

ÉDITORIAL

« Copenhague... et après ? »

Pierre-Franck CHEVET*

La conférence de Copenhague a suscité beaucoup d'attentes dans l'Union européenne et en France, notamment après le succès enregistré sous la Présidence française d'un accord au niveau européen sur le Paquet énergie-climat.

Si l'accord n'est pas totalement à la hauteur de nos attentes, il n'en enregistre pas moins des progrès

Pour la première fois, l'ensemble des économies majeures de la planète, et notamment les grands émergents que sont la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud se sont engagés en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. L'objectif de limitation de la hausse des températures à 2 °C est désormais un objectif collectif, et l'ensemble des pays proposeront des mesures de réduction des émissions, dans le cadre d'un système devant assurer la transparence.

Pour la première fois également, un financement international de grande ampleur va être mis en place, qui atteindra 100 milliards de dollars par an en 2020 avec un financement précoce de 30 milliards de dollars dès 2010-2012, pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement.

Au-delà de ces engagements, la France a poussé plusieurs idées que l'on retrouve dans l'Accord. Je n'en citerai que quelques-unes : la nécessité d'un financement spécifique pour les pays les plus vulnérables (Afrique, petits états insulaires en développement...) ; la nécessité de bien distinguer le financement de l'atténuation – qui peut s'appuyer sur les flexibilités de marché – et celui de l'adaptation – qui requiert un financement public et une nouvelle gouvernance paritaire des fonds ; la priorité d'action que constitue la forêt, avec l'adoption dans l'accord du programme de protection de la forêt REDD+** ; la nécessité de travailler à la mise en place de financements innovants, avec la création d'un groupe de travail à haut niveau.

En revanche, plusieurs points essentiels n'ont pas eu de traduction concrète dans l'accord

C'est le cas de l'objectif mondial d'une réduction de 50 % des émissions d'ici 2050 qui n'y figure pas. De même, si l'idée d'un pic des émissions mondiales et nationales est présente, l'accord ne contient aucun élément de calendrier, se contentant d'une indication « *as soon as possible* » et de la reconnaissance que le calendrier ne peut pas être le même entre les pays développés et les pays en développement (dont la priorité est de pouvoir se développer économiquement et socialement et de lutter contre la pauvreté). Encore plus préoccupant, l'accord fragilise le protocole de Kyoto en laissant de côté l'approche d'un objectif commun décliné par pays au profit d'une approche « *pledge-and-control* » dans laquelle chaque pays propose un engagement individuel vérifié *a posteriori*, sans garantie que la somme des engagements soit à la hauteur des enjeux. La notion de comparabilité des efforts est totalement absente. Enfin, l'idée de mettre en place une organisation mondiale de l'environnement n'est pas reprise et l'accord ne constitue pas un cadre juridiquement contraignant.

Dès lors, quelles sont les priorités et ambitions dont la France peut être porteuse, d'abord au plan européen puis au plan international ?

La priorité est la mise en place des éléments opérationnels de l'accord de Copenhague afin de maintenir la mobilisation politique et de favoriser un accord ambitieux lors de la prochaine Conférence des Parties (COP 16) à Cancun en décembre.

1°) À cette fin, il s'agit de mettre en œuvre le plus rapidement possible le « *fast start* ». L'engagement des pays développés est de fournir des ressources « nouvelles et additionnelles » à hauteur de 30 milliards USD sur la période 2010-2012 avec une allocation équilibrée entre adaptation et atténuation. Dans ce cadre, l'UE a annoncé qu'elle fournirait 7,2 milliards d'euros (10 M USD) sur la période. La France a annoncé qu'elle participerait à hauteur de

* Directeur Général de l'Énergie et du Climat – MEEDDM.

** Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement.

1,2 milliard d'euros (sur la période 2010-2012), dont 20 % sera consacré à la lutte contre la déforestation. Afin de faciliter la transparence et la communication sur les actions *fast start* dès 2010, il pourra être proposé un « Label *fast start* Copenhague ».

2°) Autre élément opérationnel, la mise en place du mécanisme et du *fast start* REDD+. L'Accord de Copenhague prévoit la mise en place « immédiate » d'un mécanisme REDD+ de lutte contre la déforestation. À cette fin, la France a organisé une réunion le 11 mars dernier avec les principaux pays concernés. Cela a notamment permis de consolider les acquis de Copenhague en matière de lutte contre la déforestation, de lancer la mise en œuvre d'un mécanisme intérimaire REDD+ (prévu dans l'Accord de Copenhague) ainsi que de consolider et d'élargir les annonces de financement précoce REDD+.

3°) Le suivi des engagements suppose que les actions soient mesurables, reportables et vérifiables (MRV). Pour les pays développés, il s'agit d'établir un système de MRV sur la réalisation effective des réductions et la mise en œuvre des financements, dans le respect des règles existantes (et de nouvelles lignes directrices à établir si besoin) et ce de manière rigoureuse, solide et transparente. Pour les pays en développement, il s'agit d'aboutir à une transparence des actions d'atténuation par le biais de communications nationales. Des consultations et analyses internationales peuvent avoir lieu mais selon des lignes directrices claires et dans le respect de la souveraineté nationale des pays. L'objectif est d'obtenir un accord sur les éléments essentiels pour rendre le système MRV opérationnel et efficace à Cancún.

4°) L'Accord de Copenhague prévoit la mise en place d'un mécanisme pour accélérer le développement et le transfert de technologies. Les objectifs sont de permettre que le mécanisme technologique issu de l'Accord de Copenhague soit effectivement mis en place dans le courant de l'année 2010, afin de faciliter l'adhésion des grands émergents lors de la COP16, de bâtir une véritable offre technologique UE et d'obtenir une reconnaissance des coopérations technologiques et des contributions financières extérieures à la convention.

Au-delà de la mise en œuvre opérationnelle de l'accord de Copenhague pour mobiliser les acteurs en vue de la COP 16, se pose la question de savoir si la Convention Climat est encore le cadre pertinent pour réguler le climat

La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique a plusieurs acquis à son actif, notamment en termes de méthodologies (lignes directrices du GIEC pour l'établissement des inventaires, marchés du carbone, ITL...). Les dynamiques de négociation à Copenhague ont toutefois révélé ses insuffisances pour trouver des solutions efficaces et opérationnelles dans un intervalle de temps limité.

Le caractère non universel de l'Accord, qui n'a pas été endossé par l'ensemble des Parties à la Convention, souligne l'impossibilité du consensus à 193 pays. Le handicap majeur de la Convention climat est qu'elle n'a jamais pu adopter un règlement intérieur, et en particulier des règles de vote, que ce soit pour les décisions de la Conférence des parties ou pour l'adoption d'un Protocole. Dans les autres enceintes internationales, même si la règle est de rechercher le consensus, l'existence de règles de vote empêche qu'un petit groupe de pays bloque le processus.

Toutefois, la paralysie des négociations onusiennes est autant due aux contraintes institutionnelles et procédurales de la Convention qu'au rejet profond, par certains protagonistes, d'une ingérence trop marquée de la communauté internationale dans leurs politiques nationales. Il est donc nécessaire d'agir parallèlement à l'enceinte onusienne dans d'autres « formations géopolitiques » plus « plastiques » et plus réactives, comme le G20 ou le *Major Economies Forum* (MEF). Il est un fait que la politique d'atténuation relève d'une poignée de grands pays émetteurs (Chine, États-Unis, UE, Japon, Russie, Brésil, Inde) qui doivent s'accorder ensemble sur des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Quelles conséquences pour l'Union européenne et la France ?

Le 31 janvier dernier, l'Union européenne a fait parvenir officiellement à la CCNUCC son engagement de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 et de porter cette réduction à 30 %, si ses partenaires augmentaient leur niveau d'engagements tel qu'il soit globalement conforme aux recommandations du GIEC.

Or il apparaît que les autres pays développés ne remplissent pas le critère de comparabilité des engagements de réduction des émissions, ni collectivement (− 16 % à − 22 % en l'état actuel des annonces faites par les pays de l'annexe B du protocole de Kyoto, moins de 18 % en tenant compte des États-Unis), ni individuellement (− 4 % en 2020 par rapport à 1990 pour les USA). Les pays émergents affichent des objectifs en intensité carbone par rapport à une année de référence (ex. Chine, Inde) et des cibles de réduction par rapport à un scénario tendanciel (ex. Brésil), mais dont rien ne permet d'authentifier l'impact final en valeur absolue sur les trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre.

Dans le contexte post-Copenhague, la problématique des « fuites de carbone » risque donc d'être une réalité « durable » pour les industries européennes. Les travaux engagés par la France sur le mécanisme d'inclusion carbone devront donc être poursuivis et accentués, dans le but d'influencer le plus en amont possible le futur rapport d'évaluation que doit remettre la Commission européenne sur ce sujet pour juin 2010.