

## Complément 1D

# Horizons du post-2012 et mécanismes de la concertation internationale

**Blandine Barreau**

*Centre d'analyse stratégique, Département de la recherche,  
des technologies et du développement durable*

La Conférence de Copenhague porte un double enjeu : en décembre 2009, il s'agira non seulement de donner suite aux engagements pris par les partenaires du Protocole de Kyoto mais aussi d'élargir la lutte contre le changement climatique à l'échelle mondiale en obtenant la participation des deux premiers pollueurs mondiaux à adopter des objectifs d'atténuation de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES)<sup>(1)</sup>.

Le comportement de « passager clandestin » de la Chine et des États-Unis au cours de la première période du Protocole illustre la difficulté d'orchestrer la préservation d'un bien public mondial. La négociation s'avère d'autant plus difficile qu'il n'existe pas d'équivalent aux solutions technologiques peu coûteuses qui ont endigué la détérioration de la couche d'ozone suite à l'Accord de Montréal (1987). Alors que le scénario le plus pessimiste du dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>(2)</sup> se confirme, la concertation doit dépasser la disparité des situations nationales en termes de niveau de développement et d'exposition au bouleversement climatique.

---

(1) Le Sommet de Copenhague sera à la fois la quinzième conférence des parties (COP-15) de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) et la cinquième rencontre des partenaires du Protocole de Kyoto (MOP-5).

(2) Voir les conclusions de la conférence Global Risks, Challenges and Decisions, des 10-12 mars 2009 définissant le cadre scientifique à l'intention des négociateurs, disponible sur [http://climatecongress.ku.dk/newsroom/congress\\_key\\_messages/](http://climatecongress.ku.dk/newsroom/congress_key_messages/)

L'historique de la coopération révèle une avancée au coup par coup, orchestrée par l'ONU et le G8. Afin d'accélérer l'entente, la nouvelle répartition des efforts entre les partenaires pourrait retenir une typologie variée d'objectifs d'atténuation, un objectif mondial de long terme et des engagements nationaux à 2020 pour les pays de l'Annexe B<sup>(3)</sup> et les États-Unis, renvoyant la formalisation d'un traité sur les questions irrésolues à l'année suivante. Une nouvelle étape s'est ouverte dans les négociations dont l'Europe et les États-Unis briguent désormais le leadership. Tous deux sollicitent une plus grande transparence des initiatives des pays en développement (PED) et une réelle implication des pays émergents. L'accord post-2012 pourrait donc assigner des cibles absolues de réduction d'émissions de GES aux pays développés, décliner des objectifs contraignants adaptés aux politiques énergétiques et climatiques des pays émergents (une cible d'intensité énergétique<sup>(4)</sup> pourrait ainsi être proposée à la Chine) et suggérer aux pays en développement d'endosser des engagements sur le mode volontaire.

La mise en œuvre d'un marché carbone mondial n'a cependant pas disparu des débats. Elle induit une rénovation des mécanismes de flexibilité issus du Protocole<sup>(5)</sup>, à moins que de nouveaux systèmes d'accréditation arrimés sur des initiatives d'atténuation<sup>(6)</sup> ou de préservation forestière<sup>(7)</sup> ne fassent office de connexion entre pays en développement et pays industrialisés. L'équité de la concurrence entre les industries assujetties ou non à de coûteux efforts de décarbonisation est également en jeu : elle induit un recours éventuel à des accords sectoriels internationaux et un ajustement aux frontières, instruments que le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce a récemment désignés comme potentiellement compatibles avec les règles du commerce international (OMC/PNUE, 2009).

(3) L'Annexe I de la CCNUCC engage les signataires, des économies développées et « en transition vers une économie de marché », à adopter des mesures nationales pour atténuer les changements climatiques. L'Annexe B du Protocole de Kyoto comprend des objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES pour une liste de signataires qui sont sensiblement les mêmes qu'à l'Annexe I. Selon l'article 3 du Protocole : « Les parties visées à l'Annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent dioxyde de carbone, des GES indiqués à l'Annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'Annexe B et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012. ». L'Annexe I regroupe l'Australie, le Canada, l'Union européenne et ses membres, les États-Unis, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse, la Turquie, la Biélorussie, la Fédération de Russie, l'Ukraine. L'Annexe B comprend les pays de l'Annexe I, sans la Biélorussie et la Turquie. S'y ajoutent la Croatie, le Liechtenstein, Monaco et la Slovénie.

(4) Exprimée en émissions de GES par unité de PIB.

(5) Mécanismes de développement propre (MDP).

(6) *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMAs).

(7) Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD).

Malgré l'optimisme suscité par l'arrivée de la nouvelle administration américaine, l'issue des négociations reste incertaine : dans un contexte de récession économique mondiale et de défiance entre le Nord et le Sud suite à la déception des objectifs du millénaire, les pays en développement ont adopté une stratégie de surenchère vis-à-vis des pays développés en matière de contreparties technologiques et financières et d'efforts d'atténuation. La résolution des points durs de négociation sera néanmoins décisive pour dépasser les bases jetées par le Protocole de Kyoto.

Quelques mois avant l'ouverture officielle des négociations, un retour sur l'établissement progressif des fondamentaux de la coopération et l'analyse des positions adoptées par les partenaires permettent de décrire les enjeux du futur régime de lutte contre le changement climatique.

## **1. De la convention cadre de Rio à une vision de l'après 2012 : historique de la coopération climatique**

### **1.1. Un processus de collaboration complexe**

Le dialogue international s'organise autour de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), ouverte en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et entrée en vigueur en mars 1994. Quelque 189 pays s'y engagent à stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui évite toute perturbation dangereuse de l'écosystème terrestre, et à prévoir, prévenir ou atténuer les causes et effets néfastes du changement climatique, en publiant notamment des inventaires d'émissions.

Sous l'égide de la Convention, le Protocole de Kyoto lie 172 États à un calendrier de réduction des émissions de GES, et assigne aux 38 pays industrialisés de l'Annexe I de la CCNUCC des engagements chiffrés pour une réduction globale de 5,2 % des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> sur la période 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990. Toutefois, 121 pays, dont la Chine, premier émetteur mondial de GES, échappent à ces contraintes du fait de leur statut de pays en développement, tout comme les États-Unis, deuxième émetteur mondial, qui ont signé le traité sans le ratifier. Adopté en décembre 1997, le Protocole est entré en vigueur en février 2005 à l'issue de la ratification de la Russie, avant que la première rencontre des signataires (MOP-1) ne le rende applicable à partir du 30 novembre 2005.

En 2007, la treizième Conférence des Parties de la Convention et troisième Rencontre des partenaires du Protocole de Kyoto (COP-13/MOP-3)<sup>(8)</sup> a adopté une Feuille de route pour les discussions sur le régime post-2012. La Conférence de Bali visait à associer les pays en développement et les États-Unis après l'expiration de la première période d'engagement du Pro-

(8) Conférence de Bali, 3-14 décembre 2007.

tole en 2012. En pratique, elle a permis aux pays en développement d'inaugurer une stratégie de négociation consistant à conditionner leur participation à l'obtention d'un accord « équitable », c'est-à-dire conforme à leurs demandes en matière de réduction des émissions des pays industrialisés, et de contreparties technologiques et financières. Contraints d'accepter la Feuille de route, les États-Unis ont néanmoins démontré leur influence sur le déroulement des négociations<sup>(9)</sup>.

Le Sommet a pérennisé deux enceintes de concertations parallèles lancées par la Conférence de Montréal (COP-11/MOP-1) en décembre 2005 : le groupe des pays développés astreints à des obligations d'atténuation (*Ad Hoc Working Group On Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol – AWG-KP*) qui ne comprend ni la Chine ni les États-Unis, et un groupe de dialogue « informel » issu de la conférence de Bali (*Ad Hoc Working Group On Long-Term Cooperative Action under The Convention ou AWG-LCA*) qui regroupe l'ensemble des signataires de la CCNUCC sans avoir vocation à ouvrir les négociations sur de nouveaux engagements, mais dispose de la capacité de se réunir à volonté afin de préparer la décision adoptée fin 2009, et s'impose donc en pratique comme le forum privilégié rassemblant pays en développement, pays émergents, et pays développés pour préparer l'après 2012.

## **1.2. La Feuille de route de Bali : une « vision partagée » encore inégalement reprise**

À défaut d'objectifs concrets, le Plan d'action de Bali fixe le calendrier et les quatre principaux enjeux des négociations qui doivent aboutir en 2009 :

- la mise en place de mécanismes de marchés pour atteindre les objectifs de la CCNUCC ;
- le traitement de la technologie comme monnaie d'échange : un groupe international d'experts doit lancer un programme de travail répondant aux requêtes des pays en développement pour augmenter les transferts de technologies permettant d'atténuer les émissions de GES et de s'adapter au changement climatique. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) doit établir des « programmes stratégiques » d'après les demandes des pays ;
- la lutte contre la déforestation : alors que cet enjeu échappait au Protocole, la Feuille de route affirme la nécessité de financer les initiatives des « pays forestiers » et intègre cette question dans le champ des négociations ;
- la mobilisation de moyens financiers « innovants » pour pallier le déficit de financement nécessaire à la lutte et à l'adaptation au changement climatique. L'ONU (2008) estime les besoins non couverts à plus de 200

(9) Une proposition du G77 visait à transformer deux groupes de dialogue parallèles en un seul processus de négociation. Les États-Unis s'y opposant du fait de dissensions sur d'autres enjeux de négociation, c'est finalement le compromis proposé par l'Union européenne prévoyant de fusionner les deux enceintes en 2009 qui fut retenu.

milliards de dollars d'ici à 2030, dont plus de 76 milliards de dollars dans les pays « non-Annexe B ». Les mesures d'adaptation représentent à elles seules un supplément de 49 à 171 milliards de dollars en 2030 à l'échelle mondiale dont 28 à 67 milliards de dollars pour les pays « non-Annexe B ». Le Plan de Bali prévoit d'augmenter les financements par un apport de 300 à 500 millions de dollars pour la période 2009-2012 au Fonds d'adaptation au changement climatique destiné aux pays en développement.

### **1. Le financement de l'adaptation au changement climatique : une illustration de l'inertie de la coopération internationale**

La Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) engage les signataires à mettre en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques, et à aider les pays en développement particulièrement vulnérables. Cependant, jusqu'à la publication du dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les négociations se sont concentrées sur les mesures d'atténuation, renvoyant au second plan la question de l'adaptation. L'évaluation des montants dédiés à l'adaptation est malaisée – car les transferts correspondent en partie à l'aide au développement, mais il est avéré que les financements actuels ne couvrent pas les besoins. Outre les contributions du secteur privé et des agences bilatérales de développement, deux types d'instruments multilatéraux existent.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de la CCNUCC gère le Fonds spécial de priorité stratégique pour l'adaptation (PSA), le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) et le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA). Tous trois ont été alimentés volontairement, mais insuffisamment par les États : le FEM ne destine actuellement que 4 % de ses projets à l'adaptation, soit 300 millions de dollars. En outre, le Fonds d'adaptation établi par le Protocole de Kyoto devrait d'ici à la fin de l'année 2009 devenir le principal véhicule de financement de l'adaptation : selon la CCNUCC, il disposerait de 80 à 300 millions de dollars par an entre 2008 et 2012, et de 100 millions à 5 milliards de dollars par an pour la période 2013-2030. Mais il dépend d'un prélèvement de 2 % sur les crédits carbone générés dans le cadre du MDP (mécanisme de développement propre) et constitue ainsi un système doublement critiquable. D'une part, contrairement aux préconisations de la CCNUCC, l'atténuation est basée sur un transfert Sud-Sud qui ponctionne des projets d'atténuations dans les pays en développement pour financer des mesures d'adaptation dans les pays émergents (la Chine, le Brésil, l'Inde, le Mexique et la Russie sont les principaux bénéficiaires du volet « adaptation » du FEM). D'autre part, la pérennité de ses ressources est incertaine, car indirectement liée aux cours du marché carbone européen.

La Banque mondiale dispose de deux Fonds d'investissement climatique (FIC). Le Fonds pour les technologies propres et le Fonds stratégique pour le climat (FSC) ont une approche « projet ». Le Programme pilote des FIC pour résister aux changements climatiques (PPCR) est le plus grand fonds international dédié à l'adaptation (208 millions de dollars) mais n'a encore financé aucun projet.

La « vision partagée » de Bali repose sur les prévisions alarmantes des effets du changement climatique établie par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, mais les objectifs mondiaux souhaités par l'Union européenne n'ont pas été actés lors du COP-13<sup>(10)</sup>. Du fait du refus des États-Unis, la référence aux travaux du GIEC a été réduite à une note de bas de page dans le préambule du plan d'action<sup>(11)</sup>. Reste une réaffirmation de la responsabilité commune mais différenciée : les pays développés doivent assumer des objectifs quantifiés de limitation ou de réduction des émissions, tandis que les pays en développement s'engagent à mettre en œuvre des actions dites « appropriées » (*Nationally Appropriate Mitigation Actions – NAMAs*) soutenues par des transferts technologiques et financiers transparents (« mesurables, communicables et vérifiables », précision ajoutée à l'initiative du G77 et de la Chine).

### **1.3. Les suites de la Feuille de route : l'Europe, unique héritière de la déclaration de Bali ?**

Du côté de la concertation onusienne, le bilan de la Conférence de Poznan de décembre 2008 est mitigé : réticentes à s'engager pour l'après-2012 avant un changement d'administration américaine susceptible de redéfinir les termes de la coopération, les délégations se sont bornées à lancer le Comité du Fonds d'adaptation prévu par le Protocole, malgré la multitude de sujets abordés.

#### **1.3.1. Le G8, une instance clé dans la lutte contre le changement climatique**

Au fil de son ouverture aux pays émergents, le club des pays responsables de la majeure partie des émissions de GES a acté au coup par coup les avancées du dialogue onusien en dépit de l'opposition américaine.

Dès 2005, le G8 de Gleneagles avait demandé à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) de formuler des scénarios de lutte contre le changement climatique. Six mois avant la Feuille de route de Bali, le Sommet d'Heiligendamm a reconnu la nécessité d'une réduction substantielle des émissions de GES sans cependant mentionner d'objectif chiffré de réduction mondiale. Il a fallu attendre le Sommet de Toyako (juillet 2008) pour voir adopté un engagement visant à réduire de 50 % les émissions mondiales d'ici à 2050 : les conclusions préoccupantes du quatrième rapport du GIEC permirent sans doute de dépasser les réticences américaines. Les Chefs

(10) Il s'agissait d'une fourchette de réduction de 25 à 40 % des émissions d'ici 2020 pour les pays développés, d'un pic des émissions mondiales dans les dix-quinze prochaines années et d'une réduction des émissions mondiales d'au moins 50 % d'ici 2050.

(11) Le renvoi concerne deux scénarios prévoyant :

- une réduction des émissions de 10 à 30 % par rapport à 1990 pour les pays industrialisés d'ici 2020, avec des efforts « marginaux » de la part des pays en développement ;
- un effort plus ambitieux, recommande une réduction de 25 à 40 % d'ici 2020 des émissions les pays développés, et de 50 % pour le monde d'ici 2050.



d'État endossèrent les principes de la « vision partagée » de Bali<sup>(12)</sup> et annoncèrent un renforcement des transferts technologiques et financiers, par l'apport d'une aide publique annuelle de 10 milliards de dollars pour la R&D, et un nouveau « Fonds stratégique pour le climat ». Les pays émergents invités refusèrent néanmoins de s'engager sur un objectif mondial de long terme. L'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique avaient conditionné leur accord à la fixation d'un objectif de moyen terme de la part des pays développés, à laquelle s'opposaient les États-Unis. La timide préconisation de l'engagement de « toutes les grandes économies » dans des « actions d'atténuation significatives qui les lieront dans l'accord international à négocier d'ici la fin de 2009 » dans la déclaration finale ne tranche pas la question du changement de statut des pays émergents dispensés d'engagements contraignants.

### *1.3.2. L'Union européenne s'engage résolument sur la voie tracée à Bali*

Après s'être engagé au printemps 2007<sup>(13)</sup> à restreindre les émissions communautaires de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, puis proposé de porter cet objectif à – 30 % si d'autres pays développés s'astreignaient à des efforts de réduction comparables (– 30 % d'ici à 2020 et – 80 % d'ici à 2050) et si les pays émergents contribuaient à l'entreprise d'atténuation mondiale selon le principe de responsabilité commune mais différenciée, le Conseil européen a définitivement endossé la Feuille de route en adoptant le troisième paquet énergie-climat en 2009. Malgré un contexte de récession économique mondiale, le compromis a évité l'écueil de trop grandes exemptions demandées par les secteurs et les États membres tributaires d'un modèle énergétique très carboné, ou particulièrement exposés au risque de « fuite de carbone » de par leur situation frontalière. L'Union européenne, qui a fait du changement climatique un cheval de bataille, a ainsi établi le partage du fardeau communautaire selon l'importance des émissions nationales et la richesse économique (PIB) des États membres. Le paquet prévoit cependant un recours aux mécanismes compensatoires (financement d'initiatives d'atténuation dans les pays en développement) et aménage une marge de manoeuvre temporaire aux industries en concurrence<sup>(14)</sup>, « à haute consommation énergétique » et au secteur électrique. Ce

(12) Voir le volet « Environnement et changement climatique » de la Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement du G8 de Toyako, le 8 juillet 2008, disponible sur [www.ambafrance-ch.org/spip.php?article945](http://www.ambafrance-ch.org/spip.php?article945)

(13) Extrait des conclusions du Conseil européen, des 8 et 9 mars 2007, disponible sur [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf)

(14) Une mesure transitoire permet de leur allouer gratuitement des permis d'émissions. Une autre mesure temporaire permet d'attribuer gratuitement des permis d'émission aux opérateurs exposés aux fuites de carbone qui investissent dans les technologies les plus rentables. Pour les secteurs industriels non exposés au risque de fuites de carbone, le taux d'enchères à atteindre en 2020 est fixé à 70 %, et à 100 % en 2027, sachant que le niveau initial en 2013 est fixé à 20 % ; les installations dans les secteurs dits « exposés » à un risque significatif de « fuites de carbone » se verront allouer gratuitement l'intégralité des quotas à hauteur du benchmark de la meilleure technologie disponible.

dernier, qui se voit assigné une cible de réduction d'émissions de 21 % pour 2020 (base 2005), le taux d'enchères sera au minimum de 30 % des quotas en 2013 pour être progressivement porté à 100 % au plus tard en 2020.

## **2. Les attentes de Copenhague : vers un nouveau dialogue Nord-Sud ?**

### **2.1. Six enjeux majeurs du Sommet de Copenhague**

Il s'agit d'abord d'assurer une suite au Protocole de Kyoto au-delà de 2012, afin de pérenniser les systèmes d'échanges et les mécanismes compensatoires dits de développement propre (MDP) et de mise en œuvre conjointe (MOC)<sup>(15)</sup>. Le troisième paquet énergie-climat européen est pour l'heure le seul accord international contractualisant l'après 2012.

Un deuxième enjeu consiste à intégrer dans l'accord la Chine et les États-Unis, les deux premiers émetteurs mondiaux de GES.

La détermination d'un objectif mondial de long terme constitue un troisième enjeu. Les réticences des pays émergents exprimées à Toyako reflètent la volonté de ne pas compromettre leur développement économique et de repousser l'échéance d'objectifs de réduction d'émissions. La Chine et l'Inde réclament la fixation d'un objectif à 2020 pour les pays développés comme préalable à tout engagement sur un objectif de plus long terme à l'échelle mondiale. D'autre part, la détermination de l'année du pic d'émissions mondiales de GES est progressivement apparue comme un point central, car elle conditionne les efforts d'atténuation des partenaires de l'accord.

L'engagement des pays développés et des pays émergents dans des objectifs contraignants à horizon 2020 est un quatrième enjeu. L'équité du partage du fardeau s'impose d'abord entre les pays développés : le débat s'annonce difficile avec les États-Unis, dont les objectifs sont pour le moment jugés peu ambitieux. La répartition des efforts renvoie également dos à dos pays industrialisés et pays émergents, futurs ou actuels grands émetteurs. La nature des engagements nationaux sera abordée de manière nouvelle à Copenhague : les pays émergents pourraient acter un accord leur assignant des objectifs basés sur leurs propres stratégies nationales d'atténuation bien plus aisément que des objectifs de réduction absolus. Le renouvellement de la typologie des engagements des parties pourrait ainsi amener la Chine à accepter des objectifs d'intensité carbone<sup>(16)</sup>. Cette for-

(15) Le MDP permet à une entreprise d'un pays développé de se voir attribuer des crédits d'émission (unité de réduction d'émission certifiée – UREC) en échange d'investissements permettant une réduction des émissions de GES dans un pays en développement. Le système MOC permet à une entreprise d'un pays développé de se voir attribuer des crédits d'émission (unité de réduction d'émission – URE) sur la base d'investissements dans un autre pays développé. UREC et URE sont valables pour la période 2008-2012 du Protocole de Kyoto.

(16) Exprimée en tonne CO<sub>2</sub>-eq par unité de PIB.



mule résoudrait le problème de l'inégale maîtrise des trajectoire d'émissions des parties<sup>(17)</sup> qui complique la fixation d'un objectif de réduction absolu.

Cinquième enjeu, la conformité des mesures de lutte contre le changement climatique avec la réglementation OMC renvoie à la protection de la propriété intellectuelle dans les transferts technologiques, et à la régulation des « fuites de carbone » (comptabilité des émissions basée sur le lieu de consommation des produits à l'origine des émissions proposée par la Chine ou taxe carbone aux frontières).

La refonte des mécanismes compensatoires Nord-Sud représente un sixième enjeu. Les crédits qu'ils génèrent permettraient d'initier le raccordement des différents marchés carbone. À défaut d'une réforme portant sur l'évaluation des projets afin d'améliorer l'application du principe d'additionnalité, les MDP pourraient être remplacés par un mécanisme de transfert Nord-Sud sur le mode sectoriel.

## **2.2 Les positions des pays partenaires témoignent des prémisses d'un jeu coopératif<sup>(18)</sup>**

### *2.2.1. Les propositions des pays développés : la logique de la contrepartie*

Responsables historiques du phénomène de changement climatique, les pays industrialisés se doivent de réaliser l'essentiel de l'effort d'atténuation mais aussi d'aider les pays en développement à mener à bien leurs propres entreprises de limitation d'émissions et d'adaptation aux bouleversements climatiques par des transferts technologiques et financier.

#### **2.2.1.1. Vers un partage du fardeau tripartite ?**

Les pays développés demandent une plus grande implication des pays émergents : ils leurs proposent des objectifs d'atténuation basés sur une mesure de la déviation des émissions de GES par rapport à une trajectoire *Business As Usual (BAU)*<sup>(19)</sup>.

(17) La CCNUCCC n'imposant pas de reporting régulier, il n'existe pas ou peu de données fiables des inventaires d'émissions des pays en développement, dont pratiquement aucune après l'année 1994.

(18) Le détail des propositions citées est publié par la CCNUCC (*cf.* <http://unfccc.int>). Outre les propositions des pays, il existe des visions alternatives du régime post-2012. L'Université de Harvard décrit quatre scénarios pour l'après 2012 : un régime « Kyoto bis » reposant sur un marché carbone mondial progressivement étendu par l'attribution de quotas aux pays participants ; une taxe « carbone » universelle ; une harmonisation des normes sectorielles des émissions de GES ; le raccordement des systèmes « *Cap & Trade* » régionaux ou nationaux existants à partir d'un objectif mondial de réduction des émissions. Le World Business Council for Sustainable Development, organisme observateur de la CCNUCC sans arrimage national, imagine également la mise en œuvre progressive d'un marché carbone mondial intégrant graduellement les pays en développement par l'harmonisation des politiques nationales et des marchés d'échange régionaux, y compris celui des crédits issus du MDP, réformés en mode sectoriel (*cf.* Harvard Project on International Climate Agreements (2008) et WBCSD (2005).

(19) *Cf.* [http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/B/business-as-usual\\_scenario](http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/B/business-as-usual_scenario)

Les propositions européenne et américaine sont relativement proches. La première envisage un système « *Cap & Trade* » mondial assis sur des objectifs nationaux de réductions d'émissions définis selon un quadruple critère économique (PIB *per capita*), démographique (trajectoire démographique nationale), d'intensité énergétique, et historique selon le principe du « pollueur-payeur »<sup>(20)</sup> (trajectoire d'émissions de 1990 à 2005). Les efforts d'atténuation dépendraient donc des capacités économiques d'un pays, de sa contribution historique au changement climatique, de ses efforts d'atténuation et du droit au développement des partenaires en pleine croissance économique. L'Union européenne propose une réduction collective des émissions de GES de 30 % en 2020 par rapport à 1990 pour les pays développés, et un abattement de 15 à 30 % par rapport à une trajectoire BAU pour les pays en développement et pays émergents. Ces derniers seraient intégrés dès 2012 dans la transition énergétique mondiale, ce qui leur permettrait de recevoir des transferts technologiques et financiers, mais aussi des « crédits carbone » monétisables sur les marchés carbone existants, accordés selon la bonne tenue de leurs initiatives d'atténuation<sup>(21)</sup>. Désireuse de moduler son engagement en fonction des compromis de la Chine, perçue comme un concurrent économique, Washington reconnaît néanmoins<sup>(22)</sup> sa responsabilité en tant que premier émetteur historique de GES et le « droit au développement » des pays en développement. La proposition américaine du 4 avril suggère que l'accord distingue trois catégories de pays – et non plus seulement deux comme retenu dans le Protocole de Kyoto – selon un critère « objectif » de développement économique qui pourrait être le PIB. À horizon 2020, les pays développés seraient astreints à des objectifs de réduction absolus encore imprécis, et les pays émergents devraient adopter des stratégies nationales d'atténuation adossés à des objectifs formulés en référence à une trajectoire d'émissions BAU. Enfin, les pays en développement devraient adopter des initiatives d'atténuation sans objectif contraignant. À noter que les États-Unis s'appuient sur une trajectoire d'émissions mondiales distincte de celle des travaux du GIEC reprise par la plupart des parties.

L'approche japonaise est une variante de la redéfinition du partage du fardeau basée sur l'optimisation sectorielle des efforts de réduction d'émissions et des transferts technologiques et financiers selon les potentiels et les coûts des mesures d'atténuation : des accords internationaux et des objectifs d'atténuation pluriannuels seraient définis pour quatre secteurs clefs. Le nouveau Protocole regrouperait dans une Annexe B les pays acceptant des réductions quantifiées d'émissions d'ici à 2013, et verraient les pays émergents d'une future Annexe C, endosser des cibles nationales et sectorielles d'intensité énergétique.

(20) Prise en compte des émissions GES/PIB et de la trajectoire d'émissions, correspondant aux efforts déjà réalisés et donc à la possibilité de réduire les émissions de GES.

(21) Voir à ce propos la proposition coréenne également soutenue par le Japon et les États-Unis (*cf. infra*).

(22) *Cf.* CAS (2009a).

### 2.2.1.2. La difficile harmonisation des objectifs d'atténuation

Le désaccord transatlantique est flagrant sur les objectifs d'atténuation : quand l'Union européenne et dix autres pays de l'Annexe I<sup>(23)</sup> annoncent qu'ils augmenteront<sup>(24)</sup> leurs efforts de réductions d'émission de moyen terme si la Conférence de Copenhague tenait ses promesses, les États-Unis se contentent des objectifs présentés par le volet « *Cap & Trade* » des propositions de loi de la Chambre des Représentants du Congrès, soient une diminution de 6 à 7 % des émissions en 2020 par rapport à 1990, et une diminution de 80 % en milieu de siècle (année de base 2005). Si le texte parlementaire était adopté dans sa version actuelle, les mesures prévues en complément du dispositif « *Cap & Trade* » permettraient aux négociateurs américains de dévoiler des objectifs deux fois plus ambitieux à Copenhague<sup>(25)</sup>, mais si le Congrès ne formulait pas de législation avant décembre 2009, les États-Unis pourraient se borner à soutenir la conclusion d'un accord essentiellement juridique.

### 2.2.1.3. Des propositions éparses sur les questions financières

C'est dans le domaine des transferts Nord-Sud que l'engagement multilatéral des États-Unis pourrait connaître ses limites : ces derniers tiennent à maintenir une approche essentiellement bilatérale ou régionale, et refusent de créer de nouveaux mécanismes pour combler le déficit détecté à Bali. Certes imprécise, la proposition du 4 avril reconnaît cependant la nécessité d'augmenter considérablement les transferts financiers Nord-Sud, mais aussi de mettre à contribution le secteur privé. De même, le Japon prévoit que le secteur productif finance à la fois les transferts technologiques et les mesures d'adaptation par l'intermédiaire des recettes de la vente de quotas sectoriels d'émission. D'autres pays envisagent de créer un nouveau fonds multilatéral alimenté par l'aide publique ou les gains des enchères des permis d'émission (propositions européenne et norvégienne), d'une taxe carbone mondiale de 2 dollars/t CO<sub>2</sub>-eq sur les émissions (proposition suisse), ou de mettre à contribution les pays émergents selon leur niveau de richesse économique (PIB *per capita* dans la proposition australienne).

(23) Proposition du 29 septembre 2008 cosignée par l'Australie, la Biélorussie, le Canada, l'Islande, le Japon, la Norvège, la Russie, l'Ukraine et la Suisse

(24) Dans le cas australien : réduction de 25 % des émissions de GES pour 2020 par rapport à 2000 si la Conférence de Copenhague tenait ses promesses, contre un effort 5 à 15 % dans le cas contraire.

(25) L'évaluation du World Resources Institute montre que la proposition de loi initialement présentée au vote de la Chambre des Représentants postulait une réduction des émissions américaines de GES de 15 % en 2020 par rapport à 2005 et de 73 % en 2050 réalisée grâce au système « *Cap & Trade* ». La prise en compte des mesures complémentaires prévues, notamment des dispositifs de préservation des ressources terrestres et forestières, permettrait néanmoins de réaliser un effort d'atténuation de 28 % en 2020 et de 75 % en 2050 ; tandis que le recours aux mécanismes compensatoires (offsets) domestiques et internationaux porterait l'objectif à - 33 % en 2020 et à - 81 % en 2050. Voir Larsen et Heilmayr (2009).

### *2.2.2. Les propositions des pays en développement : un équilibre en recomposition décisif pour l'issue des négociations*

L'évolution considérable des positions de négociation des pays en développement depuis l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto témoigne de la nécessité de réinventer un cadre de négociation : le changement climatique a en effet remis en question l'unité des bénéficiaires d'exemptions.

## **2. Le G77 : un collectif en évolution**

Plus grande coalition de pays en développement au sein des Nations unies, le Groupe des 77 (G77) regroupe des pays aux intérêts hétérogènes : de l'accès aux technologies « propres » réclamé par les pays émergents aux préoccupations plus élémentaires des pays les moins avancés en matière de ressources énergétiques, la palette des positions de négociation est large. Le Groupe s'est donné pour mission de promouvoir les intérêts économiques de ses 133 membres dans les négociations onusiennes. Née le 15 juin 1964 de la « Déclaration commune des soixante-dix-sept pays » lors de la première session de la Conférence de Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Groupe s'est doté d'une structure permanente internationale auprès des institutions de l'ONU, du FMI et de la Banque mondiale. Compte tenu de leur forte croissance depuis quelques années, les intérêts économiques des pays émergents s'éloignent de plus en plus de ceux des pays en développement, et le G77 correspond donc aujourd'hui à un rassemblement de parties qui voient dans le collectif un moyen de faire contrepoids aux pays développés : ses membres ont certes formulé une proposition conjointe auprès de la CCNUCC, mais ils s'expriment également au sein d'autres forums. Outre les communications nationales du Brésil, de l'Inde, de la Chine, le Groupe africain, les pays les moins avancés et nombre de regroupements régionaux affichent ainsi désormais leurs propres positions.

### **2.2.2.1. La reconsidération des exemptions accordées aux pays émergents fait débat**

Le statut dérogatoire des pays émergents dans la CCNUCC, et en particulier celui de la Chine, devenue en 2007 le premier émetteur mondial de GES, est de plus en plus critiqué.

Les pays en développement ont jusqu'ici fait front commun pour défendre leur dérogation : le Groupe africain tient ainsi au respect d'un « pare-feu » entre les engagements des pays développés et ceux des pays en développement. Cependant, quelques uns demandent depuis peu une participation plus active des pays émergents à la lutte contre le changement climatique. Certains, comme l'Afrique du Sud, mettent en avant des engagements

domestiques qui pourraient être inscrits dans l'accord post-2012. Le G77, qui refuse encore de distinguer les efforts assignés aux pays en développement selon un critère de développement économique, indique ainsi dans une proposition co-signée par la Chine qu'il approuverait un partage du fardeau tenant compte des initiatives nationales d'atténuation. D'autres vont plus loin en redéfinissant les efforts sur le triple critère de contribution passée, actuelle et future à la dégradation climatique comme le Mexique, et l'Alliance des petits États insulaires (APEI). Particulièrement exposée aux effets du changement climatique, l'APEI propose un seuil de développement (PIB *per capita*), à partir duquel tout pays devrait s'astreindre à des engagements contraignants selon sa responsabilité (émissions cumulées depuis 1990), sa capacité économique (PIB *per capita*, PNB *per capita*), son potentiel d'atténuation (efficacité énergétique) et son poids démographique.

#### 2.2.2.2. Les pays émergents restent encore peu sensibles à la pression internationale

La Chine et l'Inde ne formulent pour le moment pas d'engagements. Dans l'attente du positionnement américain, la Chine a avancé une contribution prudente et récemment rappelé que le droit au développement justifiait une dérogation<sup>(26)</sup>. Son adhésion à la proposition du G77 témoigne d'une volonté d'être affilié le plus longtemps possible au groupe bénéficiant d'exemptions. Pékin a cependant manifesté sa volonté de parvenir à un accord à Copenhague et de poursuivre ses efforts sur le plan domestique : elle pourrait endosser des objectifs d'atténuation en termes d'intensité carbone déjà inscrits dans sa politique climatique nationale<sup>(27)</sup>. La position de l'Inde, au sortir d'une période électorale, reste peu lisible<sup>(28)</sup> : les signaux envoyés par l'ambassadeur climat du Premier ministre indien en faveur d'objectifs de limitation des émissions par rapport à une trajectoire BAU, vont à l'encontre des propositions officiellement exprimées à la CCNUCC, proches de celle du G77 et de la Chine sur la question de l'atténuation (reconnaissance de la responsabilité historique des pays industrialisés dans le partage du fardeau : l'Inde met en avant la faiblesse de ses émissions actuelles – dix à vingt fois moindres que celles des États-Unis en termes d'émissions par tête – pour refuser tout objectif contraignant avant que les États-Unis n'accroissent fortement leurs efforts) comme de l'adaptation (mise en œuvre de nouvelles institutions assorties d'évaluations de risques). Enfin, la Chine et l'Inde sont opposées à une taxe aux frontières destinée à limiter les « fuites de carbone »<sup>(29)</sup>.

(26) Cf. déclaration au *Financial Times*, 3 février 2009, disponible sur <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebn/eng/zgxw/t535055.htm>

(27) Cf. CAS (2009b).

(28) Cf. CAS (2009c).

(29) Mesure visant à limiter les fuites de carbone dans l'éventualité de moindres efforts d'atténuation des grands exportateurs émergents.

Le Brésil et la Russie sont peu flexibles en matière d'atténuation. Le premier est revenu sur des propositions favorables à des engagements pour les pays en développement et les pays émergents : s'il accepte la fixation d'un objectif mondial, il refuse toute cible d'atténuation avant que les pays développés n'aient acté des efforts satisfaisants. D'autre part, il est malaisé d'évaluer la crédibilité des objectifs de la Russie du fait des incertitudes qui planent sur son potentiel de réduction d'émissions, de l'ampleur de la crise que son économie traverse, et enfin de sa réserve de quotas de CO<sub>2</sub> à l'issue de la première période du Protocole. Attendu après la signature d'une proposition conjointe de dix membres de l'Annexe I en avril, l'objectif d'atténuation annoncé par le Président Medvedev a déçu<sup>(30)</sup> : la cible de - 10 à - 15 % envisagée pour 2020 par rapport aux niveaux de 1990 pourrait en effet correspondre à une augmentation par rapport à aujourd'hui, du fait de la chute des émissions depuis 1990 en lien avec la situation économique russe.

#### 2.2.2.3. Un front commun persiste sur les objectifs absolus demandés aux pays développés

Les pays en développement semblent résolus à faire monter les enchères sur les cibles d'atténuation des pays développés. Précédemment alignés sur la proposition chinoise, la plupart proposaient une fourchette de réductions d'émission de 25 à 40 % pour 2020 (année de base 1990), avant que le Groupe africain ne réclame une réduction minimale de 40 % pour 2020, et de 80 % pour 2050. Les propositions des pays les moins avancés et des Philippines situent le plafond haut des négociations : la première suggère une réduction de 45 % en 2020 et de 85 % pour 2050, tandis que la seconde réclame un abattement de moitié des émissions pour 2022, et de - 70 % en 2017, dont seulement 10 % pourraient être compensés par des mécanismes *offsets*. À noter que l'Annexe B du Protocole assignait aux pays industrialisés des engagements de réductions de l'ordre de 5 % par rapport aux niveaux d'émissions de 1990.

#### 2.2.2.4. Un consensus moins net sur les transferts financiers et technologiques

Si les obligations des pays développés en matière de soutien aux politiques d'atténuation et d'adaptation des pays en développement perdurent, la montée en puissance des pays émergents réoriente les transferts technologiques et financiers internationaux selon un nouvel axe Sud-Sud.

La question financière fait l'objet d'une surenchère comparable à celle des objectifs d'atténuation<sup>(31)</sup> : le G77 et la Chine prévoient de mettre exclusivement à contribution les pays industrialisés à hauteur de 0,5 à 1 % de leur PIB. Les montants proposés restent cependant hétérogènes : le Groupe

(30) Cf. déclaration du 18 juin 2009, disponible sur [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2009/06/18/1241\\_type82916\\_218210.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2009/06/18/1241_type82916_218210.shtml)

(31) Cf. DGTPÉ (2009).



africain réclame des transferts de 200 milliards de dollars d'ici à 2020 pour soutenir les initiatives d'atténuation (en comparaison, les pays les moins avancés postulent un transfert global de 2 milliards de dollars) et de 67 milliards de dollars annuels pour les mesures d'adaptation. En outre, le Groupe demande que les pays qui ne respectent pas leurs engagements s'exposent à des pénalités. La définition de l'origine des fonds est également problématique : certains estiment que le principe de responsabilité historique désigne les pays industrialisés comme des contributeurs exclusifs, mais la proposition mexicaine visant à instaurer un nouveau fonds multilatéral qui élargirait la liste des donateurs est de plus en plus reprise. Le G77, la Chine, mais aussi les seize participants du Forum des économies majeures<sup>(32)</sup> (FEM) de Paris en juin, puis ceux du G8-FEM de L'Aquila un mois plus tard soutiennent désormais le « *green fund* ». Provisionné par des contributions nationales selon le double principe de la responsabilité commune mais différenciée et des capacités financières, le fonds serait à double titre universel, puisque tous les pays pourraient en bénéficier à hauteur de leurs besoins, et qu'il serait alimenté par un financement déterminé librement par chaque donateur (aide publique, impôt sur les systèmes « *Cap & Trade* »...).

La divergence d'intérêt est plus grande entre pays en développement et pays émergents sur les questions technologiques : l'inflexion de la Chine, désormais moins revendicative sur la protection des droits de propriété intellectuelle témoigne d'une prise de conscience sur son *leadership* technologique naissant. Le périmètre des transferts fait également débat : nombre de pays exportateurs de pétrole militent pour que le terme d'« adaptation » englobe non seulement les conséquences directes du changement climatique, mais aussi celles de la transition énergétique mondiale (baisse de la demande d'hydrocarbures).

#### 2.2.2.5. L'OPEP illustre les dissensions entre pays en développement et pays émergents sur la question de l'adaptation

La plupart des membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont un statut de pays en développement qui les dispense d'engagement contraignant, et l'OPEP a longtemps refusé de s'engager dans des réductions d'émissions d'autant plus coûteuses que la baisse de la demande mondiale d'énergies fossiles impacte ses revenus d'exportation. L'Organisation s'est donc illustrée comme une adepte du « tout ou rien » conditionnant l'adoption d'engagements de réductions d'émissions à la conclusion d'un accord sur le financement. En 2007, elle a néanmoins qualifié le changement climatique de « défi à long terme » et promis de financer la recherche technologique, essentiellement sur le développement des techni-

(32) Initialement lancés par le Président Bush comme une enceinte concurrente de la CCNUCC, les Forums sur l'énergie et le climat rassemblent les seize plus grands acteurs économiques mondiaux.

ques de capture et stockage du CO<sub>2</sub> (CCS) afin de transformer les gisements épuisés en dispositifs de stockage : l'Arabie saoudite propose ainsi de rémunérer les projets de développement CCS avec des « crédits » monétisables sur les marchés carbone et demande que des licences obligatoires ou des prix préférentiels facilitent les transferts technologiques.

Dépendant des revenus des énergies fossiles, les pays pétroliers sont inégaux en termes de niveau de développement et de vulnérabilité aux conséquences du changement climatique : les plus riches (Koweït, Émirats arabes unis, Qatar, Arabie saoudite), qui annoncent vouloir affecter 150 millions de dollars chacun à la recherche sur l'énergie, réclament avant tout des transferts technologiques conséquents afin de s'adapter à la transition énergétique mondiale, tandis que l'Algérie et l'Équateur demandent au contraire des transferts financiers.

Les positions des membres de l'OPEP restent peu flexibles : ils refusent de différencier les pays en développement selon leur richesse économique, rejettent des objectifs d'atténuation sectoriels préviennent que toute pression pour l'adoption d'engagements ne ferait que retarder la conclusion d'un accord mondial. Ces réticences ne sont cependant pas irréconciliables avec la conclusion d'un accord, si le dialogue entre les parties s'avérait constructif. La proposition de Singapour du 23 avril 2009, qui envisage d'aider les pays à réaliser leur transition énergétique en leur accordant des soutiens sur la base des inégalités géographiques dont ils sont tributaires pourrait ainsi satisfaire les demandes des États de l'OPEP.

### **3. Avancées et obstacles dans le processus de Copenhague (juillet 2009)<sup>(33)</sup>**

#### **3.1. Des éléments d'entente sur les modalités techniques de la mise en œuvre de l'adaptation**

Malgré les désaccords sur la définition de la notion d'adaptation et son extension aux coûts de la transition énergétique, nombre de parties acceptent :

- l'installation de centre régionaux pour l'adaptation proposés par la Chine, le G77, le Brésil mais aussi l'Australie pour organiser la coopération mondiale ;
- la publication périodique de stratégies d'adaptation nationales<sup>(34)</sup> afin de calibrer les transferts destinés aux pays en développement : l'Australie suggère une communication triennale ;

(33) Voir, en particulier, le compte rendu du Secrétariat du Groupe de travail *ad hoc* sur la coopération de long terme publié le 17 mars 2009 et la synthèse des propositions publiés le 19 mai 2009, disponible sur <http://unfccc.int>

(34) National Adaptation Programme of Action – NAPAs.

- le programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique. Le programme arrive à échéance en décembre 2010, ce qui suggère que la COP de Copenhague pourrait ne pas voir de règlement majeur sur la question de l'adaptation.

### **3.2. La fixation d'un objectif global fait toujours débat**

Les propositions incorporent l'objectif de maintien de l'élévation de la température à 2° C à l'échelle mondiale (seuil d'irréversibilité issu des travaux du GIEC), objectif acté par le G8-FEM de l'Aquila. Lors du dialogue informel, le principe d'un objectif mondial pour 2050 avait été soutenu par les participants, qui avaient évoqué la fixation d'un second objectif mondial de long terme sur la convergence des cibles de réductions des émissions *per capita*. Mais l'estimation des émissions cumulées par tête fait encore l'objet de désaccords, comme la détermination de la date du pic des émissions mondiales. Ces incertitudes servent d'argument à certains pays en développement pour refuser tout objectif basé sur une trajectoire mondiale d'émissions à moyen terme. Les discussions se cristallisent cependant autour du scénario dit GIEC ARA 4, qui pour obtenir une concentration maximale de 450 ppm postule une réduction de 25 à 40 % des émissions des pays développés de 1990 à 2020 et un infléchissement substantiel des trajectoires d'émissions des pays en développement par rapport au scénario tendanciel.

### **3.3. Un partage du fardeau pragmatique s'impose progressivement**

La stérilité relative du dialogue sur l'adoption d'objectifs absolus de réduction des émissions de GES a peu à peu conduit à envisager une approche s'appuyant sur les stratégies nationales de lutte contre le changement climatique.

Une proposition coréenne suggère ainsi d'harmoniser les « mesures d'atténuation appropriées au plan national » (NAMAs) des pays en développement et les contreparties technologiques et financières des pays développés contractualisées par la Feuille de route de Bali. Un registre mondial servirait à évaluer les progrès réalisés et à calibrer les transferts en fonction des besoins. Cet instrument permettrait également de rémunérer les stratégies nationales d'atténuation à hauteur de leurs résultats en leur concédant des « crédits NAMA » qui pourraient soit générer eux mêmes des revenus sur les marchés carbone, soit prendre la forme de « bons » pour des transferts technologiques et financiers, soit devenir un nouveau type de mécanismes compensatoires sectoriels. Dans la vision coréenne, le financement s'organiserait ainsi, selon que les NAMAs puissent être financées par le pays lui-même, soit par un transfert Nord-Sud, soit par les recettes du marché carbone.

Malgré le consensus qui s'établit peu à peu sur la nécessité d'un tel registre, un désaccord subsiste sur les obligations assignées aux pays en

développement par le biais de ce nouvel instrument de suivi. Les pays développés font des NAMAs la pierre angulaire du calendrier des mesures d'atténuation mondiale et proposent que le registre soit renseigné de manière obligatoire, régulière et transparente (les politiques menées doivent être « mesurables, notifiables et vérifiables »<sup>(35)</sup> par tous les pays, y compris les pays en développement). Ils suggèrent également d'instaurer un outil d'évaluation des NAMAs, qui permette de « rémunérer » les efforts accomplis par le biais de transferts technologiques ou par une procédure d'accréditation. Cependant, les pays en développement refusent encore d'être contraints à adhérer à un registre international des mesures d'atténuation, dispositif qui impose de tenir à jour des inventaires d'émissions tombés en déshérence après 1990 dans la plupart d'entre eux. Pour le Brésil et l'Inde, la participation d'un pays du Sud à la tenue d'un registre d'atténuation doit rester une démarche volontaire. En outre, nombre de pays en développement voit dans l'évaluation de leurs initiatives d'atténuation une voie détournée de leur imposer des objectifs de réduction d'émissions et refusent donc de calibrer les transferts Nord-Sud en fonction des progrès réalisés, mesurés grâce à une trajectoire BAU de leurs émissions. Les plus revendicateurs vont jusqu'à s'opposer au principe d'une publication internationale des NAMAs : pour eux, seuls les transferts des pays du Nord doivent satisfaire à des critères de transparence « MRV ». Seuls les pays les moins avancés, moins exposés à la pression de la communauté internationale pour acter des objectifs d'atténuation, acceptent une évaluation transparente des NAMAs par rapport à une trajectoire de référence. Les positions évoluent cependant dans le sens de plus grands compromis de la part des pays en développement : dans sa proposition du 24 avril, l'Afrique du Sud envisage que les « crédits NAMAs » puissent avoir valeur de permis compensatoires (*offsets*).

Une seconde pomme de discorde réside dans la fusion entre les futurs « crédits NAMAs » et les mécanismes compensatoires du Protocole, qui impliquerait un décompte commun des gains d'émissions issus des MDP (dont les crédits URC sont basés sur des projets) et des NAMAs (basées sur des initiatives nationales ou sectorielles). Comme nombre de pays en développement, la Chine pourrait cependant approuver ce mécanisme d'accréditation notamment proposé par l'Union européenne dès lors qu'il ne remplace pas le très lucratif MDP. Les pays qui militent pour l'accès à des technologies « propres » sont également favorables à la création de nouveaux *offsets* basés sur les politiques d'atténuation : l'Arabie saoudite accepte l'inclusion des MDP dans les NAMAs. L'issue du débat sur le niveau d'engagement et de contrainte du répertoire des NAMAs dépendra probablement des contreparties financières et technologiques accordées aux pays en développement : le Groupe africain et l'Inde entendent d'ores et déjà que les efforts d'atténuation dépendent de l'ampleur des transferts Nord-Sud.

(35) Selon le critère Mesurable, Reportable and Verifiable – MRV.

### 3.4. Les questions en suspens sur lesquelles la négociation peut échouer

#### 3.4.1. Une entente sur les transferts financiers reste nécessaire à la conclusion de l'accord

Le déficit de propositions des pays développés, principaux contributeurs financiers, est manifeste en matière de montants : seul le Royaume-Uni propose que la communauté internationale s'acquitte d'une aide annuelle de l'ordre de 100 milliards de dollars jusqu'en 2020, conformément au chiffre évoqué à l'ouverture du FEM de Paris en mai, sans pour autant préciser la destination de ces fonds.

Les négociations devront trancher quatre points :

- le financement des mesures d'atténuation afin de répondre au déficit estimé à 175 milliards d'euros annuels : le plafond de négociation semble avoir été fixé par la proposition conjointe Chine/G77 (*cf. supra* : contribution unilatérale des pays développés à hauteur de 0,5 à – 1 % de leur PIB) et celle des pays africains, qui proposent une aide de 200 milliards de dollars d'ici à 2020 au niveau mondial. L'Union européenne préconise un transfert de l'ordre de 30 milliards d'euros annuels sous forme d'aide publique, mais l'impact de la récession économique pourrait augmenter les besoins de financement et inciter les pays contributeurs à revoir à la baisse leurs engagements ;
- le soutien permettant aux pays en développement de s'adapter au changement climatique. Les estimations onusiennes indiquent que les pays « non-Annexe B » nécessiteraient 28 à 67 milliards de dollars sur un total de 49 à 171 milliards de dollars en 2030 requis à l'échelle mondiale : le Groupe africain réclame donc un transfert annuel de l'ordre de 67 milliards de dollars jusqu'en 2020 pour les pays en développement. Cette proposition n'a cependant pas valeur de consensus car les bénéficiaires, et notamment les pays exportateurs d'hydrocarbures, ne s'accordent pas sur la définition de la notion d'adaptation ;
- la définition de nouveaux mécanismes de financement de l'adaptation, pour lesquels plusieurs propositions ont été déposées : les pays en développement et pays émergents remettent en question le système actuel, qui ponctionne les fonds destinés aux pays du Sud, et leur semble donc insatisfaisant du point de vue de l'équité et du principe du pollueur-payeur. Cependant, les États-Unis s'opposent à toute nouvelle architecture ;
- la part relative de l'aide publique internationale et d'instruments de marché dans les transferts financiers. Certaines propositions reviennent fréquemment : une aide publique internationale contractualisée sous la forme d'une proportion du revenu national des pays développés (1 % du PIB selon l'Inde, 2 % du PIB selon la Colombie), un prélèvement sur les marchés carbone (les pays les moins avancés et la Colombie envisagent de taxer les revenus des ventes des permis d'émissions à hauteur de 2 à 4 %, et les pays

d'Amérique centrale demandent que l'adaptation des pays en développement soit financée par l'intermédiaire d'une ponction de 2 % sur les *offsets* entre pays développés type « mise en œuvre conjointe ») et le transfert des recettes d'une taxe carbone mondiale ou sectorielle (le Brésil a proposé au G8 de Syracuse de taxer les bénéfices de l'industrie pétrolière à hauteur de 10 %).

#### *3.4.2. La mise en œuvre de mécanismes assurantiels multilatéraux est incertaine*

Les propositions envisageant un système permettant de se prémunir des risques induits par le changement climatique sont lacunaires. Les plus constructives proviennent de l'Inde, qui évoque les assurances récoltes, et des petits États insulaires (APEI) qui envisagent un ambitieux mécanisme international d'assurance. Les suites en sont incertaines : le mécanisme assurantiel touche à un phénomène aux coûts encore indéterminés, et empiète sur le terrain de la FAO en matière de préservation des ressources agricoles. Ces propositions méritent cependant considération dans la mesure où elles sont reprises des porteurs d'enjeux majeurs dans les négociations, et pourraient venir abonder les demandes des pays en développement en matière de transferts destinés à l'adaptation.

#### *3.4.3. Les transferts technologiques et la protection des droits de propriété intellectuelle, un point épineux<sup>(36)</sup>*

La protection des droits de propriété intellectuelle apparaît comme une boîte de Pandore encore peu explorée : les divergences sont en effet de taille entre les requêtes des pays en développement et la volonté des pays détenteurs de technologies de préserver un avantage compétitif.

Le Protocole de Kyoto est relativement succinct sur cet aspect : il laisse à la COP la responsabilité de définir les modalités concrètes des transferts de technologies relevant essentiellement du domaine public – les modalités de coopération internationale dans le secteur privé restent vagues – et se contente d'appeler les Parties à coopérer afin d'assurer la mise au point et la diffusion des « technologies, savoir-faire, pratiques et procédés écologiquement rationnels présentant un intérêt du point de vue des changements climatiques »<sup>(37)</sup>.

Les exigences chinoises et indiennes à l'égard des détenteurs de technologies se sont progressivement modérées, laissant penser que les pays émergents prennent conscience qu'ils seront sous peu mis à contribution. Les pays les moins avancés mentionnent d'ailleurs ces transferts Sud-Sud au

(36) Cf. Lallement (2009).

(37) Cf. Article X du Protocole de Kyoto qui mentionne notamment des technologies « appartenant au domaine public ou relevant du secteur public ».



chapitre des fondamentaux du futur accord. Au fil du dialogue informel, Pékin a gommé toute demande destinée à réduire le pouvoir de monopole conféré par les droits de propriété intellectuelle, à développer conjointement des technologies, ou les mettre à disposition des pays en développement à des conditions préférentielles, au profit d'un laconique appel à la facilitation des transferts technologiques. La position indienne, qui prône l'accélération des transferts mais aussi une juste rémunération des ayants droits, semble également à mi-chemin entre les préoccupations des pays développés et les demandes des pays en développement. Les pays émergents persistent cependant à demander que les technologies « propres » soient mises à disposition à titre gracieux, mais quel crédit accorder à ces exigences dès lors qu'elles proviennent de la Chine, premier producteur mondial de modules photovoltaïques<sup>(38)</sup> ? Outre la volonté de financer la compétitivité de l'industrie domestique par le biais de l'aide publique internationale, on peut probablement y lire le souhait d'inciter à des contreparties financières plus conséquentes.

Quels que soient les principes retenus à Copenhague, les modalités concrètes des transferts technologiques pourront être réglées ultérieurement, sous forme d'accords bilatéraux ou d'une réforme du régime multilatéral tenant compte de considérations de développement économique, sur la base des accords ADPIC de l'OMC<sup>(39)</sup>. Outre les mesures coercitives actuellement évoquées (« droits de passages » au titre de considérations d'intérêt général type « licences non volontaires » proposés par l'Arabie saoudite et l'Inde, pénalités réclamées par le Groupe africain à l'encontre des pays qui ne respecteraient pas leurs engagements internationaux...), la mise en oeuvre d'un inventaire international des technologies existantes faciliterait l'identification des ayants droit ; les paniers (*patent pools*) et plates-formes communes de brevets permettraient de concéder des licences de façon groupées. Les pays détenteurs de technologies propres pourraient enfin s'engager à abandonner les licences préférentielles qui réservent l'exclusivité des fruits de la R&D publique aux entreprises domestiques. Il est en revanche peu probable que soient satisfaites les demandes de nombreux pays en développement pour une contractualisation internationale du coût des brevets et des *royalties*, qui conduirait à apprécier la valeur d'une technologie de manière générique sans tenir compte de leur périmètre d'utilisation. La proposition de l'Arabie saoudite de prix préférentiels dans certains secteurs semble plus réaliste.

---

(38) Rang atteint en 2007 avec une production de 1,18 GW (China Solar Association, 2007).

(39) Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, annexe des Accords de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994).

#### *3.4.4. La nécessaire réforme des mécanismes de développement propre<sup>(40)</sup>*

Seul mécanisme de flexibilité qui permette aux pays développés de compenser leurs émissions en finançant des projets vertueux dans les pays en développement, le MDP présente des perspectives intéressantes pour instituer progressivement un prix mondial du carbone et ainsi ancrer des pays du Sud dans la transition énergétique internationale. Le système s'est néanmoins avéré impropre à réguler certaines émissions ou à assurer le suivi de la myriade de projets suscités, et a généré des effets d'aubaine dans le secteur énergétique. Il doit donc gagner en transparence et en efficacité : l'amélioration de l'audit et de la sélection des projets est nécessaire, notamment pour assurer le respect du critère d'additionnalité garantissant que les financements abondent des projets qui n'auraient pas eu lieu sans apport. Un premier type de réforme passerait par le resserrement des règles d'accréditation et d'évaluation des projets, des engagements des pays développés en matière d'achat de permis et d'allocation des profits de la vente de ces quotas : la gestion du MDP serait confiée à un régulateur international indépendant. Une seconde voie de réforme contractualiserait précisément les efforts des pays en développement et les transferts financiers et techniques des pays développés, afin de focaliser les investissements sur les potentiels de réductions des pays bénéficiaires. Cette réorientation devrait réconcilier les points de vue des pays industrialisés, qui cherchent à compenser des émissions de GES, et des récipiendaires, qui voient dans le MDP un instrument de développement économique : ces divergences expliquent en partie l'inadéquation du mécanisme qui a souvent encouragé des projets mal adaptés aux particularités des pays en développement.

Les modalités de réforme sont cependant loin de faire consensus : en août dernier, le Mexique postulait ainsi qu'une refonte n'était pas nécessaire. L'élargissement du système aux domaines du CCS et des ressources forestières est également débattu, tout comme la création de MDP nationaux, sectoriels ou catégorisés par technologie. En outre, la fusion des permis CER issus du MDP avec de nouveaux crédits carbones accordés aux pays en développement selon les résultats de leurs mesures nationales d'atténuation est discutée : malgré l'insistance du Japon, les principaux bénéficiaires actuels du mécanisme, en particulier la Chine, y sont opposés.

#### *3.2.5. La question récurrente de la déforestation<sup>(41)</sup>*

La déforestation tropicale serait responsable de 15 à 20 % des émissions anthropiques mondiales de GES. Exclue dans la première période du Protocole pour des motifs politiques et méthodologiques, la question revient dans la négociation du régime post-2012 : il s'agit d'encourager la préservation des « puits de carbone » naturels dans les pays en développe-

(40) Cf. Ben Jelloul et Schaff (2009) et Wara et Victor (2008).

(41) Cf. Buba (2009).

ment. Les débats s'orientent autour des compensations financières des politiques de lutte contre la déforestation, et de l'évaluation de la dégradation forestière par rapport à un scénario de référence. La mise en œuvre d'un mécanisme de marché (REDD)<sup>(42)</sup> est cependant limitée par un manque de capacités institutionnelles et techniques, et son intégration au marché carbone suscite des inquiétudes : son incorporation affecterait le niveau d'engagements des États et la stabilité du prix de la tonne carbone.

### 3.2.6. Quelle architecture légale pour l'Accord de Copenhague ?

La concrétisation des négociations sous la forme d'une décision finale du COP ou d'un nouveau protocole ne sera vraisemblablement pas clarifiée avant décembre prochain. La Chine et le Japon proposent de reprendre une structure protocolaire autour des cinq piliers de la Feuille de route de Bali et d'un objectif mondial de long terme. *A contrario*, les États-Unis réclament un accord « fonctionnel » (*implementing agreement*) qui ne proroge pas le Protocole. Plus réaliste, les propositions néo-zélandaise et coréenne envisagent un traité de type « auberge espagnole » rassemblant différents engagements nationaux en vue d'un accord ultérieur plus ambitieux.

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, l'évolution du climat a rebattu les cartes de la coopération : inégalement confrontés à des bouleversements pour partie incertains, les pays partenaires devront surmonter l'hétérogénéité croissante de leurs situations pour installer les bases du régime post-2012. À défaut d'une répartition idéale des efforts entre les partenaires, l'accord de Copenhague pourrait dépasser cette géopolitique compliquée d'intérêts régionaux en actant des objectifs de réductions d'émissions assignés aux pays développés et une palette d'objectifs distincts pour les pays en développement et les pays émergents, basés sur les fondamentaux de leurs propres politiques énergétique et économique.

---

(42) Le programme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD), que la Feuille de route de Bali prévoit d'inclure dans le régime post-2012, repose sur la compensation financière des pays s'engageant à réduire les émissions liées à la déforestation.

## Références bibliographiques

- Ben Jelloul M. et C. Schaff (2009) : Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, note CAS/DAEF-03/09.
- Buba J. (2009) : Les grands acteurs dans la lutte contre le réchauffement climatique, note CAS/DRTDD-05/09.
- CAS (2009a) : Les États-Unis dans le processus de Copenhague : la tentation du leadership 06/09.
- CAS (2009b) : La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent, 06/09.
- CAS (2009c) : D'autres pays dans le processus de Copenhague : l'Inde, la Russie, l'OPEP, le Canada, le Brésil, 06/09
- DGTPE (2009) : Financer les actions d'atténuation du changement climatique dans les pays en développement, 06/09.
- Harvard Project on International Climate Agreements (2008) : Designing the Post-Kyoto Climate Regim.
- Lallement R. (2009) : Le rôle des droits de propriété intellectuelle dans les enjeux post-Kyoto, CAS/DAEF-05/09.
- Larsen J. et R. Heilmayr (2009) : Emission reductions under the American Clean Energy and Security act of 2009, WRI, 19/05/09
- OMC/PNUE (2009) : Commerce et changement climatique, rapport OMC/PNUE, 26/06/2009, [http://www.wto.org/french/news\\_f/pres09\\_f/pr559\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/pres09_f/pr559_f.htm)
- Secrétariat de l'ONU (2008) : Investment and financial flows to address climate change: an update, Technical paper, 4/12/2008. Disponible sur <http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/07.pdf>
- Wara M. et D. Victor (2008) : « A Realistic Policy on International Carbon Offsets », *PESD Working Paper*, n° 74, avril.
- WBCSD (2005) : Pathways to 2050.