

Quel engagement à Copenhague ?

Pourquoi le traité de Copenhague doit maintenir des périodes d'engagement de cinq ans

Plutôt que de fixer des objectifs de réduction annuels, le protocole de Kyoto définit des périodes d'engagement quinquennales – la première période courant de 2008 à 2012. En vue du sommet sur le climat de Copenhague, les pays ont entamé les négociations concernant la deuxième période d'engagement, qui débutera en 2013 et devrait s'achever en 2017.

Toutefois, certains pays suggèrent à présent d'étendre la durée de ces périodes d'engagement, et notamment de prolonger la prochaine phase jusqu'en 2020. Alors qu'aucune justification valable n'étaye cette proposition, nombreux sont les arguments qui légitiment le maintien de la durée actuelle des périodes d'engagement.

Les objectifs et les mesures doivent refléter les dernières données scientifiques

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) publiera son cinquième Rapport d'évaluation (AR5) entre 2013 et 2014. Il est fort probable que ce rapport dresse un tableau encore plus sombre et alarmant de la crise climatique, et appelle de fait à la mise en œuvre de réductions d'émissions encore plus poussées. Conformément au calendrier des périodes actuel, la publication du AR5 coïncidera avec le début des négociations de la troisième période d'engagement (2018-2020), permettant ainsi d'ajuster en conséquence les mesures et les objectifs de tous les pays. En revanche, avec des périodes d'engagement de huit ans, il faudrait attendre six années supplémentaires pour que les pays agissent en fonction des données scientifiques du AR5.

Les décisions sur les mesures à prendre pourraient être reportées sur les futurs gouvernements

Les mandats électoraux durant en généralement quatre à six ans, des périodes d'engagement supérieures à cinq ans risqueraient d'inciter les gouvernements à reporter les responsabilités politiques sur les administrations suivantes.

Le maintien de périodes de cinq ans permettrait de faire passer la crise économique et financière, qui est susceptible d'affecter les financements accordés dans le cadre de Copenhague. On peut s'attendre à ce que les pays industrialisés conviennent de financements plus importants si la perspective est plus rapprochée. L'AR5 du Giec devrait fournir davantage de détails quant aux coûts de l'atténuation et de l'inaction. Aussi, les objectifs des pays en développement, ainsi que le soutien financier qui leur est apporté, pourraient-ils être réajustés pour la période d'engagement suivante.

Des périodes d'engagement plus longues équivaldraient à des réductions d'émissions moins ambitieuses

Si les objectifs pour 2020 étaient regroupés sous une seule période d'engagement, il est fort probable que les objectifs de réduction d'ensemble soient bien moins ambitieux, et ce pour deux raisons :

1) Au cours de la deuxième période d'engagement (2013-2017), seuls quelques pays en développement (les nouveaux pays industrialisés) devraient être en mesure d'adopter des plafonnements contraignants, tant au niveau sectoriel que pour l'ensemble de leur économie. Au cours de la troisième période (2018-2022), davantage de pays devraient bénéficier d'un niveau de développement économique plus élevé et d'une capacité d'action plus importante. Si, d'ici-là, les nations industrialisées ont instauré un climat de confiance et montré l'exemple en atteignant leurs objectifs de réduction et en respectant leurs obligations, nous pouvons penser que d'autres pays adopteront à leur tour des objectifs contraignants. En revanche, si nous convenons d'une seule période d'engagement jusqu'en 2020, les pays qui connaissent un rythme d'industrialisation rapide ne pourront s'engager en faveur d'une limitation contraignante de leurs émissions qu'après 2020.

2) Étant donné qu'au cours de la prochaine période d'engagement, les pays en développement risquent fort de n'entreprendre que des actions volontaires, certains d'entre eux pourraient ainsi tirer parti de la situation et adopter des objectifs de réduction moins ambitieux pour 2020, en attendant d'être rejoints par leurs pays en développement concurrents. Ainsi, avec une période d'engagement de huit ans, les mesures que prendraient les pays industrialisés, comme les nations en développement, jusqu'en 2020, ne permettraient pas de mettre en place les réductions d'émissions nécessaires pour éviter un emballement climatique catastrophique.

Une marge de progression pour les États-Unis

En conservant des périodes quinquennales, les États-Unis pourraient avoir la possibilité de relever leurs objectifs dans le cadre de la troisième période d'engagement (2018-2022), plutôt que de fixer dès à présent des plafonnements peu ambitieux pour 2020. Le projet de loi Waxman prévoit d'évaluer l'adéquation des objectifs tous les quatre ans, à la lumière des dernières données scientifiques. Si la première évaluation indique que le plafonnement envisagé pour 2020 ne reflète pas de façon adéquate les données scientifiques, Washington pourrait ainsi réajuster son objectif pour 2020. Toutefois, une question continuerait de se poser : les États-Unis voudront-ils vraiment adopter une position plus audacieuse lors de la troisième période d'engagement ?

Qu'en est-il de la confiance des investisseurs ?

La confiance des investisseurs est un argument souvent avancé pour soutenir l'adoption de périodes d'engagement plus longues, qui permettraient de sécuriser les investissements avec de longs délais de recouvrement. Cet argument est souvent mis en avant par les grosses compagnies charbonnières telles que E-On, Peabody Coal et Vattenfall, qui ont certainement besoin d'être rassurées pour continuer à construire de nouvelles centrales au charbon – source d'énergie la plus polluante de la planète.

Cependant, il existe de meilleurs moyens de gagner la confiance des investisseurs dans le cadre de périodes d'engagement de cinq ans, notamment en concevant des programmes d'action à long terme (pour les pays industrialisés comme pour les nations en développement), en finançant les engagements des pays industrialisés et en définissant un niveau plancher pour les objectifs des pays industrialisés. Dans le cas où les négociations de

Juin 2009

la période d'engagement suivante n'aboutiraient pas à temps (2015), l'accord de Copenhague pourrait prévoir un niveau d'émissions par défaut : un abaissement annuel, en fonction d'un pourcentage donné, serait appliqué aux Objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions, afin que les engagements des pays industrialisés reflètent des objectifs à plus long terme.

Le pourcentage des réductions annuelles serait calculé afin d'atteindre l'objectif d'ensemble des pays industrialisés d'ici à 2020 (à mi-parcours de la troisième période d'engagement). Par ailleurs, il est également envisageable d'abaisser le plafond de croissance des émissions des pays en développement en tant que groupe, en fonction d'un pourcentage à définir.