques, du « donnant donnant ».
- L'élaboration d'un traité ou de tout autre texte international consiste en une négociation directe entre les pays, le secrétariat de l'ONU ayant un rôle limité d'organisation et de synthèse.
- 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 doivent être soumises après agrément en assemblée générale de l'ONU à ratification par les parlements nationaux. Une procédure qui prend près de deux ans. C'est ce délai qui rend nécessaire un accord en 2010 au plus tard, pour rendre possible une entrée en vigueur effective en janvier 2013 du régime post 2012.

- Un traité ne peut entrer en vigueur et disposer de son caractère international qu'à condition d'obtenir la signature d'un nombre déterminé de pays, stipulé dans le traité lui-même (55% des pays pour le Protocole de Kyoto).
- Un traité peut faire l'objet de décisions applicatives décidées par les pays signataires en assemblée plénière, ce sont les « décisions de CdP » ; celles-ci ne nécessitent pas de ratification parlementaire pour être applicables.

Dans le processus actuel, la qualité d'un accord n'est pas tout. Il y a une forme d'échec dans la négociation dont on parle peu. Celle, paradoxale, d'un bon accord qui resterait sans application significative par les pays au plan territorial. Le lien entre ces deux niveaux est essentiel. Seul un traité peut assurer ce lien et mobiliser les institutions démocratiques en généralisant le débat dans les parlements de tous les pays.

7 - Les possibilités d'accord à Copenhague

● Le contenu d'un accord possible

La conférence de Copenhague devra aboutir sur cinq questions, probablement dans l'ordre 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, malgré des mois de négociation. Au stade actuel, la nature et la qualité de l'accord qui pourrait être conclu à Copenhague font l'objet d'une profonde incertitude, même si des progrès décisifs ont été accomplis dans les derniers jours de novembre.

La première question à trancher sera celle de la nature juridique de l'accord. Faute de quoi les centaines de pages de textes issus des travaux des réunions antérieures ne pourront être finalisés.

○ L'inscription de l'accord dans un protocole (celui de Kyoto ou un autre)

Le Protocole de Kyoto a constitué la première marche d'une grande avancée de la diplomatie mondiale. La gestion collective du climat nécessite un contrat fort entre les pays. Un contrat qui fixe des objectifs équitables et comparables dans leur niveau d'effort, qui construise un mode de financement stable et qui assure aux pays en développement de pouvoir avancer vers un développement sobre en carbone.

Le Protocole de Kyoto en représente l'ébauche en fixant des objectifs juridiquement contraignants aux pays développés. Les pays en développement y sont particulièrement attachés, car revenir à de simples déclarations nationales sans système poussant 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 par les Etats-Unis ; mais cette option espérée en début d'année est devenue irréalisable ;
- L'adoption par l'assemblée plénière de l'ONU à Copenhague de décisions sur les différents sujets, qui prendraient la forme de textes applicatifs complémentaires de la Convention de Rio ; c'est-à-dire des délibérations se situant à l'extérieur du Protocole de Kyoto ou de tout autre protocole ;
- L'adoption d'un nouveau protocole, qui reprenne les dispositions du Protocole de Kyoto et y intègre toutes les propositions préparées dans le cadre du groupe de travail sur les actions à long terme (AWG-LCA).

La dernière option semble de nouveau accessible à travers les dernières déclarations américaines et chinoises. 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. L'idée d'un nouveau traité fait son chemin 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 cela, il faudra ajouter l'adoption des dispositions transitoires pour la période 2010-2012, avant que le nouveau régime n'entre en vigueur en 2013. Celles-ci auront pour rôle de permettre, à partir de

contributions financières volontaires de la part des pays industrialisés, un renforcement des capacités des pays en développement et la mise en place des projets pilotes.

○ **Les engagements des pays industrialisés**

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 annexe 1, 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).

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.

○ **L'implication des pays émergents**

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).

○ **La mise en action de tous les pays**

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 et l'élaboration de stratégies de développement à bas niveau de carbone moyennement un soutien financier ;
- L'extension des PANAs et leur financement en privilégiant les Pays les moins avancés et les Etats-îles ;
- Les transferts de technologies notamment par le renforcement des capacités et la formation ;
- La mise en place d'un mécanisme REDD de protection des forêts.

Il faudra ensuite que la mise en mouvement des pays en développement pour lutter contre le changement climatique sur le principe « action contre argent » soit réalisée de façon équitable en fonction des capacités de chacun et que ces mécanismes, par leur complexité, n'aboutissent pas une nouvelle fois à évincer les pays les moins avancés.

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 « MRV » 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.

○ **La mobilisation des moyens financiers**

La négociation se bouclera dans sa phase finale par la négociation financière si elle permet de :

- dégager un financement suffisant par un mode de contribution des pays développés qui applique le principe pollueur-payeur et qui tient compte du niveau de richesse par habitant ;
- déterminer les priorités d'utilisation des fonds dans le cadre de l'UNFCCC ;
- s'assurer que le processus privilégie les programmes élaborés par les pays en développement dans le respect de leur stratégie nationale ;
- mettre en place une instruction des projets rapide, équitable et décentralisée ; l'efficacité opérationnelle du processus sera déterminante, notamment pour attirer les financements privés ;
- convenir d'un mode un système de décision partiaire entre pays financeurs et pays bénéficiaires ;
- privilégier selon la proposition américaine un système décentralisé associant toutes les voies existantes de financement ;
- déterminer en fonction du devenir des instruments du Protocole de Kyoto après Copenhague une architecture générale concernant la finance carbone ;

- dégager sans attendre des capacités financières immédiates pour hisser les pays les moins avancés à une capacité suffisante d'élaboration de projets de PANA, de NAMAs et de REDD.

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

- **La vision partagée**

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 pourrait prendre en engagement solennel de stabiliser le climat et de contenir le réchauffement en deçà de 2°C.

Les débouchés possibles de la Conférence de Copenhague

Plusieurs scénarios sont possibles :

- Celui, défavorable, d'une négociation qui n'avance pas et s'éternise le 18 voire le 19 décembre. Il ne deviendra alors guère possible de finaliser un texte de protocole, ou des décisions sur les sujets principaux, 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 CdP intermédiaire au début de l'été).
- Celui d'un déblocage rapide dès le début des négociations 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, réouvert, de l'adoption d'un texte préparatoire de protocole qu'il faudra finaliser en 2010.

La prochaine Conférence des Parties de Mexico en décembre 2010 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.

Ce dossier a été réalisé par :

- Pierre RADANNE,
- Alix MAZOUNIE,
- Emeline DIAZ,
- Emmanuel GOETZ,
- Emilie BRIQUET.

V 1.2

30 novembre 2009

ISBN : 978-2-89481-060-6

Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) 2009

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : iepf@iepf.org

Site Internet : www.iepf.org



INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE (IEPF)
56, RUE SAINT-PIERRE, 3^e ÉTAGE, QUÉBEC (QUÉBEC) G1K 4A1 CANADA

L'IEPF est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie.