

21 décembre 2009

## **Copenhague 2009 : Un dur retour aux réalités mais il ne faut pas baisser les bras.**

Jean-Pierre HAUET  
Consultant – Associate Partner KB  
Intelligence

*Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage :  
Polissez-le sans cesse et le repolissez ;  
Ajoutez quelquefois, et souvent effacez.*

### **Chronique d'un échec annoncé**

Déception, frustration, acrimonie, colère... les réactions sur l'Accord de Copenhague n'ont pas été nuancées de la part de ceux qui, par conviction ou par posture, en attendaient trop. On est bien loin d'un traité juridiquement contraignant, associant, dans une grande initiative commune pour « sauver la planète », l'ensemble des 194 états signataires de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, dont fut issu le trop fameux Protocole de Kyoto entré en vigueur 13 ans plus tard.

Ceux qui partagent notre analyse n'en auront pas été surpris : voilà plus de trois ans que nous savions l'accord impossible<sup>1</sup>. Trop de divergences séparaient les pays dans l'appréciation de l'urgence climatique. Entre les îles Tuvalu menacées d'engloutissement, l'Inde et la Chine qui font de la poursuite de leur développement économique une priorité, l'Arabie Saoudite ou le Venezuela qui pensent avant tout à préserver leur rente pétrolière, les USA minés par des querelles intérieures et l'Europe qui cherche à faire du climat le ciment qui lui fait par ailleurs défaut, l'entente est impossible. Qui plus est la dichotomie instaurée entre les pays industrialisés (dits de l'annexe 1) et les pays en voie de développement, instaurée par la Convention de 1992 et reprise dans le protocole de Kyoto, n'est plus représentative du monde actuel,

---

<sup>1</sup> Voir en particulier « Effet de serre : après Montréal et Sydney, l'impasse est-elle totale ? Plaidoyer pour la valeur carbone. Jean-Pierre HAUET – Février 2006 »

dans lequel la Chine est devenue depuis 2007 le plus gros émetteur de gaz à effet de serre et où les nations forment un continuum allant des pays plus pauvres (pays d'Afrique : moins de 0.1 t de CO<sub>2</sub>e émise par an et par habitant) aux pays les plus prospères (Qatar, Emirats Arabes Unis, Koweït : de 30 à 50 t de CO<sub>2</sub>e par an et par habitant). Sont venus s'ajouter à cela la marge de manœuvre de plus en plus étroite laissée aux leaders des pays démocratiques par les parlements qui les contrôlent et bien entendu, l'effet ravageur de la crise économique mondiale qui a détourné les esprits des préoccupations à long terme, créant un espace immédiatement occupé par les « climato-sceptiques » et amenant les opinions publiques et les leaders politiques à faire de la relance économique la priorité absolue.

Il faut dire aussi que la lourde mécanique climatique onusienne n'a pas fait la preuve de son efficacité. Personne n'a jamais émis l'idée que des sanctions pourraient être prises à l'encontre du Canada qui, à la différence des USA, a ratifié le protocole de Kyoto, mais qui s'est tellement éloigné de ses engagements qu'il a, dès qu'un changement de gouvernement l'a rendu possible, officiellement déclaré qu'il ne les respecterait pas, sans que personne ne s'en émeuve. Quant aux pays qui sont dans la trajectoire Kyoto, et la France en fait partie, il est malheureusement évident que la réduction de leurs émissions est davantage due au ralentissement économique qu'à la réduction intrinsèque de leurs émissions.

Ceux qui s'intéressent au mécanisme de développement propre (CDM ou MDP) savent que les crédits offsets générés, très inférieurs en nombre aux prévisions initiales du fait de la lourdeur des procédures<sup>2</sup>, ont surtout bénéficié à la Chine, sur des projets d'incinération de gaz industriels générateurs de superprofits sans que l'Afrique qui en avait le plus besoin

---

<sup>2</sup> Au moins la lourdeur des procédures onusiennes a-t-elle permis d'éviter de mettre sur le marché des crédits offset en surnombre qui auraient entraîné un effondrement total de leur valeur !

ne soit jamais parvenue à attirer les investisseurs<sup>3</sup>.

### ***L'échec aurait pu être pire***

Dans ce panorama très sombre, l'échec aurait été beaucoup plus cuisant et les délégations auraient pu repartir sans qu'aucun texte ne fût signé. Il y avait quelque chose de naïf dans l'obstination avec laquelle les plus hauts responsables onusiens, relayés par leurs correspondants nationaux, essayaient d'extraire quelque substantifique moelle des compendiums de désaccords que constituaient les textes mis en circulation avant et pendant le sommet. Tout aussi pathétiques étaient les tentatives du pays hôte, le Danemark, à proposer des textes qui n'avaient pas suivi la longue procédure officielle et dont la légitimité à circuler était immédiatement mise en cause pour des motifs essentiellement procéduriers.

On peut donc se réjouir qu'un texte, de trois pages seulement certes, mais assez bien construit, ait pu, essentiellement grâce à l'obstination du Président Obama, émerger d'un petit conclave de cinq nations (USA, Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud), être approuvé par une trentaine d'états ou de groupements d'états, dont l'Europe, avant d'être soumis in extremis à une assemblée plénière qui a pu « en propre note » et lui conférer ainsi une valeur juridique que nous laisserons aux experts le soin d'explicitier.

### ***Un texte très imparfait***

Ce texte n'est pas parfait. Il consigne l'engagement des états les plus avancés à respecter des objectifs pour 2020 qui seront listés dans une annexe I vide à ce jour, dont seul le cadre est fourni et qui est censée être remplie, au bon vouloir des états, à la fin janvier 2010.

De la même façon, les actions volontaires des pays en développement n'apparaîtront-elles dans l'annexe II qu'à fin janvier 2010, après que les déclarations en auront été faites.

---

<sup>3</sup> Voir « L'Afrique interdite de casino - Jean-Pierre HAUET – Décembre 2004 »

Autant dire qu'il est évidemment impossible de dire que l'Accord de Copenhague jette les bases d'un plan d'action permettant de limiter, comme indiqué à l'article 1, à 2°C maximum le réchauffement climatique. Avec ses annexes aux cases vides, l'Accord de Copenhague apparaît comme une sorte de téléthon du climat auquel les nations sont invitées à contribuer, sans que les objectifs globaux de collecte, les efforts restant d'un montant à la discrétion de chacun, ne soient précisés ni pour 2020, ni pour 2050, la Chine s'étant opposée à ce que figurât dans le texte l'objectif de réduction globale des émissions de 50% à cet horizon. S'agissant d'une déclaration censée paver la route pour les années à venir, l'absence d'objectifs quantifiés sur la réduction des émissions est l'une des faiblesses les plus marquantes du texte.

Tout aussi regrettable est l'absence de référence au nécessaire « prix du carbone ». Nous n'aimons guère ce terme, mal compris du grand public, qui laisse entendre que le CO<sub>2</sub> a une valeur marchande comme le gaz ou le pétrole alors que cette valeur est négative et correspond à la redevance ou à la taxe dont les émetteurs devraient s'acquitter au même titre qu'ils s'acquittent d'une redevance sur les emballages ou sur le recyclage des produits électroniques. Mais l'usage en est à présent consacré. L'Accord de Copenhague évoque du bout des lèvres les mécanismes de marché parmi les diverses mesures à poursuivre pour améliorer l'efficacité économique des mesures de réduction des émissions et en assurer la promotion. Le grand marché mondial du carbone n'est pas pour demain et aucun fil conducteur n'est donné pour faire progressivement converger les initiatives régionales qui ont vu le jour de par le monde.

Des zones d'ombre énormes subsistent : on comprend que le protocole de Kyoto est de facto prorogé au-delà de 2012 - puisque le groupe de travail ad hoc est incité à poursuivre ses travaux<sup>4</sup> - mais sur quelles bases ? Quel avenir pour ses objectifs et pour ses mécanismes ? Que vont devenir les 7 milliards d'unités de compte excédentaires (AAUs) que

---

<sup>4</sup> Ad Hoc Working Group on Further Commitments of Annex I parties under the Kyoto Protocol.

détiennent les anciens pays du bloc soviétique et qui peuvent conduire à l'effondrement des marchés du carbone ? Par quel mécanisme, dont la mise en place est censée être immédiate, sera soutenue la lutte contre la déforestation, alors que l'échec de la conférence à souscrire des engagements fermes a conduit à mettre en attente sinon au placard le plan de lutte contre la déforestation qui était quasiment accepté ? Rien n'est dit non plus sur la capture et le stockage du CO<sub>2</sub> dont le caractère crucial est pourtant reconnu. Les mécanismes de collecte et de gestion des fonds d'adaptation et de réduction des émissions destinés aux pays en voie de développement restent également à élaborer.

### ***Avec des points positifs cependant***

Tout n'est cependant vide de sens dans cet accord obtenu à l'arraché. Les commentaires les plus positifs viennent des USA et dans une moindre mesure des responsables onusiens qui s'efforcent il est vrai de faire bonne figure.

Le point le plus positif est incontestablement le fait que l'Accord pose pour la première fois le principe d'un engagement de l'ensemble des nations à œuvrer dans le sens d'une réduction des émissions afin de contenir le réchauffement du climat. La Convention de 1992 encourageait les pays industrialisés à stabiliser leurs émissions. Le protocole de Kyoto leur en faisait obligation. Aujourd'hui l'Accord de Copenhague, pour autant qu'il soit respecté, amène l'ensemble des pays à se positionner, en déclarant, pour les pays industrialisés leurs objectifs de réduction des émissions à horizon 2020 et, pour les pays non-annexe I, leur programme national d'actions (les fameuses « Namas<sup>5</sup> ») avec une obligation de se soumettre à un contrôle international approprié pour celles de ces actions qui auront donné lieu à un support financier international.

L'engagement est faible. Il n'est pas sûr qu'il soit honoré par l'ensemble des parties et notamment par celles qui ont montré un ferme désaccord sur le texte (Soudan, Bolivie,

Venezuela, Nicaragua, Tuvalu) mais il a le mérite d'avoir été négocié en face à face entre les USA et les quatre grands émetteurs des pays en développement (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud).

Un autre point positif, souligné par plusieurs membres du sénat américain, est qu'il donne la latitude au président Obama et au parti démocrate de relancer, la question du système de santé ayant à présent réglée, de relancer le débat sur les « bills » climat avec une meilleure chance d'aboutir. La même analyse est faite en Australie où le Premier Ministre Kevin Rudd pourrait début février tenter, pour la troisième fois, de faire adopter par le sénat le système du CPRS<sup>6</sup>.

Il est donc possible que dans les mois qui viennent on voit aboutir aux USA, en Australie voire au Japon, des systèmes d'encadrement des émissions dont l'adoption était impossible tant que Copenhague n'avait pas rendu sa copie. Simultanément, les déclarations des pays en développement permettront d'apprécier si un juste équilibre des efforts consentis s'est établi évitant d'avoir à pousser plus loin la discussion sur d'éventuelles taxes de compensation aux frontières, dont la menace ne sera certainement écartée pour autant.

Enfin, sans que les modalités en soient précisées, les sommes que les pays industrialisés se sont engagés à mobiliser au profit des pays en développement (30 Mds USD de ressources additionnelles sur 2010-2012) de façon à porter l'aide totale à 100 Mds USD par an d'ici 2020, sont loin d'être négligeables et peuvent, pour l'Afrique en particulier, constituer un soutien nouveau que le mécanisme de développement propre a été incapable de leur apporter jusqu'à présent.

### ***Que faire à présent ?***

Il est clair que le résultat de Copenhague marque l'échec d'une approche « top-down » conduite par les Nations Unies visant à concilier les points de vue de 190 participants. A coup sûr, on s'oriente vers la confirmation

---

<sup>5</sup> Namas : National Appropriate Mitigation Actions, dans le jargon onusien.

---

<sup>6</sup> CPRS : Carbon Pollution Reduction Scheme

d'une approche régionaliste des problèmes du climat, dans laquelle le rôle de la Chine et des USA sera prépondérant. Si les efforts des deux pays sont dimensionnés de façon comparable, et nous pensons qu'ils le seront, le monde continuera à avancer. Sinon, l'affrontement est possible avec une dégénérescence probable en une nouvelle forme de guerre froide. Certes le rythme ne sera pas celui souhaité ni par l'Europe, ni plus généralement par les supporters d'une politique climatique active. Mais une impulsion sera enfin donnée à une action impliquant la majorité des acteurs concernés. La réponse sera connue d'ici quelques mois.

Dans cette démarche, l'Europe n'a plus aucune raison de vouloir jouer les rôles de pionnier et de chercher à faire la course en tête. Depuis longtemps nous avons soutenu que son obstination à prendre des positions trop avancées par rapport à celles des autres parties prenantes conduirait à son isolement diplomatique sans qu'elle n'en tire aucun bénéfice. La négociation finale de l'Accord de Copenhague s'est faite sans l'Europe. Pire, elle est apparue comme l'une des parties qui, même si elle devait rechigner à donner sa signature, ne serait pas en position de la retenir. Il est probable que dans le groupe des 27, de fortes dissensions vont apparaître sur la conduite à tenir. Il est inimaginable cependant que l'Accord de Copenhague puisse être considéré comme « satisfaisant » au sens du « paquet énergie-climat » de décembre 2008 et puisse légitimer un renforcement des engagements pris, au moment où les économies européennes restent pour le moins chancelantes. L'Europe serait bien inspirée de prendre le temps de la réflexion et en particulier, à la lueur de ce qui sera décidé aux USA, de se demander si les mécanismes de marché restent le moyen le plus approprié compte tenu de la faiblesse des résultats qui peuvent être portés à leur crédit et des déviances auxquelles ils ont donné lieu<sup>7</sup>.

Une réflexion de fonds doit être engagée sur le rôle que pourront jouer à l'avenir les Nations Unies. Nous pensons que le protocole de

Kyoto est implicitement mis en extinction même si sa survie semble assurée jusqu'au prochain grand rendez-vous fixé à 2015.

Face au déploiement probable de systèmes régionaux d'encadrement des émissions, compte tenu de l'impossibilité de catégoriser convenablement les pays et de régler en conséquence leurs engagements respectifs, compte tenu enfin du passif de l'air chaud, compte tenu de la position irréductible des USA, nous pensons qu'un système de quotas administrés au niveau international n'a aucune chance de se pérenniser.

Les Nations Unies ont cependant un rôle éminent à jouer.

- Continuer, par le canal du GIEC, à suivre et à tenter d'expliquer le réchauffement climatique, en formulant des conclusions et des préconisations aussi scientifiquement fondées que possible,
- Collecter et publier les informations en provenance de chaque pays sur l'évolution de leurs émissions et sur les dispositions adoptées pour les contenir,
- Réformer complètement les procédures du développement propre et celles de l'implémentation conjointe afin de radicalement changer de rythme, mettre un terme à l'excès bureaucratique, repenser voire abandonner la notion d'additionnalité, ouvrir la porte aux pays les moins avancés et à l'Afrique en particulier, inclure des de nouvelles approches : la déforestation évitée, la capture et le stockage du CO<sub>2</sub> et, sous certaines conditions, l'énergie nucléaire. Il y a la place à la constitution d'une Agence Internationale de certification, capitalisant sur la réputation de sérieux dont bénéficient les organes actuels du CDM et du JI et sur le savoir-faire acquis depuis plusieurs années. Une telle agence sera nécessaire pour labelliser les projets qui solliciteront le bénéfice des aides

<sup>7</sup> Cet aspect de choses fera l'objet d'un prochain article

internationales prévues par l'Accord de Copenhague, pour autant que les crédits correspondants soient rassemblés. Elle sera utile aux mécanismes de marché régionaux qui verront le jour aux USA et ailleurs et qui, comme l'EU-ETS, devront ouvrir leur porte à des crédits offset autres que les seuls crédits domestiques.

- Enfin, et c'est peut-être le plus grand enjeu des prochains mois, il faudra mettre en place la structure paritaire, prévue par l'Accord de Copenhague, capable de collecter et de gérer les crédits susvisés qui devraient se trouver rassemblés sous le vocable de « Copenhagen Green Climate Fund ».

On le voit, la tâche est immense et ceux qui depuis des années clament que le climat n'attend pas, devront se faire une raison. La mise en place de l'Accord de Copenhague demande a minima trois bonnes années. Il faut pour cela des responsables venant avec des idées neuves, avec la conviction qu'aucun accord n'est possible sans sortir radicalement des ornières du passé. L'Europe doit impérativement faire le bilan de sa politique, trouver sa cohésion et rechercher de nouvelles alliances si elle veut jouer un rôle dans le grand marchandage climatique qui s'annonce