

Note sur le sommet de Copenhague

La 15^{ème} conférence des Nations Unies sur les changements climatiques se tiendra à Copenhague du 7 au 18 décembre. Elle devra se prononcer sur les mesures à prendre pour la période 2013-2020 pour ne pas dépasser une augmentation de deux degrés en 2100, objectif aujourd'hui partagé par tous les Etats. Au delà, les conséquences seraient telles sur les provisions en eau et produits alimentaires qu'il serait impossible de subvenir aux besoins de l'humanité. Cet objectif implique la diminution d'au moins de moitié des émissions de CO2 à l'échelle mondiale d'ici à 2050, 80% devant être réalisés dans les pays industrialisés. La concertation devra dépasser les antagonismes de 192 pays aux intérêts économiques très différents, inégalement exposés, et intégrer les éléments d'un nouveau dialogue Nord/Sud. Le contexte économique et politique pourrait cependant limiter dramatiquement les ambitions de la convention. Mais quelle que soit l'issue finale, les politiques nationales en termes de développement, d'emploi, de fiscalité, d'aménagement du territoire seront largement contraintes par la question écologique. Cela signifie que le syndicalisme doit l'appréhender comme un élément incontournable dans sa réflexion, et l'articuler pleinement avec des problématiques plus familières.

I Protocole de Kyoto: rappel et bilan

Le protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, fut adopté en 1997 dans un contexte international très différent de celui de 2009. L'économie de l'ancien monde industriel de l'Est est en plein effondrement, quelques pays comme la Chine entament une phase de fort développement mais sans que cette émergence ne change encore fondamentalement le jeu international. Le protocole s'inscrit dans un monde dual avec d'un côté les pays industrialisés et économies en transition (= bloc de l'Est) classés «pays de l'annexe » et de l'autre côté tous les autres. L'accord se fonde sur le principe de responsabilité commune mais différenciée, les pays développés par leur responsabilité historique devant être à l'avant-garde de la lutte contre le réchauffement.

Les pays « non annexe » n'ont pas d'engagement contraignant mais simplement l'obligation de communiquer les informations sur leurs émissions de GES et leurs politiques de lutte contre ces émissions. Les pays de l'annexe qui ont ratifié le protocole, se sont engagés sur une réduction globale de -5,2% par rapport à leur niveau d'émission de 1990. Chaque pays s'est aussi engagé sur un objectif propre en lien avec ses projections de croissance. Pour réaliser ces engagements, le protocole prévoit, en complément des politiques et mesures qu'ils devront mettre en œuvre au plan national, trois mécanismes dits " de flexibilité " :

- les permis d'émission permettant de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays industrialisés ;
- la mise en œuvre conjointe (MOC) qui permet, entre pays développés de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier des crédits d'émission générés par les réductions ainsi obtenues ;
- le mécanisme de développement propre (MDP), proche du dispositif précédent, à la différence que les investissements sont effectués par un pays développé, dans un pays en développement. Autrement dit, sont récompensés par des crédits d'émission (« offsets ») les projets dans les PED. Très contestable, le MDP permet ainsi aux pays développés de réaliser au Sud à moindre coût l'effort qu'ils ne réalisent pas sur leur propre territoire (Le paquet énergie climat européen prévoit de réaliser 40% de l'effort de réduction par les offsets). Rien ne garantit que les réductions réalisées par les offsets s'additionnent bien à ce que les PED auraient réalisé de toute façon.

L'Union européenne qui a arrêté un objectif de -8% est la seule en passe aujourd'hui de respecter ses engagements. Le Japon, engagé à -6% est à +13%, le Canada engagé à -7% est à +35%.... En théorie le protocole prévoit des sanctions: les états qui n'ont pas rempli leurs engagements devraient rendre sur la prochaine période d'engagement un montant de quotas d'émission égal à 1.3 le montant qui n'a pas été rendu en 2008-2012.

II Depuis Kyoto, quelles évolutions du côté des plus gros émetteurs ?

Les trois principaux émetteurs sont aujourd'hui les Etats-Unis (non signataires de Kyoto), la Chine et l'Union Européenne.

1 Le paquet énergie climat européen

L'objectif était de réaliser 20% d'économie d'énergie, porter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique à 20 %, diminuer de 20% les émissions de GES. L'accord conclu en décembre 2008 est très en retrait par rapport à ces ambitions en particulier concernant la réduction des émissions. Les Etats membres vont désormais vendre aux enchères les droits à polluer qu'ils attribuaient jusqu'à présent gratuitement aux industriels. Lorsque les Etats auront vendu aux enchères tous leurs quotas, les industriels devront, en cas de besoin, en acquérir d'autres sur le marché secondaire, auprès d'entreprises disposant de droits à polluer inutilisés. A partir de 2013, 88 % des droits sera réparti entre les Etats sur la base de leurs émissions de 2005. Les enchères ne seront appliquées que pour 70 % des émissions des entreprises en 2020 et 100% en 2027 mais dès 2013 à 100 % pour les producteurs d'électricité. Une entreprise devra payer une amende de 100 euros par tonne de CO2 émise au-delà de ses droits. Mais outre le fait que le prix de la tonne de CO2 est particulièrement volatile, deux exemptions décrédibilisent le dispositif: possibilité donnée aux Etats membres de réaliser jusqu'à 50 % de leurs réductions d'émissions en dehors du territoire européen, permis gratuits aux industries démontrant une exposition au commerce non européen au-delà de 10% et pour qui l'achat de permis augmente ses coûts de plus de 5% (ce qui représente des pans entiers de l'industrie européenne). Les recettes des enchères devraient rapporter un chiffre proche de 30 milliards d'euros par an si le prix de la tonne était de 30 euros. Les Etats souhaitent en utiliser la moitié pour les politiques climatiques mais ont refusé d'affecter une partie de ces moyens aux pays en développement. Le coût global du plan pour les entreprises européennes devrait atteindre 360 milliards d'euros.

2 La nouvelle donne américaine

L'élection de Barak Obama marque bien sur un tournant par rapport à l'administration Bush. Le 26 juin 2009, la chambre des représentants a adopté la loi « American Clean Energy and Security Act » mais avec des ambitions revues à la baisse et loin d'être à la hauteur des enjeux. Alors que les États-Unis sont le deuxième pollueur du monde (un cinquième des émissions mondiales), que leurs émissions sont de 40 % supérieures à celles de l'UE et qu'elles ont augmenté de 17 % depuis 1990, le projet de loi propose une réduction de seulement 17 % entre 2005 et 2020 (1% sur le territoire des Etats Unis , le reste par MDP hors territoire des Etats Unis). Cette loi constitue cependant la seule chance de voir émerger une politique américaine de lutte contre le changement climatique. Le texte est suspendu au vote final du Sénat, improbable et qui n'interviendra qu'après Copenhague. L'administration Obama s'emploie aujourd'hui à donner des gages aux Républicains et des assurances économiques aux Démocrates pour arracher ce vote.

3 La Chine

La Chine est aujourd'hui le premier pays émetteur de GES en valeur absolue mais les émissions de gaz à effet de serre d'un Chinois ne représentent que la moitié de celles d'un Européen et un quart de celles d'un Américain. Le Programme chinois de 2007, mis à jour en 2008, fixe des objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique (-20% d'énergie par point de PIB d'ici à fin 2010 par rapport à 2006) et d'accroissement du "mix énergétique" au profit des énergies non fossiles (15% en 2020). Il impose à 1000 grandes entreprises d'Etat de procéder des réductions draconiennes de leurs émissions de GES, de fermer les sites de production trop énergivores (certaines cimenteries, des petites centrales électriques, des aciéries...) En outre, Pékin a décidé d'étendre la couverture forestière de son territoire jusqu'à atteindre 20% de la superficie nationale. L'approche chinoise est diversifiée et intègre à la fois des objectifs et des quotas, des normes industrielles et d'équipements, des taxes sur l'énergie et des incitations financières. En 2008, elle a doublé sa capacité en matière d'énergies renouvelables. Toutefois elle le fait d'autant plus facilement qu'elle est le premier bénéficiaire du MDP, véritable subvention à un concurrent aux yeux des Etats Unis.

1 la répartition des efforts

Le pourcentage de réduction d'émissions de GES sur lequel les Etats sont prêts à s'engager constitue le premier enjeu du sommet. Le statut dérogatoire des pays émergents et en particulier celui de la Chine est de plus en plus critiqué. Les États-Unis suggèrent que l'accord distingue trois catégories de pays – et non plus seulement deux – selon un critère « objectif » de développement qui pourrait être le PIB. À l'horizon 2020, les pays développés seraient astreints à des objectifs de réduction absolus, les pays émergents devraient adopter des stratégies nationales d'atténuation adossées à des objectifs définis et les PED devraient adopter des initiatives d'atténuation sans objectif contraignant.

L'ONU, l'UE et les ONG, les pays en développement (PED) prônent une méthode « par le haut » comme dans le protocole de Kyoto. Le traité fixe un objectif chiffré commun, des efforts différenciés, un calendrier. Cette méthode cohérente et efficace n'a aucune chance de faire l'accord. Les pays émergents comme le Brésil et l'Inde persistent à réclamer la fixation d'un objectif à 2020 pour les seuls pays développés avant tout engagement de plus long terme afin de ne pas compromettre leur développement économique. Et les maigres résultats du traité de Kyoto ne constituent pas un point d'appui solide pour les défenseurs de la méthode « par le haut ». Les Etats-Unis sont opposés à un accord international contraignant. Pour Washington, "la contrainte de l'engagement s'exerce au niveau national", l'accord international devant uniquement refléter les efforts collectifs. Quant aux engagements chinois, ils dépendront de l'ampleur des efforts des États-Unis d'une part, et de leur accès à des transferts financiers et technologiques conséquents d'autre part.

Plus séduisante pour les pays émergents, et les Etats Unis, la méthode "patchwork" calquée sur le modèle des négociations de l'OMC. Chaque pays fait une offre d'engagements puis ajuste sa proposition sur la base des offres des autres pays. Plus pragmatique car seule susceptible de permettre un accord, elle est moins lisible, s'inscrit sur le court terme et ne permet pas le niveau d'efforts nécessaire pour atteindre l'objectif partagé: la somme des mesures annoncées aujourd'hui par les pays industrialisés aboutit à une réduction de 10 à 24% pour 2020 alors que la communauté scientifique recommande une fourchette de 25 à 40%.

2 Vers de nouveaux rapports Nord Sud ?

Quelle que soit la méthode, les mesures à prendre, extrêmement coûteuses posent la question du financement. Derrière les discussions se joue la reconnaissance de la dette écologique des pays du Nord envers le reste de la planète qui confère aux pays développés la responsabilité d'aider les PED à mener à bien un développement écologiquement soutenable par des transferts technologiques et financiers et à financer l'adaptation au changement climatique dans les zones les plus touchées (équatoriales et tropicales pour l'essentiel).

- Concernant le financement des mesures de réduction, est mise en débat une réforme des MDP essentiellement portée par les pays développés, élargissant les champs des offsets notamment à la lutte contre la déforestation. Le Brésil et nombre de pays forestiers très engagés dans la lutte contre la déforestation, y sont très opposés, refusant toute ingérence dans la gestion de la forêt amazonienne. Le Brésil propose la mise en œuvre d'un fonds abondé par les pays développés, qui récompenserait les politiques de préservation forestières en dehors des mécanismes de marché.

- Les transferts technologiques vers les PED se heurtent à la question des droits de propriété intellectuels : les pays détenteurs de technologie veulent préserver un avantage compétitif, alors que de nombreux PED demandent une contractualisation internationale du coût des brevets.

- En ce qui concerne les transferts financiers, le coût de l'adaptation au changement climatique est considérable pour les pays les plus touchés qui sont aussi parmi les plus pauvres (entre 29 et 67 milliards de dollars pour les seuls PED). L'Afrique menace de quitter les discussions si un effort significatif n'est pas fait pour abonder le fond d'adaptation. Mais le contexte de crise économique incite plutôt les pays contributeurs à revoir à la baisse leurs engagements. L'un des défis de Copenhague tient dans la fondation d'un nouveau fonds multilatéral qui élargirait la liste des donateurs ; un relatif consensus pourrait prendre corps autour du « green fund » proposé par le Mexique. Ce mécanisme collecterait et reverserait les fonds entre les États suivant l'évolution de leurs émissions, de leur intensité énergétique et de leur poids économique. Si tous les pays ont vocation à l'alimenter et à en bénéficier, le dispositif réserverait toutefois

30 % des contributions des pays industrialisés aux pays les plus vulnérables. Sa principale faiblesse est de reposer sur une aide publique incertaine en période de récession économique mondiale. La Norvège a ainsi proposé d'allouer aux PED une fraction des bénéfices issus de la vente des quotas d'émissions taxés à hauteur de 2 %.

Au final, l'hypothèse la plus probable est qu'il n'y aura pas de traité signé à Copenhague. L'ultime rencontre préparatoire de Bangkok s'est achevée avec le relevé de 2500 désaccords! Sont aujourd'hui recherchées les voies d'un accord minimum permettant aux négociateurs de se remettre au travail à la fin du sommet dans la perspective d'un éventuel accord en 2010 à Mexico. La conséquence est la remise en débat de mécanismes d'ajustements frontaliers. La Commission européenne doit transmettre ses propositions au Parlement d'ici à juin 2010, la Chambre des Représentants américaine réclame de son côté l'inclusion de dispositions d'ajustement frontalier dans le régime international post-2012, et la Chine propose de comptabiliser – et donc de taxer – les émissions sur le lieu de consommation des produits exportés.

IV Syndicats, réseaux associatifs : quelles implications?

Dans tous ces débats le mouvement syndical au plan international et national est pour l'instant peu visible même si toutes les organisations intègrent aujourd'hui dans leur réflexion ou pour le moins dans leur discours la dimension environnementale. Les politiques d'atténuation à mettre en œuvre avec leurs conséquences par exemple au plan industriel, les implications sur l'emploi la rendent incontournable. Pour exemple, la CES réunissait début octobre une conférence sur « Les dérèglements climatiques, les nouvelles politiques industrielles et les sorties de crise ». La CSI et la CES seront présents à Copenhague et devraient participer aux actions du 12 décembre. Du côté des associations environnementales, 450 ONG sont regroupées dans le réseau international Climate Action Network (CAN) principal interlocuteur des gouvernements dans les négociations « climat ». Sa déclinaison française est le collectif Ultimatum climatique (Greenpeace, fondation Hulot, les amis de la terre, médecins du monde, WWF, les amis de la terre, secours catholique...) Mais celui ne prend pas véritablement position sur les aspects économiques et sociaux et n'inclut pas d'organisation syndicale ou politique. Pour cette raison un second réseau « Climate Justice Now ! » a été constitué en 2007, regroupant plus de 160 réseaux internationaux à partir d'ONG et de mouvements sociaux. Il inscrit l'urgence climatique au cœur de la crise du modèle de production et de consommation dominant et des politiques néolibérales. En France, le collectif « Urgence climatique - Justice sociale » auquel participe la FSU est lié à ce réseau international et regroupe des associations, des syndicats et des partis politiques*.

Du côté des confédérations françaises, CGT, CFDT travaillent ces questions dans le cadre de la CES mais également au plan national. La CFDT a publié en avril dernier un guide syndical du changement climatique très documenté. Le Grenelle de l'environnement suivi du Grenelle de la mer a été l'occasion de tisser des liens avec des organisations comme la fondation Hulot, France Nature Environnement par exemple. A noter en se promenant sur leurs sites que les deux confédérations cherchent visiblement à promouvoir des expressions communes avec ces associations (sur le site de la CGT une vidéo du porte parole de FNE, des interviews croisées, du côté de la CFDT des déclarations communes CFDT FNE ...) Et la CGT à quelques jours de Copenhague en fait la une de son site. Force aujourd'hui de constater que la FSU n'apparaît pas particulièrement en avance sur ce terrain. L'initiative du 2 décembre avec Solidaires doit être une des occasions de combler ce retard.

Claudie Martens

*Fsu, Solidaires, Confédération paysanne, Attac, Amis de la terre, Copernic, LDH, Mouvement de la paix, réseau sortir du nucléaire, Agir ensemble contre le chômage, les Verts, Parti de Gauche, NPA, Gauche unitaire,...

Sources

Note de veille n°149 du centre d'analyse stratégique

Le changement climatique – Aurélie Vieillefosse – 2009- la Documentation Française

Questions internationales N°38

Lettre de l'OFCE du 15 juin Eloi Laurent Jacques Le Cacheux

Rapport P. Duharcourt Conseil économique et social

Alternatives économiques N°285