

ANALYSE : Copenhague ou la nouvelle donne climatique internationale

Au-delà des attentes suscitées tout au long de l'année 2009 par le sommet de Copenhague et des déceptions qu'elles ont engendrées, la conférence a conduit à deux résultats qui marqueront l'histoire de la lutte contre le changement climatique : l'implication forte dans la mise au point de l'accord de Copenhague non seulement des deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre que sont la Chine et les États-Unis, mais aussi des pays émergents (Afrique du Sud, Inde, Brésil), ainsi que la main tendue aux pays en développement. Ainsi, dans un monde multipolaire de plus en plus complexe, les acteurs majeurs dans la lutte contre le changement climatique sont désormais associés à la coopération internationale. Le prix à payer pour l'intégration de ces nouveaux entrants a résidé à Copenhague dans « l'oubli » du Protocole de Kyoto : il appartient maintenant aux pays historiquement engagés dans la lutte contre le changement climatique de décliner l'accord de Copenhague mais aussi de le réconcilier avec les acquis du Protocole de Kyoto. Tel pourrait être le sens de l'engagement européen durant l'année 2010. Il serait sans nul doute soutenu par la société civile.

La conférence de Copenhague ne peut guère être considérée comme le résultat d'un travail collectif de toutes les nations : la déclaration officielle qui a conclu la rencontre des parties le 18 décembre 2009 est en effet moins le résultat de l'ambitieux processus de négociation qui a cherché à associer les 192 pays membres de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) depuis Bali que le résultat de discussions, d'abord entre une trentaine de partenaires, dont l'Union européenne, puis, dans une dernière ligne droite, entre les États-Unis et quatre pays du groupe des BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine). À ce titre, le sommet, chargé de définir le régime post-2012 de la lutte internationale contre le changement climatique, a été marqué par la **prééminence des échanges sino-américains**.

Ces cinq derniers acteurs, États-Unis et BASIC, n'avaient pas pris d'engagements contraignants au titre du Protocole de Kyoto : il n'est donc pas étonnant, et c'est une première déception, que l'accord de Copenhague ne fasse référence ni à ce dernier¹ ni au plan d'action défini à Bali en 2007 et qu'il ne traite ni de la nécessaire réforme des mécanismes de développement propre (MDP) ni du devenir des marchés de quotas entre États. Seconde déception majeure : l'absence d'objectifs de réduction contraignants pour l'ensemble des pays.

Doit-on pour autant réduire le bilan de Copenhague à ces regrets, soulignés avec force par les différentes organisations non gouvernementales ? Ce serait tout d'abord oublier la diversité des intérêts en jeu : le caractère satisfaisant du résultat obtenu a été souligné notamment par les pays émergents et, dans une certaine mesure, par les États-Unis. Ce serait ensuite passer sous silence l'intégration des deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre (GES) dans la lutte contre le changement climatique, l'engagement des PED (dont les pays émergents) à prendre des actions d'atténuation du changement climatique qui puissent être mesurées, répertoriées et vérifiées selon des règles internationales, ainsi que la relance d'un nouveau dialogue Nord/Sud.

¹ Hormis la phrase de l'article 4 de l'accord qui précise que : « Les pays de l'Annexe I qui sont parties au Protocole de Kyoto renforceront ainsi leurs efforts de réduction initiés dans le cadre du Protocole de Kyoto ».

Il nous appartient désormais de comprendre la portée de l'accord de Copenhague, à travers ses origines et son contenu, à en envisager ses implications à court et moyen termes, et à définir le rôle – particulièrement important – qui pourrait être, dans les prochains mois, celui de l'Union européenne.

L'accord de Copenhague : un demi-succès

Depuis la signature du Protocole de Kyoto en 1997, de nombreuses formules avaient été envisagées pour déterminer, pour chaque pays et de manière équitable, des objectifs de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020, sans qu'aucune ne fasse consensus. Ainsi, au cours de l'année 2009, **les pays en développement (PED) ont souhaité, par la voix du groupe des 77 (G-77), une réduction comprise entre 25 % et 40 % des pays développés, compte tenu de leur responsabilité historique**, tandis que **les États-Unis, premier émetteur mondial, proposaient de ne réduire leurs propres émissions que de 4 % entre 1990 et 2020**. Autre obstacle, les pays émergents refusaient de s'engager sur un objectif mondial à l'horizon 2050, qui pourrait compromettre leur développement, avant que les pays industrialisés n'adoptent eux-mêmes des objectifs contraignants satisfaisants pour 2020, qui reflètent leur responsabilité historique.

C'est donc sans véritable surprise que la conférence de Copenhague a achoppé sur ces désaccords. **Les dissensions ont rendu impossible la fixation d'engagements d'atténuation pour chacun des 192 pays au sein de la CCNUCC tout comme auparavant dans différentes enceintes plus restreintes**, qu'il s'agisse du G-20 ou du Forum des Économies Majeures. Dès lors, ne restait plus en décembre 2009 que la solution d'un accord dans lequel chaque pays choisissait ses propres engagements. Cette solution, faiblement contraignante pour des États souverains, était la seule tolérable par les États-Unis, la Chine ou l'Inde : elle correspond de fait à la gouvernance mondiale actuelle.

S'arrêter cependant à ce stade de l'analyse constituerait une erreur grave.

L'accord de Copenhague contient en effet un certain nombre d'avancées majeures

La plus importante d'entre elles réside dans l'association à la lutte contre le changement climatique non seulement des deux principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre mais aussi des grands pays émergents (Afrique du Sud, Inde, Brésil). Si l'on y ajoute les pays de l'Annexe B, déjà engagés dans la lutte contre le changement climatique, **l'accord devrait couvrir plus de 90 % des émissions mondiales de GES**, dépassant très largement le cadre du Protocole de Kyoto. Copenhague pourrait donc marquer l'entrée des pays émergents dans la lutte contre le changement climatique et constituer **une première étape vers leur intégration active dans un futur traité sur la réduction des émissions de GES**.

Le traitement différencié des parties a été préservé : le texte engage les pays de l'Annexe I à communiquer avant le 31 janvier 2010 leurs objectifs de réduction d'émissions à l'horizon 2020, tandis que les PED et les pays émergents doivent transmettre, à cette même échéance, les mesures d'atténuation qu'ils s'engagent à mettre en œuvre. **Cependant, seules les réponses effectivement enregistrées au cours du premier trimestre 2010 permettront de déterminer l'ampleur de l'adhésion à ce texte ainsi que le nombre de partenaires prêts à le respecter**.

Même si, contrairement aux premières rédactions, l'accord de Copenhague ne fixe pas de date pour un pic des émissions à l'échelle du globe et s'il n'engage pas les différents pays à diviser par deux les émissions mondiales d'ici à 2050, il reconnaît la nécessité de limiter la hausse de la température moyenne mondiale en dessous de 2°C.

L'Accord prévoit d'augmenter les soutiens financiers aux PED afin de les aider à lutter contre le changement climatique et à s'y adapter : 30 milliards de dollars additionnels sont ainsi prévus entre 2010 et 2012, et 100 milliards devraient être versés annuellement en 2020, sous réserve d'actions d'atténuation substantielles et transparentes des pays en développement. Les pays africains (qui ne recevaient que très peu de fonds correspondant à des projets issus des mécanismes de développement propre) en seraient notamment bénéficiaires². Les États-Unis ont emboîté le pas aux Européens sur la proposition d'une aide à court terme, les 27 ayant abouti au Conseil européen de décembre à un compromis pour proposer 10,5 milliards de dollars au niveau mondial d'ici à 2012. L'Europe serait à cet égard le principal contributeur à court terme : les efforts respectifs des autres pays développés pour atteindre cette cible de court terme restent à préciser. **Le nouveau « Fonds Vert » de Copenhague devrait théoriquement permettre de voir transiter une large partie des fonds proposés à moyen terme. Toutefois, le fonctionnement de ce mécanisme consensuel issu, dans sa dénomination, de**

² http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=3&press_id=3210 .

la proposition d'un « *green fund* » multilatéral mexicain doit être précisé, notamment sur les questions de la clé de répartition des contributions nationales entre pays développés et des autres sources de financement : recours au secteur privé ou à l'aide publique internationale, aux soutiens bilatéraux et multilatéraux, à des financements innovants, tels la taxation de la spéculation financière ou des routes maritimes. Le texte laisse la porte ouverte à différents canaux, sur lesquels un groupe de haut niveau devra statuer. Par ailleurs, les modalités d'utilisation efficace des financements et les arrangements institutionnels présidant au nouveau « Fonds Vert » devront faire l'objet de précisions ultérieures.

Autre point positif au terme de l'accord : les pays émergents et les pays en développement ont accepté de s'astreindre à une obligation de publication biannuelle de leurs inventaires d'émissions de GES et de leurs politiques d'atténuation : celles-ci seront de plus mesurées, répertoriées et vérifiées. Si, au nom de la souveraineté nationale, Pékin a obtenu que ce contrôle soit réalisé par des instances domestiques, et non par des observateurs internationaux, la vérification devra cependant être conforme aux règles énoncées par la Conférence des Parties³. En outre, les efforts de transition énergétiques, qui seront réalisés à l'aide de soutiens financiers ou techniques provenant d'autres pays, seront publiés dans un registre mondial et soumis à des contrôles internationaux. Cependant, l'Accord ne prévoit pas un mécanisme d'observance international comparable à celui qui préexistait dans le Protocole de Kyoto.

Une autre avancée significative, mais en demi-teinte, le rôle crucial des efforts destinés à lutter contre la déforestation et la dégradation de la forêt – qui représentent près de 20 % des émissions mondiales de GES – est explicitement mentionné dans l'accord. S'il est stipulé que les pays développés doivent mobiliser des fonds pour la mise en place immédiate d'un mécanisme REDD⁴ « plus », les modalités et les montants alloués ne sont pas précisés. Cependant, la conférence de Copenhague s'est achevée sur la promesse de six pays (États-Unis, Royaume-Uni, France, Japon, Australie et Norvège) d'alimenter la phase de lancement à hauteur de 3,5 milliards de dollars d'ici à 2012. Cette somme fera partie intégrante des 30 milliards évoqués précédemment. Néanmoins, la clé de répartition entre les PED ainsi que la manière de lever ces fonds n'ont pas été abordées. De nombreux observateurs regrettent également que les pays n'aient pu s'entendre sur la fixation d'objectifs à moyen et long termes : la cible de 50 % de réduction du taux de déforestation à l'horizon 2020, souvent évoquée par les négociateurs, a disparu du texte définitif.

Un « mécanisme technologique » international est également prévu. **La reprise de la proposition américaine d'un réseau international d'experts, couplée à l'idée avancée par la Chine et le G-77 d'un instrument multilatéral destiné à accélérer le développement et le transfert de technologies envers les PED**, selon des priorités déterminées par des bénéficiaires eux-mêmes, pourrait constituer un premier pas vers une coopération potentiellement fructueuse, s'il ouvrait la voie à un traitement adéquat des aspects de protection de la propriété intellectuelle et d'incitation à l'innovation.

De nombreuses questions restent néanmoins en suspens

La première porte sur le statut de l'accord de Copenhague dont la Conférence des Parties a simplement « pris note » ainsi que sur la possibilité de signer un accord juridiquement contraignant à Mexico. La seconde porte sur la pérennité du marché d'émissions de quotas de GES entre les États partenaires du Protocole de Kyoto au-delà de 2012 : trop polémique pour susciter l'adhésion de certaines délégations, toute référence au Protocole, et donc à la poursuite des engagements pris jusqu'en 2012, a en effet été gommée de l'accord. En outre, les voies d'intégration de la Chine, premier émetteur mondial de GES, dans ce marché, ne sont pas abordées. Troisième question laissée en suspens, **les mécanismes compensatoires réputés imparfaits, notamment les Mécanismes de développement propre**, sont absents du compromis final malgré le consensus sur la nécessité de réformer leur fonctionnement. Plus généralement, c'est la conservation des acquis du Protocole de Kyoto qui est soumise à interrogation, que ce soient les mécanismes de marché, l'ensemble des outils économiques mis en œuvre, les règles de comptabilisation des émissions ou encore le mécanisme d'observance.

La réduction des émissions des transports maritimes et aériens internationaux n'est pas non plus traitée dans le document final.

Si l'accord inscrit comme une priorité l'utilisation du fonds évoqué ci-dessus notamment pour **des actions d'adaptation** des pays en développement les plus vulnérables, en particulier des Pays les Moins Avancés (PMA), des petits États insulaires et de l'Afrique, la question de sa répartition reste entière, de même que celle des réfugiés climatiques. Toutefois, une concession a été faite aux membres de l'OPEP :

³ Les actions engagées doivent notamment être « mesurables, rapportables et vérifiables » (MRV).

⁴ Acronyme pour Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts.

les compensations réclamées par les économies exportatrices d'énergies fossiles au titre de la baisse de leurs revenus induits par la transition énergétique mondiale pourraient cependant être prises en compte dans le futur⁵.

Les deux conférences qui se dérouleront en 2010 à Bonn puis à Mexico, seront donc importantes pour parvenir à réconcilier l'accord de Copenhague avec le Protocole de Kyoto et les conclusions « partielles » des groupes de dialogue informel, qui découlent du Plan d'action de Bali.

La consécration d'un nouveau dialogue sino-américain : « *The relationship between the United States and China will shape the 21st century* »⁶

L'accord de Copenhague est d'abord et incontestablement le résultat des discussions sino-américaines, et des deux réunions qui sont intervenues, le dernier jour de la conférence, entre le Président américain et le Premier ministre chinois. Sa rédaction finale **a, en effet, été finalisée au cours d'une réunion regroupant les États-Unis, la Chine, le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Inde**. Présentée dans la soirée, par le Président américain, comme une « *avancée significative et sans précédent* » dans la lutte contre le changement climatique, elle traduit, selon ses propos, un engagement de toutes les économies majeures à mener des actions destinées à lutter contre la menace du changement climatique. Il a également souligné le rôle important, dans la mise au point de cet accord, des proches alliés des Américains ainsi que du Premier ministre éthiopien, Meles Zenawi, porte-parole de l'Union africaine au sommet de Copenhague.

De ce fait, **la conférence de Copenhague concrétise l'affirmation du Président Obama, qui, lors d'une conférence bilatérale en juillet dernier, avait indiqué que « les relations entre la Chine et les États-Unis dessineront le vingt-et-unième siècle »**. L'année 2009 a été marquée par la visite à Pékin d'Hillary Clinton, dès le mois de février, destinée à « élargir » le dialogue entre les deux pays et à mener des coopérations notamment dans les domaines de l'économie, de la sécurité régionale, de la lutte contre le réchauffement climatique et des maladies pandémiques. Cette rencontre a conduit à la reprise du dialogue militaire, interrompu en 2008 en raison de ventes d'armes des États-Unis à Taïwan. Nombre de commentateurs avaient alors souligné l'émergence de ce nouveau G-2. La suite de l'année a confirmé toute l'importance de ce dialogue, qui a contribué au succès des G-20 sur la crise financière, mais en a montré également les limites, illustrées par un certain nombre de tensions entre les deux pays : incidents en mer de Chine entre les marines américaine et chinoise, visite qualifiée de peu fructueuse du Président américain en novembre à Pékin sur les questions climatiques, monétaires et sur le dossier iranien et annonce par la Chine de l'achèvement d'un tunnel de 5 000 kilomètres de long destiné à abriter son arsenal nucléaire, au cours de la deuxième semaine de la conférence de Copenhague.

L'accord de Copenhague témoigne ainsi des limites des discussions bilatérales entre les deux concurrents économiques

Le dialogue sino-américain aurait pu se traduire par une intégration de la Chine dans l'Annexe B du Protocole de Kyoto⁷ : l'élargissement à la Chine du marché de quotas entre États allégerait en effet considérablement le coût des efforts entrepris par les partenaires européens et américains. Ces bénéfices collectifs justifiaient que la communauté internationale propose à Pékin un surplus de quotas d'émissions afin de l'inciter à adopter des cibles d'intensité carbone. La Chine aurait alors pu accepter l'inscription dans un nouvel accord d'un objectif contraignant. Une telle avancée était malheureusement inconcevable à Copenhague et ne correspondait pas à la réalité des discussions entre les deux pays.

De fait, le dialogue semble s'être crispé, tout au long de l'année, sur un certain nombre de points de blocage :

- au cours des négociations, la Chine a sans cesse rappelé qu'elle ne s'engagerait dans la lutte contre le changement climatique que dans la mesure où elle pourrait préserver sa dynamique de développement, et qu'elle attendait un objectif de réduction d'émissions plus ambitieux de la part des États-Unis, alors même que le gouvernement américain ne pouvait s'engager plus avant en l'absence d'un vote du Sénat ;

⁵ Voir la définition de l'adaptation contenue dans l'article 1 de l'accord de Copenhague : « *We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support.* »

⁶ Extrait du discours du Président américain lors de l'ouverture du Dialogue stratégique économique entre la Chine et les États-Unis, 27 juillet 2009 : http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-the-US/China-Strategic-and-Economic-Dialogue/.

⁷ Voir notamment J. Tirole, *Politique climatique : « une nouvelle architecture internationale »*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, octobre 2009 : <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/087.pdf>.

- les États-Unis souhaitent de leur côté pouvoir vérifier le respect des engagements pris par Pékin, alors même que l'inventaire des émissions chinoises doit encore être amélioré, compte tenu du morcellement des structures industrielles ainsi que des différences de nomenclature, ce qui explique probablement le refus actuel du gouvernement chinois de tout contrôle international ;
- enfin, à Copenhague, l'envoyé spécial de la Maison-Blanche sur les questions climatiques, Todd Stern, a exprimé le refus américain de soutenir financièrement la Chine dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Une telle position remettait en question le futur des mécanismes MDP, dont la Chine est actuellement le premier bénéficiaire, et offrait peu de contreparties susceptibles de décider Pékin à intégrer un marché d'échange de permis d'émissions de GES entre États.

Dans ces conditions, les partenaires ont campé sur leurs positions de départ, soit un objectif de réduction de 4 % des émissions de GES d'ici à 2020 (année de base 1990) pour les États-Unis et le refus d'un contrôle international de leurs émissions pour la Chine. On ne peut que le regretter, d'autant plus que l'annonce de la secrétaire d'État américaine à Copenhague selon laquelle les États-Unis acceptaient de participer au financement de 100 milliards de dollars par an en 2020 pour les pays en développement⁸ avait été suivie d'une déclaration du vice-ministre chinois des Affaires étrangères se disant prêt à accepter un objectif de réduction de ses émissions et à ouvrir un dialogue sur les questions de vérification⁹.

Il ne faut cependant pas se méprendre sur la signification d'un accord respectueux des souverainetés chinoise et américaine et qui est donc considéré de part et d'autre du Pacifique comme satisfaisant. S'il s'est par la suite dit « déçu » de la conclusion de la conférence, le Président Obama avait quitté Copenhague en soulignant que le compromis final avait permis de renouveler le *leadership* américain dans la négociation climatique et marquait le début d'une nouvelle ère de coopération internationale.

Il sera difficile de remettre en cause l'accord de Copenhague dans un avenir proche

S'il n'a encore été signé par aucun des partenaires de la CCNUCC, l'accord de Copenhague sera donc vraisemblablement soutenu par les deux principaux émetteurs de GES. Il devrait donc être très difficile de le modifier ou de le remettre en cause dans les mois à venir, d'autant que ni la Chine ni les États-Unis ne semblent prêts à annoncer des objectifs supérieurs à ceux affichés à Copenhague. Le gouvernement chinois a en effet mis sur la table une réduction de l'intensité carbone nationale de 40 % à 45 % d'ici à 2020, objectif proche des chiffres de 50 % envisagés par l'Académie des Sciences chinoise lors du premier semestre 2009 et supérieure à celle envisagée par la Commission européenne pour ce pays¹⁰. L'accord de Copenhague ne prévoit lui-même de révision des objectifs qu'en 2015 à l'issue du prochain rapport du GIEC, prévu pour 2014.

Soulignons enfin que les concessions faites par Washington restent encore largement dépendantes des dispositions qui seront votées par le Congrès, alors qu'au moins quatre propositions parlementaires de législation climatique sont encore susceptibles d'être combinées, conciliées ou mises en concurrence par le Parlement américain. Le déblocage du vote de la loi sur l'assurance-maladie, qui avait tendance à paralyser le débat, pourrait également offrir davantage de marges de manœuvre aux partisans de la formulation d'une politique climatique américaine.

L'affaiblissement du leadership européen dans la lutte contre le changement climatique doit inciter les 27 à « transformer l'essai » de Copenhague

Même si l'Union européenne, sous l'impulsion notamment de la France, très présente dans la préparation du sommet de Copenhague, a relancé les négociations lors de l'avant-dernière journée de la conférence, force est de constater que le compromis a été mis au point, dans sa toute dernière ligne droite, entre les États-Unis et les pays émergents, sans y associer les 27. Trois facteurs ont très certainement handicapé l'UE au cours de la négociation.

⁸ Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton At the United Nations Framework Convention on Climate Change, December 17, 2009, Copenhagen, Denmark. Voir également : Remarks by the President at the Morning Plenary Session of the United Nations Climate Change Conference, Bella Center, Copenhagen, Denmark, December 18, 2009.

⁹ *Los Angeles Times*, December 18, 2009, <http://www.latimes.com/news/nation-and-world/la-fg-climate-talks-18-2009dec18.0.5061335.story>.

¹⁰ Traduits en termes de réduction d'émissions totales, et à hypothèses de croissance égales, la comparaison de l'objectif d'intensité proposé par l'Académie avec les propositions européennes est révélatrice : en 2020, les émissions chinoises n'augmenteraient que de + 34 % par rapport à 2005 si la cible de l'Académie était respectée. Un tel effort d'atténuation surpasse l'objectif proposé par la Commission européenne, qui envisage dans son scénario « action globale appropriée », étayé par une modélisation, une inflexion des émissions chinoises par rapport à un scénario de référence se traduisant par une augmentation des émissions de + 55 % en 2020 par rapport à 2005. Voir, « La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent », *La Note de veille*, n° 140, Centre d'analyse stratégique, juin 2009.

Les dysfonctionnements au sein de l'administration danoise ont détruit le climat de confiance entre la Présidence du sommet et les PED : le renvoi du négociateur en chef quelques semaines avant l'ouverture des négociations, la publication d'un *draft* d'accord mis au point avec les seuls pays développés lors des premiers jours de la conférence, le retrait de la Présidence de la conférence de la ministre danoise, en charge de la lutte contre le changement climatique, très critiquée par les PED pour sa partialité envers les États-Unis, n'ont pas contribué au bon déroulement de la conférence. Moins anecdotiques, **l'absence de leadership de l'Union européenne, et un certain manque de coordination entre les positions des États membres,** n'ont pas permis à l'Europe de faire entendre sa voix. Enfin, **la volonté d'obtenir des États-Unis un effort d'atténuation plus important que celui que le Président Obama avait annoncé à l'ouverture du sommet a sans doute miné sa force de persuasion,** car cette demande persistante ne tenait pas compte de la faible marge de négociation du gouvernement américain, actuellement bloqué par le Sénat.

Confrontée aux dernières heures de la conférence à un délai très court pour valider ou rejeter l'accord, sans avoir été associée à son évolution dans la dernière ligne droite, **l'UE a donc accepté le compromis « faute de mieux ».** Il s'agissait en effet d'éloigner non seulement la perspective d'un échec total de Copenhague mais aussi celle d'un différend certain avec les États-Unis et les pays émergents alors que ceux-ci commençaient à entrer dans la coopération internationale. Le refus de l'accord par l'Union européenne aurait de plus donné naissance à un véritable « G-2 » climatique entre les États-Unis et la Chine, qu'il aurait été très difficile de faire évoluer. En outre, l'UE pouvait trouver dans l'accord au moins trois motifs d'adhésion : un partage du fardeau ralliant l'ensemble de la communauté internationale, l'engagement de tous les pays à chiffrer précisément leurs efforts d'atténuation en 2010, et la mise en place de nouveaux financements à court terme, permettant à l'Union d'honorer la parole donnée au Président éthiopien d'instaurer rapidement des soutiens destinés au continent africain. Enfin, il lui a permis d'annoncer la création d'une organisation européenne de l'environnement, dans l'attente d'une instance mondiale.

Vers un leadership retrouvé de l'Union européenne dans les négociations climatiques

Les négociations internationales sur le changement climatique vont se poursuivre durant toute l'année 2010 : l'Union européenne doit y jouer un rôle majeur si elle souhaite pouvoir réconcilier le Protocole de Kyoto, les avancées techniques résultant du plan d'action de Bali et l'accord de Copenhague. Elle peut également retrouver un rôle de leader dans la déclinaison de ce dernier et plus précisément dans la mise en place de quatre actions prévues par celui-ci :

- en formulant des propositions concrètes de mécanismes de financement innovants : celles-ci seront examinées par un groupe de haut niveau, qui pourrait être mis en place sous l'égide de l'ONU ;
- en précisant avec les pays forestiers les mécanismes destinés à lutter contre la déforestation ;
- en s'impliquant dans la définition du mécanisme technologique prévu par l'accord ;
- en veillant enfin à ce que le mécanisme de financement sur la période 2010-2012, qui résulte d'une proposition européenne, soit effectivement mis en œuvre dès le premier semestre 2010.

En parallèle des réunions des organes subsidiaires de la CCNUCCC, prévues en juin à Bonn, l'organisation d'une réunion politique de haut niveau par la Chancelière allemande permettrait d'examiner la mise en œuvre de ces différentes actions et de donner, à l'initiative de l'Europe, une impulsion politique aux négociations en préparation du sommet de Mexico. Enfin, l'inscription de la lutte contre le changement climatique dans les agendas du G-20 et du G-8 qui seront présidés par la France en 2011, pourrait constituer une opportunité supplémentaire de redonner l'initiative à l'Union européenne. Pour parvenir à se faire entendre, l'Union européenne doit néanmoins remplir trois conditions :

- la mise en œuvre du traité de Lisbonne fin 2009 et la mise en place d'une nouvelle Commission devrait permettre une meilleure identification de l'UE à travers les trois nominations du Président du Conseil européen, de la Haute Représentante de l'Union aux affaires étrangères et à la politique de sécurité, et enfin de la Commissaire en charge de la lutte contre le changement climatique. Cependant, l'UE ne pourra espérer retrouver le leadership mondial dans les négociations climatiques que si elle parle d'une seule voix lors des prochaines réunions de la CCNUCCC à Bonn puis à Mexico. **À ce titre, la désignation d'un réel porte-parole dépositaire du message de l'Union est souhaitable ;**
- **une préparation minutieuse des prochains sommets climatiques est nécessaire afin que l'UE puisse peser dans la coopération internationale.** Il importe notamment de **déterminer le positionnement de la Commissaire en charge de la lutte contre le changement climatique.** On peut également souhaiter que ce poste, pour lequel l'ancienne ministre danoise en charge de la lutte

contre le changement climatique est pressentie, bénéficie d'un statut particulier qui lui permette de s'imposer face aux autres membres de la Commission. La candidature de Connie Hedegaard pourrait en outre pâtir de son retrait de la Présidence de la conférence au cours des négociations de Copenhague : celui-ci a en effet été présenté par les médias comme une démission consécutive aux critiques des PED, auprès desquels elle avait mauvaise presse. Le G-77 l'a ainsi accusée de privilégier les intérêts des pays industrialisés et d'utiliser de façon excessive les groupes de contacts informels, dans lequel sa représentation était insuffisante. **Si cette nomination est confirmée, elle devra trouver les moyens de combler le fossé avec les représentants des pays du Sud ;**

- le réajustement de la stratégie de négociation européenne est nécessaire aussi bien sur la scène internationale que communautaire. Dès le début de l'année 2010, l'une des questions les plus urgentes sur l'agenda communautaire sera de déterminer l'engagement de réduction des émissions européennes d'ici à 2020 qui sera proposé à la CNUCCC. L'Union devra en effet **décider d'entériner ou non la hausse de l'objectif de réduction de ses émissions de - 20 % à - 30 % qu'elle avait envisagée lors du Conseil européen du printemps 2007¹¹**. Compte tenu de l'absence d'objectifs chiffrés dans l'accord de Copenhague, du refus de l'assemblée plénière des parties de l'adopter et de l'absence de taxe aux frontières, l'UE pourrait s'en tenir, dans un premier temps, à son objectif de - 20 %. Une décision future, de réduire de 30 % les émissions communautaires ne devrait en effet être prise qu'au regard de la comparabilité en termes économiques des efforts envisagés par les différents pays développés.

Enfin, de part et d'autre de l'Atlantique, **la question des ajustements frontaliers pourrait également revenir sur le devant de la scène**, si le décalage entre les efforts d'atténuation finalement annoncés par les pays industrialisés et les pays émergents s'avérait trop important. Qu'il prenne la forme d'une taxe aux frontières ou, sans doute, d'un mécanisme d'inclusion des importateurs¹², cet instrument demanderait toutefois une conciliation avec les grands exportateurs émergents pour éloigner la perspective d'un conflit commercial.

* * *

Les mois à venir permettront de dresser le véritable bilan de Copenhague et d'apprécier si cette conférence a constitué la première étape d'une coopération internationale réussie dans la lutte contre le changement climatique.

Les engagements volontaires d'atténuation qui doivent être annoncés avant le 31 janvier 2010 par les différents pays permettront de préciser la trajectoire mondiale d'ici à 2020. La hausse de la température à laquelle ils conduiront devra alors être estimée de manière contradictoire afin de préciser si les efforts prévus sont suffisants ou non : c'est le sens du dernier paragraphe de l'accord de Copenhague qui prévoit un nouveau rendez-vous en 2015, un an après le rapport des scientifiques du GIEC. **Une fois la question cruciale des objectifs de réduction des différents pays résolue, même de façon imparfaite, les points laissés en suspens dans les négociations de Copenhague pourront être abordés et intégrés dans un texte, éventuellement un traité, acceptable par l'ensemble des Parties.** Les bases inscrites dans l'accord devront en particulier être précisées et consolidées en matière de financement, de mécanisme de surveillance, de « reporting » et de vérification, ainsi que de lutte contre la déforestation.

Si l'accord de Copenhague a permis l'intégration des deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre (GES) dans la lutte contre le changement climatique, l'engagement des PED (dont les pays émergents) à adopter des actions d'atténuation qui puissent être mesurées, répertoriées de manière transparente et vérifiées selon des règles internationales, ainsi que la relance d'un nouveau dialogue Nord/Sud, **il appartient maintenant à l'UE de rebondir sur celui-ci en déclinant les actions qu'il prévoit et en le réconciliant avec les acquis du Protocole de Kyoto et les avancées du plan d'action de Bali.** La réunion des États des quatre grands bassins forestiers prévue dans les prochaines semaines à Paris ainsi que la mise à l'ordre du jour de la question climatique lors du sommet de l'Union africaine qui doit s'ouvrir à la fin du mois de janvier 2010 s'inscrivent pleinement dans cette stratégie de préparation des prochains sommets.

¹¹ Lors du Conseil européen de mars 2007, l'Union avait retenu un objectif de 20 % en précisant que la Commission proposera au Parlement et au Conseil européen, des mesures de réduction supplémentaires pour atteindre l'objectif de -30 % envisagé « en cas d'accord international sur des réductions de plus de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, conduisant les autres pays développés à adopter des objectifs de réduction comparables et les pays en développement les plus avancés sur le plan économique à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et capacités respectives ».

¹² Voir « Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ? », *La Note de veille*, n° 104, Centre d'analyse stratégique, juin 2008.

Enfin, la conférence de Copenhague pourrait bien consacrer le dépassement de la gouvernance onusienne sur le climat, qui repose sur le principe du consensus à 192. Si la logique de la conférence plénière a prévalu durant les premiers jours de la négociations, c'est bien celle du dialogue entre une trentaine de pays « délégués », puis entre les États-Unis et les pays émergents, qui aura finalement permis de parvenir à un compromis. Il est néanmoins difficile à l'heure actuelle d'entrevoir une réforme du suffrage ou du mode de représentation des États au sein de la CCNUCC permettant de concilier la nouvelle orientation d'une coopération internationale, désormais organisée en cercles restreints, avec les exigences de démocratie qui fondent les instances onusiennes : la stratégie des accords à géométrie variable pourrait permettre la mise en place rapide d'un certain nombre d'instruments financiers et techniques prévus par l'accord de Copenhague, sans pour autant remettre en cause le cadre universel de la lutte contre le changement climatique. Rappelons également que d'autres modes de gouvernance existent : les décisions votées par l'Assemblée générale de l'ONU sont adoptées, suivant leur nature, soit à la majorité simple, soit à la majorité des deux tiers¹³, le Protocole de Kyoto n'est entré en vigueur qu'après sa ratification par un nombre de pays qui devait être supérieur à 55 et couvrir plus de 55 % des émissions de CO₂ de 1990. **Le régime du post-Kyoto pourrait donc être élaboré soit dans le cadre du G-20**, qui présente l'avantage de regrouper les principaux émetteurs de GES, mais l'inconvénient d'écarter les pays les moins avancées, les petits États insulaires et la plus grande partie de l'Afrique (hors l'Afrique du Sud), soit dans d'autres instances à définir.

Ainsi que l'a souligné le secrétaire exécutif de la CCNUCC, Yvo de Boer, lors de la clôture des débats de Copenhague, le défi réside maintenant dans la capacité de la communauté internationale à « transformer l'accord conclu à Copenhague en quelque chose de légalement contraignant d'ici un an à Mexico »¹⁴.

> Dominique Auverlot, Blandine Barreau, Johanne Buba
Département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
www.strategie.gouv.fr

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Rédactrice en chef de la note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

¹³ Pour les questions relatives à l'admission de nouveaux membres, au budget, à la paix et à la sécurité internationale.

¹⁴ <http://unfccc.int/2860.php>.