

Négociations sur le changement climatique Propositions pour une nouvelle stratégie française

Michel Colombier, Hubert Kieken, Laurence Tubiana, Matthieu Wemaëre

Malgré les signaux positifs venus de différents pays du monde sur la prise en compte du changement climatique dans les politiques nationales, la négociation d'un nouvel accord international faisant suite au Protocole de Kyoto progresse difficilement. Les visions des différents acteurs de la négociation divergent. Les tenants d'un accord dans la continuité de Kyoto sont en minorité. L'Europe soutenue par les pays les moins avancés est le seul défenseur actif de cette option. Selon l'actuelle vision américaine, dont on retrouvera certaines constantes dans toute nouvelle administration, Kyoto et ses engagements quantifiés à court et moyen termes devraient être abandonnés au profit d'objectifs de long terme et d'une coordination fondée sur les approches volontaires et la coopération technologique.

Si on souscrit aux conclusions du rapport Stern et du GIEC, il faut sortir rapidement la négociation internationale de l'impasse et pour cela en renouveler le cadre.

Il faut tenir compte des leçons tirées de l'expérience du Protocole de Kyoto ainsi que des difficultés rencontrées dans la négociation, telle

qu'elle est menée actuellement sur le post-2012. Les fondements de la stratégie que nous proposons s'inspirent du constat que la coopération internationale doit être développée autour de trois axes complémentaires : coopération politique, coopération technologique et coopération financière. Cette proposition tente de dégager des options innovantes pour opérationnaliser de manière intégrée ces trois axes et renouveler l'approche de la négociation climat autour de neuf points.

1 Établissement d'un cadre juridique et institutionnel contraignant (CCNUCC) préservant les acquis de Kyoto.

La CCNUCC (Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique) doit être le le cadre « naturel » des futures négociations et de la mise en œuvre. En effet, la CCNUCC est un instrument existant et ouvert, susceptible d'une part d'intégrer les différents volets des négociations à venir et d'autre part de consolider, à travers des protocoles additionnels, les décisions relatives à des actions spécifiques

(accords sectoriels, financement des technologies, adaptation, déforestation...), afin de garantir « l'observance » (*compliance*) des engagements pris à moyen et long termes.

Pour autant, il apparaît fondamental que les acquis du Protocole de Kyoto soient également préservés. Pour les Parties de l'Annexe I (pays considérés comme développés), le Protocole constitue le modèle du cadre dans lequel les engagements de réduction d'émissions post-2012 doivent être conclus, même si du fait de raisons juridiques et politiques (notamment la participation des États-Unis), la mise en place d'un nouveau Protocole sera nécessaire.

Ce premier élément de notre proposition est cohérent avec la position de l'UE qui mène la discussion sur les deux fronts : la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, même si à la différence de l'UE, nous recommandons qu'une plus grande importance soit accordée au cadre de la CCNUCC.

2 Fixation d'un objectif à long terme, d'ici à 2050.

Il ne s'agit pas nécessairement d'aboutir à un accord autour d'un chiffre exprimé de manière absolue, mais davantage de l'affirmation d'une « vision partagée » permettant de dire quels sont les risques acceptables et ceux qui ne le sont pas. Sur la base d'une expression politique, encadrée juridiquement, la Communauté internationale disposerait ainsi d'un horizon crédible d'action pour déterminer et mettre en œuvre les politiques et mesures nécessaires à son application concrète.

Les travaux du GIEC montrent qu'un tel objectif de long terme permet de différencier les trajectoires d'émissions possibles pour les prochaines décennies, la plupart étant incompatibles avec les réductions souhaitées en 2050. Par conséquent, l'accord sur un objectif de long terme permet de juger de la cohérence des objectifs que la communauté internationale prendra

ENCADRÉ 1

Des engagements adaptés aux groupes de pays

I. Pour les pays de l'Annexe I, les objectifs devront principalement prendre la forme d'engagements absolus de réduction d'émissions.

II. Pour les pays émergents, ces engagements pourront être exprimés en termes de gains d'efficacité énergétique ou d'intensité d'émissions (tCO₂ par unité de PNB, par exemple), pour l'ensemble de l'économie ou non. Ces engagements des pays émergents pourront être complétés par d'autres formes d'engagements partiels, tels

que des engagements sectoriels sur certains secteurs industriels.

III. Pour les autres pays en développement, il est recommandé d'adopter une approche flexible pour définir les engagements acceptables par la communauté internationale, de manière à inciter le plus grand nombre de pays à participer d'un schéma de coopération basé sur des actions réelles et vérifiables et des politiques et mesures nationales (ce qui fait écho à la proposition sud-africaine).

pour la période intermédiaire de 2025-2030. En reconnaissant qu'un pic d'émissions est inévitable jusqu'en 2020/2025 mais que les réductions devraient être d'au moins 50% à l'horizon 2050 par rapport à leurs niveaux en 1990, les conclusions dégagées lors de la Quatrième session du groupe de Travail sur les engagements des pays de l'Annexe I qui s'est tenue à Vienne fin août 2007 sont parfaitement cohérentes avec l'approche proposée. Elles sont également compatibles avec l'objectif que s'est fixée l'Union européenne de contenir le réchauffement à 2°C. Elles doivent par conséquent être défendues pour servir de base aux négociations futures dans le cadre de la Convention.

3 Des actions crédibles et des engagements nationaux réalistes.

Pour engager une transition globale vers une économie « décarbonée », il est impératif que les Parties prennent des engagements d'action politiquement crédibles à moyen terme, qui soient mesurables, vérifiables, et inscrits dans un cadre juridique contraignant. La mobilisation de l'ensemble des agents économiques, notamment privés, sur l'effort d'innovation technologique nécessaire, et les anticipations économiques qui guident les dynamiques d'investissement (notamment en matière d'infrastructures) sont aujourd'hui davantage limitées par le risque dû à l'absence de cadre politique stable, que par une contrainte de coût.

L'expérience du Protocole de Kyoto a montré que la base d'un réel accord repose sur des engagements politiquement acceptables et réalistes dans leur propre pays pour chacune des Parties.

En vue d'assurer la participation du plus grand nombre de pays à un schéma de coopération post-2012, il faut donc aborder les négociations de manière plus flexible que ne l'a fait l'Europe jusqu'alors, en ne cherchant pas à déterminer a priori les termes d'un accord équitable. Les négociations doivent être fondées sur la volonté d'action des pays. Le processus de négociation aura alors pour fonction d'assurer que la combinaison des propositions des Parties pour l'horizon 2025-2030 est cohérente avec les objectifs fixés à long et moyen termes.

La négociation à venir doit viser à ce que toutes les Parties à la Convention proposent des objectifs d'action pour la période 2025-2030. La nature de ces propositions d'action doit être adaptée aux différents groupes de pays concernés (voir encadré 1).

Cela signifie d'accepter plusieurs formules et de les combiner : des engagements quanti-

fiés « type Kyoto », des objectifs sectoriels pour d'autres, ou des politiques et mesures pouvant donner lieu à des engagements de résultats mesurables et vérifiables. Une impulsion peut être donnée par des accords bilatéraux ou régionaux, utilisant les mécanismes d'échange et de crédit mis en place par Kyoto. Ceci suppose néanmoins de faire évoluer leurs règles en cohérence avec les nouvelles formes d'engagements proposées.

4 Le renforcement des marchés carbone.

L'échange de droits d'émissions tel qu'il existe aujourd'hui avec l'article 17 du Protocole de Kyoto est un acquis essentiel à conserver. D'une part il fournit de la flexibilité aux Parties pour satisfaire à leurs engagements vis-à-vis de la communauté internationale et permet donc, en retour, des engagements plus ambitieux. D'autre part, en rendant possible l'établissement de liens financiers entre des marchés carbone domestiques ou régionaux, il permet de déconnecter en partie les efforts domestiques de ceux à réaliser pour atteindre leurs objectifs chiffrés de manière plus efficace en termes de coûts.

Dans cette perspective, l'implication des pays émergents dans le régime post-2012 doit être liée – pour partie – à l'échange de droits d'émissions au sens de l'Article 17. Les modalités d'accès au marché carbone sont à redéfinir en fonction du type d'engagements afin de concrétiser l'approche proposée d'un engagement progressif et réaliste des pays émergents dans le régime post-2012.

5 La précision du rôle des systèmes de crédits.

Les mécanismes de crédits d'émissions doivent être prolongés - via notamment l'évolution du MDP sur le plan tant qualitatif que quantitatif. Leur application doit parallèlement être recentrée sur les groupes de pays et les secteurs pour lesquels ils sont les plus pertinents. En particulier, ces mécanismes ne peuvent être l'instrument principal des réductions d'émissions à venir dans les pays émergents. Le volume de crédits à acquérir serait trop important, d'une part pour les marchés carbone « industriels » qui risquent de ne pas atteindre leur objectif de « décarbonation » de l'économie, et d'autre part pour les Parties de l'Annexe I qui seraient amenées à accepter des objectifs artificiellement ambitieux pour racheter ces crédits tout en réalisant des réductions d'émissions domestiques.

Au regard de l'importance actuelle du marché européen de permis d'émissions (EU-ETS)

pour le fonctionnement des mécanismes de crédits, notamment le MDP, il est recommandé que l'Europe utilise de façon plus stratégique sa contribution à la création du « marché carbone mondial », notamment en prenant l'initiative de propositions pour la constitution d'accords sectoriels.

6 Un accord spécifique sur la déforestation évitée.

Ce sujet déterminera le type et le degré d'engagement d'un certain nombre de pays, dont des pays émergents comme le Brésil. Un accord spécifique semble nécessaire dès lors qu'il faut établir un cadre méthodologique garantissant, à la fois la réalité et la durabilité de la séquestration réalisée, et la réalité et la pérennité de l'engagement financier des pays développés nécessaire pour soutenir le déploiement des politiques publiques par les pays concernés.

Un mécanisme de financement original de la déforestation évitée devra être créé, permettant le développement d'initiatives privées rémunérées pour leur contribution à l'objectif global, à l'image de ce que permet le MDP pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais il paraît prématuré de construire directement ces incitations sur les seuls marchés du carbone. En effet, les politiques publiques de développement alternatives à engager nécessitent un horizon et une stabilité peu compatibles avec les intérêts des acteurs privés et la volatilité du marché carbone, les volumes de droits ou de crédits concernés risqueraient de détruire le signal prix attendu pour des investissements dans des technologies propres. L'établissement de liens financiers entre le mécanisme de financement de la déforestation évitée et les marchés carbone est une question qui devra être traitée a posteriori, en veillant à ce que cette liaison ne déstabilise aucun des deux mécanismes.

7 Une attention particulière à l'adaptation.

La question du financement international de l'adaptation est de plus en plus posée par les pays en développement comme condition à leur engagement significatif dans des politiques de réduction des émissions. Il s'agit de mettre à disposition les moyens financiers considérables nécessaires pour répondre aux enjeux, bien au-delà du Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto, et organiser l'assistance de manière cohérente avec les autres politiques, notamment l'aide publique au développement. Il faut à la fois développer des projets d'adaptation spécifiques à des secteurs d'activité, des ter-

ritoires (plans de prévention des risques, PANA, etc.), et intégrer l'enjeu de l'adaptation dans tous les projets d'aide publique au développement. Un accord spécifique, pouvant prendre la forme d'un protocole additionnel à la CCNUCC, permettrait de déterminer un cadre institutionnel propre à l'adaptation, de rationaliser les engagements financiers tout en assurant une bonne gouvernance en matière d'aide publique au développement.

La technologie et les impacts des politiques climatiques sur la compétitivité des pays de l'Annexe I constituent deux enjeux majeurs pour la conclusion d'un accord post-2012. Ces enjeux complexes ne relèvent pas exclusivement des politiques climatiques, mais de l'interaction de ces dernières avec les évolutions de l'économie mondialisée et du commerce international des négociations parallèles sont donc nécessaires, ne se substituant pas au régime climatique international, mais permettant sa mise en œuvre et venant le renforcer. Un groupe est donc à construire G+(13 ou 15 ?) sur une base plus acceptable que le système G8 + 5, pour traiter des points de blocage à surmonter pour initier et assumer la mise en œuvre d'une transition énergétique.

8 Le développement de moyens de coordination sur les technologies.

Une coordination sur les technologies entre les pays de l'OCDE et les pays émergents, en distinguant les technologies matures et les nouvelles technologies non encore matures, en faveur desquelles un signal politique clair et des instruments de soutien (R&D, subventions, mécanismes de soutien par les prix, mécanismes financiers, partenariats public-privé, fonds dédiés spécifiquement à certaines technologies comme la capture géologique du carbone) est indispensable pour accélérer – et mutualiser – leur développement. Le co-développement de technologies avec les pays émergents peut notamment s'appuyer sur la forte dynamique des investissements dans ces marchés (nouvelles infrastructures énergétiques, marchés du bâtiment, etc.). Les enjeux de droits de propriété intellectuelle et de leur rachat, occupant aujourd'hui une grande place dans les discussions avec les pays en voie de développement, ne semblent pas être l'obstacle majeur à la diffusion des technologies lourdes associées à l'énergie. Le déploiement technologique peut être facilité par une combinaison des effets du marché carbone et du soutien apporté par des facilités telles que le Clean Energy Investment Framework développées par les institutions financières internationales, ou par des accords de libre échange (ou des droits douaniers réduits) pour les produits.

9 La nécessaire mise en place d'accords sectoriels.

L'approche actuelle de l'Europe et de la France qui envisagent de répondre à ces enjeux principalement par des mesures de protection (telles que l'institution de taxes d'ajustement aux frontières sur les produits importés de pays qui n'ont pas internalisé le coût carbone) est légitime, mais envoie des signaux négatifs aux partenaires internationaux – notamment les pays émergents – qui risquent de compromettre l'existence même d'un accord post-2012. Il semble donc opportun d'étudier des approches plus positives et constructives vis-à-vis des pays émergents qui puissent apparaître comme des incitations à leur participation au régime post-2012 en les aidant à améliorer l'efficacité énergétique de leur économie (principal obstacle à leur développement).

Dans une économie mondialisée, il n'est pas envisageable d'imposer à l'industrie d'une partie du monde un changement structurel de son modèle de développement, sans la perspective qu'un environnement économique et réglementaire comparable ne s'applique dans les autres régions à plus ou moins court terme. Les accords sectoriels présentent l'avantage de pouvoir être compatibles avec des mesures domestiques de référence telles que l'EU-ETS et d'associer progressivement d'autres pays, d'abord sur une base bilatérale ou régionale, avant d'être reconnus dans le futur cadre international sur le climat. L'impulsion pourrait être donnée par des accords régionaux ou bilatéraux, initiés par l'UE mais destinés à être élargis au niveau international (en étendant une mesure communautaire à d'autres acteurs d'un même secteur).

Cette approche, vers laquelle il conviendrait de faire évoluer la position française suppose ainsi que plusieurs conditions soient remplies :

a) une réelle implication gouvernementale (opposition du gouvernement aux approches sectorielles soutenues par les industriels) pour assurer une couverture complète des secteurs et l'effectivité des engagements ;

b) l'exigence de modèles de régulation fondés sur un principe d'internalisation réelle du prix de carbone ;

c) la reconnaissance que cet objectif est dans l'immédiat irréaliste pour les pays émergents, et que des formes transitoires d'association sont nécessaires et possibles moyennant des mesures d'ajustement communément acceptées, rétablissant une concurrence non faussée sur les marchés internationaux (à l'image des taxes à l'export que la Chine a instauré unilatéralement pour ses exportations d'acier de faible qualité). ■