



Maison de l'Europe de Paris



Le défi climatique a rendez-vous à Copenhague

A quelques semaines de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, qui se tiendra du 7 au 18 décembre, où en sont les négociations et quels en sont les principaux enjeux ? L'UE parviendra-t-elle à entraîner une dynamique mondiale ? Pour en débattre, la Maison de l'Europe de Paris, dans le cadre de son cycle Enjeux économiques, sociaux et environnementaux et en partenariat avec les associations Europanova et Sauvons l'Europe – Collectif Ile-de-France, a réuni le 10 novembre 2009, **Sandrine Bélier**, députée européenne (groupe des Verts/ALE), **Alain Capmas**, président du Comité changement climatique du Medef, **Laurence Graff**, membre du cabinet du commissaire européen à l'Environnement, **Emmanuel Guérin**, coordinateur du Programme climat à l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales), **Josefine Holmquist**, première secrétaire à l'Ambassade de Suède en France et **Bettina Laville**, associée au cabinet Landwel en charge du droit de l'environnement. Une réunion animée par **Aymeric Bourdin**, délégué général d'Europanova.

« *Ce qui va arriver à Copenhague sera déterminant pour savoir si l'on est ou non sérieux sur ces questions [le changement climatique, l'environnement]* » a récemment déclaré le Britannique Nicholas Stern, auteur d'un rapport sur le climat qui fait référence. Pour alerter sur l'urgence climatique au Sud, le conseil des ministres des Maldives s'est réuni sous l'eau à la mi-octobre : l'archipel corallien sera noyé si le réchauffement climatique se poursuit. Comme l'a souligné **Aymeric Bourdin** en introduisant le débat, la Conférence de Copenhague peut être une occasion pour l'Union européenne, qui a affirmé son leadership mondial dans la lutte contre le réchauffement climatique, de peser sur la scène internationale¹. Y parviendra-t-elle alors qu'à quelques semaines du rendez-vous, le pessimisme est de rigueur ? Et surtout, pays industrialisés, émergents et en développement arriveront-ils à s'entendre sur les montants à mobiliser pour financer, au niveau mondial, la lutte contre le réchauffement climatique ?

A la demande de l'animateur du débat, **Emmanuel Guérin** est revenu sur le bilan du Protocole de Kyoto, signé en 1997. « *C'est un bilan en demi-teinte car le Protocole était pensé comme un outil incluant les Etats-Unis. Or les signataires ont dû faire sans, le Congrès américain ayant refusé de ratifier le Protocole dont l'efficacité, de ce fait, doit être relativisée* ». La première période d'engagement du Protocole court jusqu'en 2012 et l'UE est

¹ Pour suivre l'actualité de ce sujet, consulter www.touteleurope.fr

sur la bonne voie pour atteindre les objectifs fixés², grâce à la baisse de ses émissions de GES (gaz à effet de serre) pour la quatrième année consécutive, ce qui n'est pas le cas de nombreux autres pays signataires (172 Etats ont ratifié le protocole). Un point sensible de la négociation à Copenhague sera de s'entendre ou non sur l'ouverture d'une seconde période d'engagement. Côté Etats-Unis, le message est clair : Copenhague n'est pas une négociation sur Kyoto. Côté pays membres de Kyoto, c'est l'inverse : Copenhague doit entraîner la création d'un instrument juridique unique contenant un ensemble d'incitations et de contraintes. Et, enfin, pour le G 77 (140 pays en développement), une seconde période d'engagement est nécessaire quelle que soit la décision des Etats-Unis. Difficile de dire, dans ce contexte, qui l'emportera ! Les pays les plus émetteurs de GES se sont désormais accordés sur un objectif de limitation de la hausse des températures à + 2°C au-dessus de la température de l'ère préindustrielle³, niveau au-delà duquel des événements climatiques extrêmes pourraient se produire. Cette marge des deux degrés supplémentaires est une position de négociation pour l'UE, a relevé l'expert de l'IDDRI. Seule certitude pour lui, les négociations à Copenhague, laisseront une grande place aux choix politiques et sociaux.

L'urgence humaine

Et c'est bien là l'essentiel, selon **Sandrine Bélier**, qui a tenu à rappeler « *le seul chiffre à retenir : la réduction de 50% des émissions de GES d'ici à 2050 par rapport à 1990 pour atteindre cet objectif de limitation de +2°C, afin d'éviter des catastrophes climatiques et humaines* ». Pour la députée européenne, le changement climatique ne se résume pas au récit de dérèglements naturels annoncés, il place l'humanité devant des enjeux humains, sociaux, politiques et économiques. L'inaction pourrait coûter très cher, au regard de la pression d'ores et déjà très dure sur l'accès à la nourriture⁴, à la terre, à l'eau et la députée de citer le chiffre de 200 millions de réfugiés climatiques d'ici à 2050. « *La question des réfugiés climatiques doit être posée à Copenhague, a souligné Sandrine Bélier, et des mesures de soutien financier prises en faveur des pays les plus pauvres pour redonner un sens au mot solidarité* ». Les pays industrialisés, qui représentent 25% de la population mondiale mais 50% des émissions de GES, ont une double responsabilité, historique et éthique. Ils doivent montrer l'exemple en s'engageant collectivement à réduire immédiatement leurs émissions de GES et à soutenir financièrement les pays en développement.

Dans cette perspective, « *l'UE a une forte responsabilité, a souligné la députée, pour devenir le leader de la lutte contre le changement climatique, de la solidarité internationale et d'un nouveau modèle de développement* ». Aussi regrette-t-elle la position du Conseil qui n'a pas fixé la part que les Vingt-sept étaient prêts à mettre sur la table pour aider les pays les plus pauvres à financer la lutte contre le réchauffement climatique. La Commission européenne a chiffré à 100 milliards d'euros les coûts annuels⁵ que devront supporter les pays en développement pour répondre au défi climatique d'ici à 2020 et elle propose que l'UE s'engage sur une enveloppe annuelle allant de 2 à 15 milliards d'euros. La commission Environnement du Parlement européen est plus volontariste en soutenant un montant annuel de 30 milliards d'euros. Avec le Traité de Lisbonne, l'UE acquiert la personnalité juridique, a rappelé la députée en s'interrogeant : « *qui va parler au nom de l'UE ? Le président du Conseil européen ? Le Haut représentant pour la politique étrangère ? Le commissaire européen à l'Environnement ? La position portée par l'UE sera-t-elle celle du Conseil, de la Commission, du Parlement européen ?* ». En tous les cas, il faudra compter, selon elle, avec la

² L'UE-15 s'est engagée, en 1998, à réduire d'ici à 2012 ses émissions de GES de 8% par rapport au niveau de 1990.

³ Lors du sommet du Forum des économies majeures, à l'Aquila, en Italie, en juillet 2009, les chefs d'Etat des 17 pays les plus émetteurs de la planète se sont accordés sur cet objectif.

⁴ Lire dans cette même Lettre, la synthèse du débat sur le défi alimentaire et l'Europe.

⁵ Leur financement pourrait provenir de sources nationales, d'un marché du carbone élargi et de financements internationaux selon la Commission européenne.

mobilisation des citoyens, des ONG, des syndicats pour faire pression sur les négociations de Copenhague.

Le leadership de l'UE

Pour **Laurence Graff**, la question du leadership de l'UE dans la lutte contre le changement climatique ne se pose pas. « *L'Union revendique un leadership international qui s'appuie sur la crédibilité de son Paquet Energie-Climat* »⁶. La « communication deux degrés »⁷ de la Commission, qui a lancé, dès 2007, le débat sur l'objectif à défendre à Copenhague, est en accord avec les recommandations du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) qui estiment que les pays développés doivent réduire leurs émissions de GES entre 25 et 40% d'ici à 2020, a rappelé Laurence Graff. Dans son Paquet Energie-Climat, l'UE s'est engagée à baisser ses émissions de GES de 20% unilatéralement d'ici à 2020 et d'aller jusqu'à une réduction de 30% en cas d'accord international à Copenhague.

Selon la collaboratrice du commissaire européen Stavros Dimas, le Paquet Energie-Climat est « *un accord exemplaire, le plus ambitieux au monde* ». Il montre que « *les Européens ont pu travailler ensemble, avec la même détermination et dans un sens commun et c'est fondamental pour le processus de négociations internationales* ». Le Paquet révisé notamment une politique-phare de l'UE, le système communautaire d'échange de quotas d'émission et le souhait de l'UE, a noté Laurence Graff, est de voir le « marché carbone » se développer au niveau mondial.

C'est aussi l'espoir des entreprises qui considèrent le marché des quotas d'émission comme un signal positif pour agir en faveur de l'environnement, a précisé **Alain Capmas**. Certes, leur prix est bas actuellement en raison de la crise et du faible niveau de la production, a-t-il observé, mais ce système mérite d'être repris au niveau mondial. Les autres zones, beaucoup moins stables que l'UE sur le plan économique, seront cependant moins enclines à s'engager dans un système absolu, a reconnu le représentant du Medef.

A l'entendre, les entreprises ont pris conscience de la nécessité d'agir face à la crise climatique. En France, c'est « *l'exercice positif du Grenelle de l'Environnement* » qui a créé le déclic et mis en route le moteur du changement. Les entreprises ont mesuré que « *quand la société civile travaille ensemble, elle est capable d'être porteuse de réels progrès* ». Les entreprises chinoises et américaines sont intéressées par l'expérience française et les secondes ont consulté plusieurs fois le Medef. « *La situation évolue aux Etats-Unis, a assuré Alain Capmas, les entreprises considèrent désormais qu'il existe une nouvelle donne économique liée à l'enjeu climatique* ».

Investissements : un effort « colossal »

Le contexte géopolitique, avec la montée en puissance des grands pays émergents, et la pression redoublée sur les matières premières et l'énergie montrent la voie : « *la seule solution viable est d'aller vers un modèle de développement moins énergivore, moins consommateur de matières premières. Une économie du recyclage doit se mettre en place* ».

Désormais, des secteurs d'activités comme le ciment, l'acier, l'aluminium l'énergie, proposent des accords sectoriels mondiaux sur l'environnement et le climat. Cependant, dans les pays industrialisés, un énorme effort de conviction reste à faire, en particulier auprès des salariés et des clients des entreprises, encore trop peu sensibles à la question du changement climatique. Le représentant du Medef a pris l'exemple des bâtiments basse énergie : ceux-ci n'atteignent pas leur efficacité maximale en raison du comportement des utilisateurs. Et comme l'impact des variations climatiques est très faible en Europe et en particulier en

⁶ Sur le Paquet Energie-Climat et ses mesures lire les deux synthèses d'avril 2009 sur le site Internet de la Maison de l'Europe de Paris : <http://www.paris-europe.eu/spip.php?rubrique54&etat=archive>

⁷ « Limiter le réchauffement de la planète à 2°C : route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà », 10.01.07.

France, il est difficile de faire bouger rapidement des choses. Focaliser le discours sur l'urgence risquerait d'avoir dans ces conditions l'effet inverse à celui souhaité et de démotiver les citoyens, a remarqué Alain Capmas.

Il a insisté également sur l'effort d'investissement nécessaire pour opérer la transition vers une économie décarbonée. En France, les pistes de progrès sont connues - le bâtiment, le transport et l'énergie – mais la capacité d'investissement fait défaut. Et si l'UE passe à un objectif de réduction de 30% des émissions de GES d'ici à 2020 en cas d'accord à Copenhague, l'effort à fournir sera « *colossal* ». Les entreprises craignent que les moyens financiers et les innovations ne suivent pas, a noté Alain Capmas, les pouvoirs publics devront agir et proposer des mesures incitatives.

Des points positifs

L'UE a une « *voix forte* » dans les négociations climatiques internationales et elle peut « *jouer un rôle de facilitateur entre les Etats-Unis, les puissances émergentes et les pays en développement* » a estimé Laurence Graff. Certes, les négociations sont difficiles mais on ne saurait ignorer des points positifs. Parmi ceux-ci, la présence annoncée le 10 novembre de Barack Obama à Copenhague ou la réflexion engagée par des pays comme la Chine, l'Inde ou l'Afrique du Sud en faveur de législations nationales sur le climat et l'énergie « *sur la base d'intérêt nationaux bien compris* ». A Copenhague, il faudra aboutir à un paquet robuste sur le financement, a souligné Laurence Graff, car ce sont les pays les plus pauvres au Sud qui seront les premiers à souffrir et les plus touchés par les impacts du réchauffement planétaire. La Commission est plus volontariste que le Conseil sur ce point, a-t-elle observé en écho aux propos de Sandrine Bélier, mais la volonté existe d'avancer sur ce sujet sensible.

La présidence suédoise de l'UE considère le dossier de changement climatique comme prioritaire et travaille dans deux directions, a expliqué **Josefine Holmquist**, il s'agit à la fois pour l'UE d'envoyer un message clair au reste du monde et d'unifier sa position. La présidence suédoise a donc multiplié les sommets avec les pays tiers, Etats-Unis, Brésil, Inde, Russie, Chine... « *Nous essayons de mettre la pression en faveur de négociations les plus ambitieuses possibles* » a noté la première secrétaire de l'Ambassade de Suède à Paris. En parallèle, la présidence de l'UE travaille sur le mandat de l'UE et « *le Paquet Energie-Climat est une bonne base de négociation pour Copenhague. Avec sa proposition de baisser ses émissions de GES de 30% en cas d'accord international, l'UE se pose comme un leader ; c'est un moyen d'inciter les autres pays à suivre ce chemin. L'UE est le seul ensemble à avoir ce message fort* ». Mais bien évidemment, l'Europe ne règlera pas la problème à elle seule, « *il faut que les autres pays s'engagent pour que la conférence de Copenhague débouche sur un accord global* » et on peut parier que, comme dans toutes les négociations diplomatiques, « *des choses se passeront à la dernière minute* ».

Rancœur au Sud

Ces négociations seront dominées par le réalisme, a estimé **Bettina Laville**, « *nous sommes dans une époque hyper réaliste avec des puissances comme les Etats-Unis et encore plus la Chine ou l'Inde pour lesquelles la croissance économique et la paix sociale sont déterminantes* ». Cependant, pour la vice-présidente de Sauvons l'Europe, des avancées sur le dossier du changement climatique sont tangibles aux Etats-Unis même si le président Obama ne peut pas rattraper le retard pris par son pays depuis la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio en 1992 et malgré la forte pression des lobbies. Après tout, il reste deux bonnes années pour finaliser la négociation, le protocole de Kyoto arrivant à échéance en 2012. Cela étant, comme l'a noté Emmanuel Guérin, le vrai problème posé par les Etats-Unis porte sur la nature de leur engagement, très différent des propositions européennes : « *les Etats-Unis ne veulent pas d'un accord global de type Kyoto* ».

Autre aspect positif souligné par Bettina Laville, le large consensus scientifique, accepté comme tel par les politiques, sur la réalité du réchauffement climatique et sur la responsabilité

du mode de développement actuel. « *Les scientifiques ne se considèrent plus comme des prophètes isolés !* ». Reste que le processus onusien de négociation politique, forcément lent, risque d'être pris de vitesse par l'accélération de l'aggravation de la situation climatique prévue par les scénarios les plus noirs des scientifiques.

L'enjeu climatique est largement présent dans le débat public, car les populations ont pris conscience, qu'au delà des catastrophes naturelles annoncées, leur avenir même était en jeu. « *Le pilier social du changement climatique revient au premier plan avec les questions des migrations et de l'appauvrissement liées à ce phénomène, a observé Bettina Laville, malheureusement, dans les négociations internationales, on ne traite plus ensemble environnement et développement comme ce fut le cas avec les conventions-cadres de Rio et l'action publique en matière de développement est abandonnée. Aux Nations Unies en 2000, l'Europe se battait pour une aide publique au développement de 0,7% de son RNB (revenu national brut) or elle en est encore loin aujourd'hui !* »⁸. Les pays en développement du Sud en tiennent rigueur aux pays industrialisés et leur rancœur a été renforcée avec la crise quand « *le Nord a dit au Sud, nous ne pouvons pas vous aider financièrement car nous venons de donner beaucoup aux banques* ». La Chine a su parfaitement jouer de ce ressentiment en affirmant sa présence économique en Afrique et en prenant fait et cause pour les pays en développement. Quant à l'Europe, elle a raté l'occasion, selon Sandrine Bélier, de proposer une taxation sur les transactions financières internationales pour aider financièrement les pays pauvres à lutter contre les impacts du changement climatique. Et, comme l'a précisé Bettina Laville, les 80 millions de dollars collectés pour l'heure dans le cadre du fonds d'adaptation au changement climatique⁹ sont bien peu de chose !

Vers une déclaration d'intentions ?

Dans ce contexte, l'ONU n'est certainement pas le lieu le plus efficace pour raviver le multilatéralisme et, selon Bettina Laville, Copenhague risque de se conclure par une déclaration politique d'intentions sans chiffres exacts ni engagements contraignants. Et l'Europe, qui certes a signé un Paquet Energie-Climat « *très allant* », porte une faiblesse interne. Les tensions sont en effet aiguës entre les pays d'Europe centrale et orientale et les autres pays membres de l'UE sur la manière de se répartir l'effort concernant l'aide financière européenne à attribuer aux pays en développement. Or, l'UE a besoin de montrer sa solidarité en interne si elle veut se poser en aiguillon des négociations internationales.

Tous les grands acteurs de la négociation veulent parvenir à un accord car aucun ne veut être désigné comme le responsable d'un échec, a noté Emmanuel Guérin, et cela peut créer une pression vers le bas, en faveur d'un accord qui ne réglera rien en substance. La guerre des chiffres va s'accroître, comme on le voit avec le débat entre Etats-Unis et Europe sur la période de référence choisie - 1990 ou 2005 - pour mesurer la baisse des émissions de GES d'ici à 2020, a noté Sandrine Bélier, mais « *quelle que soit la position des autres Etats, l'Europe doit rester ambitieuse car c'est une volonté politique qui portera l'accord* ». L'UE n'acceptera pas un accord remettant en cause l'objectif fixé de limiter à 2°C le réchauffement planétaire, a assuré Laurence Graff, si la signature d'un accord détaillé s'avère impossible alors il faudra s'entendre sur une base car « *il n'existe ni plan B, ni planète B !* ».

(Synthèse : Catherine Véglio-Boileau, Maison de l'Europe de Paris, novembre 2009)

⁸ L'UE s'est engagée, dans le cadre des objectifs dits du « Millénaire » à consacrer 0,7% de son RNB à l'aide publique au développement en 2015 avec un objectif intermédiaire à 0,56% en 2010. En 2008, l'APD de l'UE-15 représente 0,42% de son RNB selon l'Insee.

⁹ Ce Fonds des Nations Unies est alimenté par une part des crédits attribués dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP) : 2% des montants générés par les projets MDP doivent être versés sur ce fonds.