

WILLIAM C. RAMSAY

Directeur du programme Énergie de l'IFRI. Ancien exécutif adjoint à l'Agence internationale de l'énergie (AIE)

Quelques points de repère :

1992 - Sommet de Rio : Ouverture à la signature des Etats de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (UNFCCC) ; ratifiée à ce jour par 192 nations. L'objectif premier est la stabilisation à terme des gaz à effet de serre (GES) sur la base d'un principe d'obligations communes, mais distinctes, et selon les capacités respectives des parties, mettant en avant le rôle des pays développés dans la lutte contre le changement climatique. Elle ne contient pas de mesures contraignantes en soi.

1995 - COP 1, Berlin : Première session de la conférence des parties (COP). Le *mandat de Berlin* établit une phase d'évaluation de deux ans pour discuter les options individuelles des pays pour respecter les engagements de la convention.

1997 - COP 3, Kyoto : Le protocole de Kyoto est adopté. Il est à ce jour ratifié par 184 pays et engage 36 pays à diminuer globalement leurs émissions de GES de 5% entre 2008 et 2012 par rapport aux niveaux de 1990. Les pays en voie de développement (PED) n'ont pas d'objectif chiffré de réduction d'émissions mais sont tenus de participer à l'effort global au travers d'actions volontaires.

2001-COP 7, Marrakech : Les *accords de Marrakech* définissent la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

2004-COP 10, Buenos Aires : Les parties prennent acte de la ratification de la Russie qui permet l'entrée en vigueur du protocole.

2005-COP 11, Montréal : La première réunion des Parties au Protocole (**CMP 1**) se déroule en parallèle. Le *processus de Montréal* est entamé pour étendre l'existence du protocole au-delà de 2012.

2007-COP 13 et CMP 3, Bali : La conférence de Bali débouche sur une feuille de route vers un nouvel accord de protection du climat qui prendrait la suite du protocole de Kyoto.

2009-COP 15 et CMP 5, Copenhague : Adoption prévue du nouvel accord de protection du climat.

Avancer vers un futur accord : les principaux défis

Le protocole de Kyoto : une première étape

Le protocole de Kyoto a permis d'engager des politiques environnementales dans nombre de pays et la mise en œuvre de régulations dans des secteurs fortement émetteurs. Le 1^{er} janvier 2008 a marqué l'entrée en application de la première phase du protocole qui se terminera en 2012. Néanmoins, le scénario Business as Usual de l'AIE (WEO 2007) estime que les émissions de CO₂ pourraient atteindre 42 Gt d'ici 2030 et 62 Gt d'ici 2050 alors que les travaux du GIEC préconisent de limiter à 15-20 GtCO₂ d'ici 2050.

Les résultats de la Conférence de Bali

La conférence de Bali aura permis des avancées tangibles tant sur la responsabilité des pays développés que sur les engagements nécessaires des PED. Pour la première fois, les États-Unis ont reconnu la nécessité pour les pays développés de convenir de limites quantifiables des émissions et d'objectifs de réductions mesurables et vérifiables. Pour la première fois également, les PED ont affiché leur volonté de réduire la croissance de leurs émissions et sont prêts à envisager des actions concrètes pour s'adapter aux impacts du changement du climat. La feuille de route de Bali permet désormais d'envisager la négociation de règles différenciées pour les pays du Nord et du Sud.

Mais ces résultats sont fragiles. Depuis le mandat de Berlin de 1995, les pays ne faisant pas partie de l'Annexe 1 sont exempts de contraintes de réduction qui auraient pénalisé leur développement économique. La volonté nouvelle d'infléchir la courbe de leurs émissions, les met en droit d'attendre des engagements forts des pays développés et notamment des Etats-Unis. La perspective d'une administration américaine plus ouverte aux questions environnementales laisse à penser qu'une législation contraignante sur les émissions de gaz à effet de serre n'est plus aussi improbable, ni lointaine. Mais un consensus global au niveau du Congrès doit encore émerger. Même si les circonstances sont plus favorables, les progrès sont lents et la Conférence de Copenhague n'aura lieu que quelques mois après la prise de fonction de la nouvelle administration. D'habitude hostile à des contraintes imposées par des organes extérieurs, le Congrès pourrait freiner les velléités d'une administration soucieuse de prendre toute sa place dans la lutte contre le changement climatique au sein de la communauté internationale.

Il s'agit donc pour les Parties engagées dans le protocole de Kyoto de créer les conditions qui permettront aux Etats-Unis (mais aussi à la Chine et à l'Inde) de rejoindre un accord commun, notamment en se concentrant sur des stratégies de court et moyen terme. Faute de quoi, les Etats-Unis pourraient s'engager dans une nouvelle direction radicalement éloignée du cadre de Kyoto. Ce serait particulièrement dommageable pour l'Europe, qui ne saurait se satisfaire du développement de nouveaux mécanismes, non compatibles avec les instruments qu'elle a déjà mis en place.

La lutte contre le changement climatique : les principaux acteurs

L'Europe, qui s'est faite le champion du protocole de Kyoto, est un acteur majeur et influent dans l'arène mondiale en matière de lutte contre le changement climatique. Le Conseil Européen a souscrit en mars dernier des engagements ambitieux : améliorer l'efficacité énergétique de 20%, porter à 20% la part des énergies renouvelables – hors nucléaire – dans le bouquet énergétique et diminuer les émissions de GES de 20% par rapport à leur seuil de 1990 - 30% si d'autres pays industrialisés consentaient des efforts équivalents - d'ici 2020. Mais s'il est probable que l'Europe atteigne l'objectif fixé par le protocole de Kyoto de réduction des émissions de 8% par rapport aux niveaux de 1990, la réalisation des objectifs à 2020 est bien plus incertaine. Or pour porter son message, l'Europe doit être crédible et prêter une oreille attentive aux préoccupations légitimes des autres protagonistes, faute de quoi, elle perdra un leadership jusqu'alors incontesté.

Parmi les principaux acteurs, le rôle des Etats-Unis, on l'a vu, sera déterminant. Lors de son dernier discours au Congrès, bien que le phrasé dénote d'une évolution certaine de la position du Président sur le changement climatique, Georges W. Bush a répété la nécessité de l'engagement des pays en voie de développement (PED), et en particulier de la Chine¹ qui est devenu le premier émetteur de GES devant les Etats-Unis en 2007. Les deux candidats à l'élection partagent cet avis. Il n'est par ailleurs pas exclu que les Etats-Unis participent à terme à un schéma du type de l'*European Trading Scheme* (EU ETS) mis en place en Europe, les industries tant aux Etats-Unis qu'en Australie y semblent aujourd'hui favorables. Les Etats-Unis refuseront toutefois un système qui n'inclut pas une limite maximale du prix de la tonne de CO₂ qui rassurerait les investisseurs et que n'envisage pas le système européen.

Engager la Russie, où le débat fait défaut, est indispensable alors que la croissance soutenue des importations de gaz renforce son rôle sur les marchés mondiaux de l'énergie. La sensibilisation de la Russie à la lutte contre le changement climatique est d'autant plus importante que pour respecter les engagements souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto, elle doit simplement stabiliser ses émissions de CO₂ par rapport à 1990 alors que suite à l'éclatement de l'URSS, ces émissions s'étaient effondrées. La Russie se trouve ainsi à la tête d'importantes quantités de permis d'émissions, ou « air chaud », qui pourraient avoir un impact sur le marché du CO₂. Les possibilités d'intéresser la Russie à ces problématiques sont pourtant nombreuses. Améliorer l'efficacité énergétique en fait partie et permettrait en augmentant la productivité domestique de dégager du gaz pour l'exportation. Egalement, l'abandon ou le captage des gaz des torchères (*gaz flaring*) permettraient d'envisager des réductions d'émissions significatives.

¹ "This agreement will be effective only if it includes commitments by every major economy and gives none a free ride.", *State of the Union address, January 28, 2008.*

Il faut rassurer les pays exportateurs de pétrole qui ressentent les préoccupations environnementales comme autant de menaces sur leur principale ressource économique et pour lesquels la sécurité de la demande devient une inquiétude majeure. Pourtant, le pétrole reste une énergie indispensable pour le développement industriel et non substituable en ce qui concerne les carburants. Une diminution de la demande globale en valeur absolue n'est donc pas envisageable à moyen terme. Un engagement plus important de la part des pays de l'OPEP devrait s'appuyer sur la prise en compte des intérêts économiques de ces pays, le développement là aussi des coopérations en matière d'efficacité énergétique et la sensibilisation aux effets du changement climatique dont les conséquences sur le secteur agricole ou les ressources en eau, en particulier en Indonésie, seraient particulièrement graves.

Il est nécessaire de tenir compte des objections des grands émergents qui se refusent à être comptables du développement passé des pays industrialisés. L'essor rapide de la production d'électricité en Chine et en Inde favorise le charbon, qui restera un élément majeur du bouquet énergétique de ces pays au vu des quantités importantes dont ils disposent. Le développement du nucléaire, des énergies renouvelables et des technologies de capture et séquestration du carbone (CSC) font partie des solutions. Surtout, il faut sans doute redéfinir les objectifs de réductions d'émissions. Le Brésil, mais aussi l'Afrique, proposent de s'engager sur des objectifs de résultats qui se substituerait au système de pénalités en vigueur pour les pays industrialisés.

Un accord international passe aussi par une redéfinition des stratégies d'aide au développement qui devraient intégrer des politiques de lutte contre le changement climatique. C'est d'autant plus vrai pour les pays les plus pauvres, grands oubliés de ces négociations et premiers affectés par les bouleversements climatiques. L'expérience montre combien c'est difficile : le manque d'infrastructures et la situation économique de ces pays sont peu attractifs pour les investisseurs. Les préoccupations environnementales mondiales devraient être l'occasion de déboucher sur de nouvelles coopérations nord-sud.

Enfin, les nations ne sont pas les seuls acteurs dans la lutte contre le changement climatique, témoins à Bali les discussions en marge des réunions officielles entre financiers, économistes et industriels sur les possibilités de combler le fossé entre pays industrialisés et en voie de développement. On oublie aussi trop souvent que c'est l'industrie qui développe les nouvelles technologies, qui est en mesure d'améliorer l'efficacité énergétique, qui déclenche les investissements nécessaires et les grands groupes industriels qui sont à la signature des importants contrats internationaux. Une approche sectorielle des réductions d'émissions est souhaitable. Une telle approche permettrait de limiter l'impact de la répercussion du prix du carbone dans les coûts de production sur la compétitivité de certaines des industries européennes, particulièrement les secteurs du ciment et de l'acier. Elle serait bien mieux acceptée par les Etats-Unis et mieux adaptée aux contraintes économiques des pays en voie de développement.

Avancer vers un futur accord : un dialogue universel certes, mais qui ne doit pas exclure une discussion entre principaux pays émetteurs

Malgré les avantages d'une approche globale, les intérêts divergents d'acteurs trop nombreux conduisent à une multiplication des compromis et à une dilution des objectifs. Un dialogue réduit à quelques pays et qui associerait pays industrialisés et pays en voie de développement parmi les émetteurs les plus importants serait un premier pas pour porter des engagements concrets plus ambitieux et dont l'impact global serait de fait significatif. L'initiative lancée par le Président Bush consistant à réunir les 16 plus grands émetteurs gagnerait donc à être maintenue.

Une approche qui viserait uniquement les réductions d'émissions sans une stratégie de développement des technologies propres associée est condamnée à échouer. La question de la maturité des technologies est cruciale. Les technologies prometteuses telles que la CCS (Capture et Séquestration du Carbone) ou la génération IV des réacteurs nucléaires sont loin de se prêter à un déploiement commercial. Il est indispensable d'encourager la recherche et le développement qui pourront amener des prototypes de démonstration. Différentes approches sont nécessaires et demandent de distinguer ces technologies de celles disponibles et commercialisables à grande échelle. Le développement des technologies CCS semble indispensable au regard de la part qu'il représente dans de nombreux bouquets énergétiques, dont ceux des Etats-Unis, de la Chine et de l'Inde. Néanmoins, la question des transferts de technologie aux pays en voie de développement, en particulier ceux impliquant des projets à haut contenu technologique, doit prendre en compte la protection de la propriété intellectuelle.

Un nouvel accord devra inclure de nombreuses mesures dépassant le cadre actuel du protocole de Kyoto et revêtira de nombreux aspects. Pour résumer la plupart des sujets abordés au cours de cet atelier, l'architecture d'un accord post-Kyoto devrait :

- prendre en compte tous les acteurs, en particulier les industries,
- imposer des objectifs de réduction d'émissions à court terme afin de permettre l'évaluation de leur réalisation à l'intérieur des cycles politiques (2013 au lieu de 2020) ,
- accélérer la RD&D des technologies CCS (jusqu'aux démonstrateurs),
- encourager innovation, recherche et développement tout en protégeant la propriété intellectuelle,
- ajuster les prix des énergies afin qu'ils reflètent les coûts réels et reformuler les politiques sociales dans les pays où des prix bas de l'énergie sont utilisés pour distribuer la richesse.

En vue du prochain COP-15 de Copenhague, l'Ifri propose d'organiser plusieurs séminaires avec différentes parties prenantes, producteurs, industries grosses consommatrices d'énergie, afin d'informer les décideurs politiques. Thomas Becker, Deputy Permanent Secretary au Ministère Danois de l'Energie et du Climat, est très favorable à cette initiative.

Un monde sans contrainte carbone est désormais révolu. Beaucoup considèrent que la lutte contre le changement climatique soulève un problème entre générations présentes et futures. Or les négociations montrent jusqu'ici que tout se joue entre les générations présentes, mais aux quatre coins de la planète : dans l'espace européen, aux États-Unis, en Chine ou en Inde, et en Russie. Le protocole de Kyoto est le seul cadre international qui permette d'associer les pays en voie de développement aux réductions d'émissions et le premier régime contraignant. Les Parties ont désormais un an pour réinterpréter l'architecture et entamer des actions différenciées qui permettront d'intégrer les États-Unis, mais aussi les grands émergents et les PED tout en développant les synergies entre environnement et développement économique.