

Un plan d'action pour l'après-Copenhague

En l'absence de mécanisme international de partage équitable de l'effort en matière de réduction des émissions, on ne saurait dénier aux pays les plus ambitieux le droit de mettre en place, à leurs frontières, des mécanismes fiscaux de compensation. Par ailleurs, les pays ayant pris des engagements de réduction de leurs émissions devraient pouvoir accepter un contrôle plus fort que celui qui est actuellement prévu, par exemple, via la création d'une organisation internationale, qui contrôlerait les émissions de chaque pays.

par Stéphane HALLEGATTE*

La conférence sur le climat de Copenhague a été une cruelle déception, en particulier pour les Européens et pour les pays les plus vulnérables. Au-delà de l'incapacité de l'Union européenne à y parler d'une seule voix, son dénouement – l'Accord de Copenhague – est, en effet, très insatisfaisant. Cet Accord abandonne l'approche « gouvernance mondiale » du Protocole de Kyoto, qui fixait un objectif collectif en termes d'émissions de gaz à effet de serre, qu'il déclinait en obligations pour chacun des pays signataires. Dans l'Accord de Copenhague, chaque pays annonce de manière unilatérale son propre objectif d'ici à 2020, sans que soit établi de lien avec un objectif collectif.

Par rapport à l'approche de Kyoto, l'on perd quatre éléments essentiels.

- ✓ Premièrement, l'Accord n'est pas juridiquement contraignant et rien n'est prévu dans le cas d'un non-respect des engagements pris.
- ✓ Deuxièmement, dans un système où chaque pays annonce de manière unilatérale son engagement à réduire ses émissions, rien ne garantit que les efforts réalisés par chacun des pays signataires soient d'une ampleur comparable.
- ✓ Troisièmement, même si l'Accord de Copenhague rappelle l'objectif du maintien du réchauffement global au-dessous des 2°C, rien ne garantit que la somme des engagements individuels de chaque pays suffira à atteindre cet objectif.
- ✓ Enfin, quatrièmement, il faut rappeler que l'Accord de Copenhague a été négocié par vingt-huit pays seulement et qu'il n'a donc pas été validé par l'ensemble des cent quatre-vingt-douze pays membres de la Convention Climat de l'Onu. Ce n'est donc qu'un accord partiel, même s'il couvre 80 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, et cela remet brutalement en cause un processus de dix-sept années de négociations internationales.

C'est pour toutes ces raisons que l'Accord de Copenhague est très décevant. Mais il semble aujourd'hui qu'il était tout simplement impossible de préserver l'approche de Kyoto, que les Etats-Unis refusent toujours de rejoindre et dans le cadre de laquelle les pays émergents ne veulent pas prendre d'engagements contraignants. Plutôt que de chercher des coupables et de lancer des accusations contre tel ou tel pays, il faudrait plutôt que l'Europe sache faire le deuil du Protocole de Kyoto et de sa philosophie, qu'elle reconnaisse que le fait d'avoir pu intégrer les Etats-Unis et la Chine au sein d'un accord unique est un progrès et qu'elle redéfinisse une position commune en vue de la suite du processus. Une Union européenne qui aurait retrouvé sa cohérence et sa voix serait, en effet, en mesure de travailler au renforcement de l'Accord de Copenhague, afin de rendre celui-ci plus ambitieux. En pratique, une position commune européenne pourrait se construire au regard des quatre limites citées plus haut.

Tout d'abord, des progrès sont nécessaires en matière de contrôle des engagements individuels souscrits par les pays signataires. Mais il semble impossible, aujourd'hui, d'aller jusqu'à la mise en place d'un cadre juridiquement contraignant prévoyant des pénalités en cas de non-respect des objectifs. Toutefois, si tous les pays souhaitent remplir leurs obligations – ce que semble suggérer leur refus de prendre des engagements plus ambitieux –, alors ils devraient pouvoir accepter un contrôle plus fort que celui qui est actuellement prévu, par exemple, via la création d'une organisation internationale, qui contrôlerait les émissions de chaque pays et vérifierait qu'il tient ses engagements. Cette proposition était déjà soutenue par la France avant Copenhague, mais elle s'est heurtée à une forte opposition. Elle pourrait désormais être portée par l'Europe, ses chances de succès étant susceptibles d'être augmentées par une éventuelle approbation d'une loi sur les réductions d'émissions par le Congrès américain, dès 2010. Bien sûr, ce contrôle des émissions ne ferait pas de l'Accord un texte juridiquement

contraignant, mais, au moins, il donnerait du poids à l'engagement politique de Copenhague.

Ensuite, il semble évident qu'aucun pays ne peut accepter de faire des efforts plus importants que les autres, de manière unilatérale, au risque de désavantager son industrie et de perdre des emplois. De plus, d'un point de vue éthique, il semblerait injuste de désavantager les pays qui font le plus d'efforts pour préserver ce qui est un bien public mondial. En l'absence de mécanisme international de partage équitable de l'effort et dans un système où les engagements sont unilatéraux, on ne saurait dénier aux pays les plus ambitieux le droit de mettre en place, à leurs frontières, des mécanismes fiscaux de compensation visant à maintenir leur compétitivité sur leur propre marché intérieur. Le risque le plus évident d'une telle taxe que serait son utilisation à des fins de protectionnisme pur et simple pourrait, par ailleurs, être réduit en rendant obligatoire l'obtention de l'autorisation préalable de l'institution internationale de contrôle des engagements nationaux avant toute mise en application de ces mécanismes de compensation.

Il faut également trouver une solution pour s'assurer que la somme des efforts nationaux individuels permettra effectivement d'atteindre l'objectif que la communauté internationale, dans son ensemble, s'est fixé, à savoir le maintien du réchauffement climatique global en-deçà des 2°C.

L'absence d'une telle garantie est sans doute la faiblesse la plus criante de l'Accord de Copenhague. Si l'on souhaite conserver la philosophie de cet Accord, un mécanisme contraignant est inadéquat ; il faut donc s'orienter vers un système incitatif. Pour cela, le GIEC pourrait réaliser régulièrement une évaluation de la somme des efforts réalisés par chacun des pays (développés et en voie de développement) signataires, afin d'en extrapoler les projections climatiques correspondantes. Ces projections climatiques pourraient alors être mises en regard de l'objectif accepté par tous, ce qui permettrait d'annoncer de manière officielle le « déficit d'engagement », c'est-à-dire le besoin supplémentaire d'action indispensable pour atteindre effectivement l'objectif des 2°C. La Convention Climat pourrait, dès lors, annoncer périodiquement ce déficit d'engagement et inviter ses signataires à le réduire. Les insuffisances d'un tel processus sont évidentes, mais il semble aujourd'hui difficile de faire mieux et l'on peut espérer que la pression de l'opinion publique permettra à un tel système d'inciter les pays à déployer des efforts qui soient à la hauteur de l'enjeu.

Par ailleurs, il est indispensable de remettre l'Accord de Copenhague dans le cadre onusien de la Convention Climat et de faire en sorte que tous les pays rejoignent cette nouvelle approche. Évidemment, l'on pourrait abandonner le cadre de l'Onu et discuter du problème entre seuls « grands émetteurs », comme l'avait proposé George W. Bush en son temps. Mais cette approche serait en réalité inadaptée, parce que la question du changement climatique ne se

réglera pas si les pays les plus vulnérables ne sont pas parties prenantes à la négociation. Et l'approche de Copenhague consistant à choisir quelques pays « représentatifs » pose de graves problèmes : à quel titre les Maldives sont-elles effectivement représentatives de toutes les petites îles vulnérables au changement climatique ? A défaut d'une meilleure solution, il faut donc revenir au plus vite à un accord dans le cadre des Nations Unies. Et, de fait, un consensus global sur la base de l'Accord de Copenhague deviendrait sans doute possible si cet Accord était renforcé sur les trois points précédemment mentionnés.

En plus des réponses à apporter à ces quatre questions, il faudra aussi préciser l'usage des financements que prévoit l'Accord de Copenhague, à savoir 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, puis des flux annuels croissants jusqu'à atteindre 100 milliards par an en 2020. Pour rendre l'Accord acceptable par tous les pays en développement, il faudra, d'une part, soutenir leurs efforts en matière de réductions d'émissions en finançant une grande partie des coûts additionnels associés et, d'autre part, aider les pays les plus pauvres à s'adapter aux effets du changement climatique, notamment en soutenant la mise en place des infrastructures dont manquent ces pays pour gérer l'eau, les déchets, l'énergie et les risques naturels.

Par ailleurs, l'Accord de Copenhague met sur un pied d'égalité l'adaptation du Bangladesh à la montée du niveau de la mer et l'adaptation de l'Arabie Saoudite à la baisse de la consommation de pétrole découlant de la mise en application des politiques climatiques... : sans revenir sur cet Accord, il faudra mettre au point des modalités de financement permettant d'éviter que les pays pétroliers ne capturent une trop grande part du financement et s'assurer que l'aide est efficace et cible bien les populations les plus vulnérables de la planète.

Ces cinq propositions suggèrent, pour les prochaines années, une nouvelle feuille de route européenne, simple et réaliste, comportant la création d'une organisation mondiale chargée de vérifier que les engagements de chacun sont effectivement respectés, la reconnaissance du droit des pays signataires à instituer des mécanismes d'ajustement aux frontières, la publication régulière du déficit global d'engagement et la réintégration d'un Accord de Copenhague renforcé au sein de la Convention Climat.

La redéfinition d'une position européenne cohérente permettrait de progresser dans ces différents domaines et, à terme, de transformer en succès ce qui apparaît aujourd'hui comme l'échec de Copenhague.

Note

* Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, et Ecole Nationale de la Météorologie (Météo-France).