

ENJEUX EUROPÉENS 2009

La Lettre d'Euralia

Spécial Conférence de Copenhague

De Kyoto à Copenhague : quels enjeux?

- De Kyoto à Copenhague : quels enjeux?
- Les volets de la négociation
- Pourquoi le choix de Copenhague?
- Connaissez-vous le GIEC?
- Les premières propositions chiffrées
- Le mandat de négociation de l'UE
- Le rapport Stern ou le coût de la non-action
- Copenhague : étape ou aboutissement?
Les 4 scénarii possibles

La Conférence des Nations Unies sur le Climat qui s'est ouverte le 7 décembre à Copenhague porte l'espoir d'une réaction ferme de la communauté internationale pour affronter le défi du changement climatique. Copenhague vise à renégocier et à compléter le Protocole de Kyoto signé en 1997 et dont la première période d'engagements des réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) arrive à échéance en 2012. Premier pas dans la lutte contre les dérèglements climatiques, Kyoto ne concernait finalement que l'Europe et le Japon, les pays en développement (PED) étant exemptés d'efforts et les Etats-Unis ayant refusé d'en ratifier l'accord.

Il y a deux ans, la Conférence de Bali avait laissé un sentiment d'inachevé. Les déclarations ambitieuses des dirigeants de la planète n'avaient abouti à aucun accord contraignant ou chiffré. C'est pour concrétiser ces ambitions que les dirigeants de la planète, y compris les Etats-Unis, se réunissent à Copenhague.

Les recommandations du GIEC, le groupe d'experts sur le Climat mandaté par l'ONU, sont simples : maintenir l'augmentation globale de la température en dessous de 2°C. Pour ce faire, il faudra atteindre le plus rapidement possible (avant 2020) le taux maximum des émissions mondiales et réduire le volume des GES de 50% d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990.

L'enjeu des négociations est simple également : Copenhague peut-il aboutir à un

véritable Traité International, c'est-à-dire un accord juridiquement contraignant comprenant des engagements chiffrés et des mesures concrètes pour remplir les objectifs fixés? Après des mois de blocages, les premières avancées chiffrées des Etats-Unis et de la Chine laissent espérer que la Conférence ne se soldera pas par un échec.



Quel rôle l'Union européenne peut-elle jouer dans ces négociations? Engagée depuis le début au côté du Japon dans la lutte contre le changement climatique, l'UE joue un rôle capital dans la poursuite du Protocole de Kyoto. Ses dirigeants se sont mis d'accord sur des objectifs ambitieux qui auront un impact sur l'intégralité des industries européennes.

Reste cependant une incertitude majeure. Pour engager les pays en développement dans la lutte contre le changement climatique, un soutien financier les aidant à s'engager dans la voie d'un développement durable sans renoncer à la croissance est indispensable. Mais, en ces temps de crise financière et économique, les pays riches, Union européenne en tête, hésitent à promettre un transfert financier massif.

Les esprits sont-ils mûrs pour un tel accord? Rien n'est moins sûr. Si chacun reconnaît la réalité du réchauffement climatique, personne ne veut se voir pénalisé dans la compétition économique mondiale. Pour que la photo de famille des chefs d'Etat qui clôturera la Conférence le 18 décembre s'émaille de sourires triomphants, il faudra ainsi que chaque dirigeant ait le sentiment d'avoir protégé ses intérêts nationaux.

Les volets de la négociation

Si l'objectif de la conférence est d'aboutir à un accord sur la réduction des émissions de GES à l'horizon 2020 et 2050, les 192 Etats participants devront trouver un accord sur plusieurs questions concrètes :

Quel objectif global de réduction doit être poursuivi au niveau mondial ? Sur la base des recommandations du GIEC, la communauté internationale devra définir le niveau de réchauffement climatique qu'elle estime tenable pour éviter des conséquences graves et irréversibles.

Quels objectifs chiffrés pour les différents groupes de pays ? Cette question est de loin la plus délicate : des niveaux de réduction chiffrés devront être définis pour les pays industrialisés, et par pays d'ici 2020 ; des engagements précis des pays en développement sur les mesures qu'ils comptent prendre pour réduire la croissance de leurs émissions devront également être fixés.

Quel soutien apporter aux pays en développement ? Copenhague devra permettre de clarifier les intentions des pays industrialisés en termes de financement et de soutien technologique, à court et à long termes, aux pays en dévelop-

- pement afin de les aider à investir pour migrer vers une économie à faible teneur en carbone.

Comment calculer le niveau des émissions ? Des moyens vérifiables et mesurables qui permettront de freiner la croissance des émissions devront être identifiés, de même que des mécanismes de suivi des décisions qui seront prises à Copenhague. La question de la prise en compte de l'impact de la destruction des forêts sur les émissions mondiales en lien avec leur capacité d'absorption du CO² devrait notamment être au cœur des débats.

Connaissez-vous le GIEC?

La Conférence de Copenhague s'appuie en grande partie sur les recommandations du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le GIEC a été créé en 1988 par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) et le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE). C'est un organe intergouvernemental ouvert à tous les pays membres de l'ONU qui a pour mission d'étudier les risques climatiques qu'encourent les so-

ciétés des PED et des pays développés à court et à moyen terme.

Pour maintenir l'augmentation globale des températures en dessous de 2 °C, le GIEC estime que les émissions mondiales de gaz à effet de serre devraient diminuer d'au moins 50% et atteindre un taux maximum le plus tôt possible - dans tous les cas avant 2020.

Ses experts préconisent dès lors une réduction de 25 à 40% de réduction en 2020 par rapport à 1990 pour les pays indus-

trialisés, et un ralentissement de la hausse des émissions par rapport à la croissance économique escomptée de 15 à 30% sur la base de la tendance actuelle d'ici 2020, pour les économies émergentes. Quant aux pays en développement, ils devraient ralentir la croissance de leurs émissions par rapport à la tendance actuelle d'ici 2050.



Pourquoi le choix de Copenhague?

La Conférence des Nations Unies sur le Changement Climatique qui se tient actuellement à Copenhague est la 15^{ème} édition de la « Conference Of Parties » (COP). L'édition précédente s'était déroulée à Poznan en Pologne. Cependant, du point de vue européen, le choix de la ville de Copenhague est symbolique à plus d'un titre. Outre le fait que le pays d'accueil soit un membre de l'UE, la ville est perçue comme exemplaire pour son engagement dans une politique énergétique et environnementale résolument orientée vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. D'ailleurs, la Commissaire européenne désignée pour le nouveau portefeuille du changement climatique n'est autre que Connie Hedegaard, la Ministre danoise à l'énergie et au climat.

Les premières propositions chiffrées



Si les discussions en vue de la conférence de Copenhague sont pendant longtemps restées au stade des déclarations de bonne volonté, témoignant de la frilosité des Etats à prendre des engagements, les annonces visant à proposer des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre se sont depuis multipliées.

Aux premiers jours de la conférence, le tableau ci-contre dresse un état des lieux des premières propositions chif-

-frées à l'horizon 2020.

De-là à en tirer des conclusions sur l'importance des efforts que chacun est prêt à consentir, il n'y a qu'un pas qu'il ne faut pas franchir. Les chiffres avancés cachent en effet des réalités différentes en ce qui concerne le niveau actuel des rejets de gaz à effet de serre, les réductions déjà effectuées ces dernières années, et surtout les périodes de référence sur lesquelles se basent ces objectifs. L'exemple américain est à cet égard révélateur de l'illusion que peuvent créer les chiffres : si l'objectif de 17% de réduction en 2020 sur la base de 2005 semble ambitieux, il l'est beaucoup moins si l'on prend 1990 comme base de référence, et tombe à 4% !

Pays développés

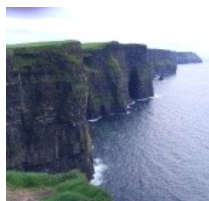
UE : 20% (base 1990), 30% si les autres pays industrialisés s'engagent à un effort similaire
Etats-Unis : 17% (base 2005)
Japon : 25% (base 1990)
Canada : 20% (base 2006)
Russie : 20-25% (base 1990)

Pays en développement

Brésil : 36-39% (base 1990 ou 2005)
Chine : 40-45 % (base 2005) du volume de CO² émis par unité de PIB
Inde : aucun objectif chiffré
Corée du Sud : 4% (base 2005)

Le mandat de négociation de l'UE

L'UE s'est présentée à Copenhague avec des objectifs chiffrés qui se veulent ambitieux, résultant d'un mandat de négociation adopté lors du Conseil européen du 30 octobre dernier. Elle proposera de réduire de 20 à 30% ses émissions de GES pour 2020 par rapport à 1990, à condition que les autres pays fournissent un effort comparable. L'UE exigera également que le nouvel accord mondial soit « légalement contraignant » à partir du 1^{er} janvier 2013 et concerne tous les pays; qu'il inclue un objectif de réduction des émissions mondiales d'au moins 50% d'ici 2050 ; qu'il prévoit des mécanismes de financement international pour la lutte contre le changement climatique et la fixation du montant de l'aide requise pour les PED (l'UE estime ce montant à 100 milliards d'euros par an d'ici à 2020) ; que les transports maritimes et le transport aérien contribuent à la lutte contre le réchauffement ; qu'un marché du carbone mondial soit créé ; que



des règles de comptabilisation de la déforestation et du changement d'affectation des sols entrent en vigueur; et que les transferts de technologies dans les pays en développement soient renforcés. Pourtant, ce mandat de négociation, en apparence unifié, résulte d'après négociations entre les 27. Les principales divergences ont porté sur la répartition interne de l'enveloppe européenne pour le financement public international et sur la répartition des montants de l'aide aux PED. Pour les deux situations, neuf Etats d'Europe centrale et orientale craignaient en effet de devoir payer en fonction de leurs émissions de CO² et non

de leur richesse. Sur ces deux points, les Etats ont échoué à trouver un réel accord, créant à la place un groupe de travail sur la question, qui devrait dans ses travaux tenir compte des Etats européens les moins avantagés financièrement. Toutefois, le Conseil européen des 10 et 11 décembre est parvenu à fixer le seul objectif chiffré manquant dans le mandat européen, le montant de l'aide immédiate de l'UE pour les PED (2010-2012): 7,2 milliards d'euros pour la période, soit 2,4 milliards d'euros par an. Le Conseil est également parvenu à ce que les 27 Etats membres y contribuent, malgré les réticences de certains. Autre point de friction, les nouveaux Etats Membres redoutaient de perdre leurs droits à polluer non utilisés, accordés par le Protocole de Kyoto, qu'ils veulent continuer à revendre sur le marché du carbone après 2012.

Le rapport Stern ou le coût de la non-action

Le rapport de l'ancien Vice-président senior de la Banque mondiale **Nicholas Stern** sur les coûts du changement climatique, publié en 2006 à la demande de Tony Blair, est le premier rapport financé par un gouvernement sur le changement climatique mené par un économiste, et non par un scientifi-

que. Il marque un tournant dans la prise de conscience des conséquences économiques du changement climatique si aucune mesure n'était prise rapidement pour en enrayer les causes. Sa principale force est de chiffrer les dommages économiques et sociaux et de montrer la nécessité de mener une action concertée au niveau international. Le coût du changement climatique au niveau mondial sur 10 ans est estimé à 5.500 mil-

liards d'euros. Le rapport Stern recommande de consacrer dès maintenant 1% du PIB mondial à la lutte contre le changement climatique, autrement le coût de la non-action serait 5 à 20 fois plus élevé. Fortement contesté, le rapport a toutefois agité les cercles politiques et poussé certains pays à agir, ou au moins à lancer une réflexion sur le changement climatique.

Copenhague : étape ou aboutissement? Les 4 scénarii possibles...

Quatre scénarii peuvent être envisagés à la suite de la conférence de Copenhague :



Le premier serait de parvenir à un texte certes juridiquement contraignant, mais insuffisant sur le plan des objectifs en termes d'adaptation et de réduction des émissions.

Le second pourrait être l'impossibilité de parvenir à Copenhague à un texte juridiquement ou même politiquement contraignant, avec pour conséquence le report de la

conclusion d'un nouvel accord mondial, et des négociations internationales qui se prolongeraient indéfiniment.

Le troisième donnerait le jour à un accord seulement politiquement contraignant, et suspendrait la signature d'un accord juridiquement contraignant à l'année 2010, lorsque les Etats-Unis auront adopté leur législation nationale sur le climat et seront donc en mesure de s'engager juridiquement. Le gouvernement danois a d'ailleurs confirmé cette piste, en envoyant un document d'accord politique en vue d'un texte contraignant, qui se transformerait en accord juridique avant la fin du premier semestre 2010.

Le dernier scénario enfin serait la conclusion d'un accord équitable et ambitieux, tenant compte des recommandations des ONG et des Nations Unies. L'accord contiendrait des dispositions contraignantes à la fois au niveau de réductions d'émissions pour 2020 et 2050 et de l'adaptation au changement climatique.

Ce document est le fruit d'un travail collectif.
Les analyses et les propos repris n'engagent que leurs auteurs.



Conseil en affaires européennes
Rue du Luxembourg, 19-21
1000 Bruxelles
Tél: +32 2 506 88 20
Fax: +32 2 506 88 25
Email: info@euralia.eu
www.euralia.eu

A propos d'Euralia...

La vocation d'Euralia est d'aider les entreprises et associations professionnelles à comprendre l'environnement politique et législatif communautaire pour anticiper les changements et être entendus sur la scène européenne.

Sa notoriété est le fruit du respect d'une stricte déontologie, de la compétence de ses consultants et de la qualité de ses relations avec les institutions communautaires.

Sa clientèle est composée d'entreprises industrielles et de services, d'organisations professionnelles, ainsi que de collectivités territoriales et d'ONG.

Euralia offre une gamme très complète de services personnalisés:

- Veille législative, réglementaire et normative;
- Représentation permanente d'intérêts;
- Communication institutionnelle et relations publiques;
- Identification et accompagnement au montage de projets européens;
- Formation aux affaires européennes