

## L'état des négociations climatiques : de modestes pas dans la bonne direction\*

BRIAN P. FLANNERY  
JAIME DE MELO

➔ BRIAN P. FLANNERY travaille en collaboration avec des scientifiques pour le Joint Global Change Research Institute. Il est également Fellow au think tank Resources for the Future. **Email : flannery@rff.org.**

➔ JAIME DE MELO est professeur Emerite de l'Université de Genève. Il est Directeur scientifique à la Ferdi. **Email : Jaime.demelo@unige.ch.**

Les organismes de surveillance du climat ayant indiqué que 2015 dépasserait le record de températures globales, terrestres et marines, les ministres se rassembleront en décembre prochain dans deux réunions distinctes qui seront cruciales pour la gestion des risques climatiques. La première se déroulera à Paris : la COP21, sous l'égide de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques), qui devra finaliser un nouvel accord international pour l'après-2020, en partie comme successeur au Protocole de Kyoto. La deuxième se tiendra à Nairobi : la dixième Conférence ministérielle de l'OMC, où un accord de libéralisation du commerce sur les biens environnementaux devrait être convenu.

Cette chronique décrit les progrès actuels. Elle soutient que de petites avancées significatives vont dans la bonne direction.



\* Une version plus courte (en anglais) est visible sur Vox-eu <http://www.voxeu.org/article/state-climate-negotiations>



Jusqu'au lancement du Cycle de Doha, les régimes régissant le commerce et le changement climatique ont évolué séparément au travers de négociations autonomes, demeurant des institutions distinctes et indépendantes. Les liens entre le climat et le commerce n'étaient pas explicitement reconnus dans les négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques jusqu'à la COP13, lorsque 'le commerce et la finance' sont devenus l'un des quatre piliers de la « feuille de route » de la Conférence de Bali en 2007. Bali a appelé à la négociation d'un successeur au Protocole de Kyoto (PK), un accord devant intervenir à Copenhague en 2009, et a lancé la négociation d'un accord impliquant tous les pays, signalant ainsi une possibilité d'évolution du principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD).

Au lieu de cela, Copenhague a porté un coup fatal à l'approche top-down (descendante) du PK en la remplaçant par l'émergence d'un 'monde-mosaïque' (Flannery, 2014). L'approche bottom-up (ascendante) dans un 'monde-mosaïque' encourage la participation de toutes les nations, essentielle pour un effort à long terme. Toutefois, tout comme l'approche descendante ne peut contraindre les pays réticents à l'effort, des contributions volontaires sont peu susceptibles de produire des résultats agrégés compatibles avec l'ambitieux objectif à long terme de contenir la hausse des températures à 2°C.

Si le climat occupe une place de plus en plus centrale dans l'architecture de la politique économique mondiale, on craint aussi de plus en plus que les régimes climatiques et commerciaux ne soient sur des trajectoires de collision. Le risque est que l'écart de compétitivité entre les pays ayant des régimes de politique climatique forts et ceux n'en n'ayant pas, ne donnent lieu à des « fuites carbone » et à des comportements de « passager clandestin » pendant que l'architecture du régime climatique évolue. Les considérations nationales de protection des industries à forte intensité énergétique et de

main-d'œuvre exposées au commerce créent de fortes pressions politiques pour restreindre les politiques climatiques fondées sur la facilitation des échanges. Pourtant, un régime commercial ouvert et fonctionnant bien constitue un pilier essentiel pour un régime climatique réussi, en particulier pour faciliter le développement et la diffusion de biens et technologies respectueux du climat.

### ► Le temps est compté pour l'objectif des 2°C

L'objectif ultime de la CCNUCC (1994) est la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau prévenant le changement climatique anthropique dangereux. On sait désormais qu'en ce qui concerne le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), la stabilisation exige que les émissions nettes soient ramenées à zéro, et la concentration ultime dépendant de la quantité cumulée de CO<sub>2</sub> libérée depuis l'ère préindustrielle. Au fil du temps un certain nombre de critères ont été proposés pour progresser vers cet objectif : fixer par exemple une année pour le pic des émissions mondiales (suivi de diminution) ; ou fixer un niveau d'émissions pour une année donnée (par exemple, 50 % des émissions de 1990 d'ici à 2050) ; ou plus récemment, l'objectif du G8 de zéro émissions nettes d'ici à 2020.

Au cours des dernières années, la CCNUCC a focalisé l'attention sur l'objectif de limitation de la hausse des températures mondiales à 2°C. Selon le cinquième rapport d'évaluation du GIEC, pour avoir 50 % de chances d'atteindre cet objectif il faudrait une libération cumulée d'environ 1000 gigatonnes de carbone (GtC) sous forme de CO<sub>2</sub>, sachant que 700 GtC ont d'ores et déjà été émis et que les émissions augmentent d'environ 2 % par an.

Pour ce faire une idée du défi que représente la stabilisation des émissions dans l'atmosphère, si l'on stoppait aujourd'hui leur croissance et qu'elles diminuaient à taux con-

stant, l'objectif des 2°C pourrait être atteint avec une réduction annuelle de 4,4 % par an. Par contre, si l'on attendait jusqu'en 2020 (respectivement 2030) pour commencer, la réduction annuelle requise serait de 5,3 % (respectivement 25,5 %) (Thomas Stocker, à paraître). De pareils taux, soutenus à long terme, représentent du jamais vu historiquement, même pour un seul pays. Bien que ces budgets puissent constituer un excellent outil pour l'analyse et la discussion, ils n'ont pas été adoptés par les négociateurs. Dans les faits, l'accent mis sur les budgets tend à cristalliser l'attention politique sur ce qui peut être les défis les plus difficiles, comme la répartition des charges, les transferts financiers et la mise en conformité, plutôt que sur la création d'une dynamique positive à travers des actions judicieuses dès maintenant.

### ► Vers un accord sur le changement climatique pour l'après-2020

Le temps étant compté, les négociateurs sur le climat sont confrontés à un texte désorganisé, beaucoup trop long et regorgeant de propositions franchissant des lignes rouges pour la plupart des participants majeurs. Néanmoins, les dirigeants politiques expriment leur confiance dans un accord possible.

Contrairement à la tâche de Kyoto – produire des objectifs de mitigation politiquement acceptables pour les pays développés – l'accord sur le changement climatique pour l'après-2020 couvre (au moins) six thèmes : atténuation pour toutes les nations, mesures d'adaptation, financement, transfert de technologie, renforcement des capacités et transparence. Reste la question de base, à savoir, comment le PRCD se manifesterà à travers l'accord, par exemple, de l'atténuation au reporting et à l'examen, puis au financement.

Bref aperçu des enjeux majeurs :

**Atténuation** : Rien d'autre ne signale plus fortement la transition de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) vers un processus ascendant que la décision de transmettre au préalable les actions proposées par l'intermédiaire des INDC (Contributions prévues déterminées au niveau national). Les INDC éliminent en substance les marchandages sur l'atténuation de la négociation immédiate, bien que les discussions actuelles ou même après Paris puissent néanmoins influencer sur les propositions finales. Mais surtout, elles déplacent la responsabilité de la définition des PRCD – en ce qui concerne l'atténuation – vers les nations elles-mêmes, leur demandant de déclarer elles-mêmes pourquoi leur INDC est appropriée et ambitieuse, selon leurs circonstances nationales. À la fin du mois de juillet, vingt nations et l'Union européenne (couvrant 28 États membres) avaient soumis leur INDC. Les présentations varient en termes de portée, de contenu et de calendrier, rendant difficiles les comparaisons (Aldy et Pizer 2015e, 2015b).

**Adaptation, pertes et dommages** : Les décisions de la précédente CCNUCC placent l'adaptation sur un pied d'égalité avec les mesures d'atténuation. Elles appellent les nations à élaborer des plans d'adaptation et à l'application de l'aide également à l'atténuation et à l'adaptation. Toutefois, les processus et les procédures restent flous, tant pour la levée que pour le décaissement des fonds. La compensation pour pertes et dommages est devenue une pierre d'achoppement majeure, avec fort soutien des pays en voie de développement et résistance des pays développés. Les discussions n'ont pas du tout abordé l'épineuse question de l'« attribution » des événements naturels spécifiques ou des dommages additionnels au changement climatique anthropique.

**Financement** : Les négociations comprennent quatre domaines dans lesquels les pays

en voie de développement sollicitent une assistance. Ils demandent une aide financière pour soutenir leurs actions d'atténuation et d'adaptation aux risques climatiques, et une compensation à la fois pour les impacts induits par les mesures d'atténuation dans les pays développés et pour les dommages causés par le changement climatique. Des arguments ont été avancés selon lesquels les revendications dans chacun de ces domaines se chiffrent déjà par centaines de milliards de dollars par an, et qu'elles vont s'accroître dans l'avenir.<sup>1</sup> Si le public est au fait des débats entourant le financement de l'action nationale, peu réalisent l'ampleur de l'aide en cours de discussion. La promesse de 100 milliards de dollars EU par an d'ici 2020 semble à la fois difficile à satisfaire et beaucoup trop peu.

**Cycles durables :** Les négociateurs discutent d'un cadre durable pour des engagements futurs sur la base de cycles périodiques, peut-être sur des périodes de cinq ou dix ans. Il existe une tension entre, d'une part, le fait de donner de la crédibilité pour planifier et mettre en œuvre des investissements et d'autres actions, favorisant un cycle plus long et, d'autre part, celui de créer de la flexibilité pour faire aboutir des engagements plus rapidement, ce qui favoriserait plutôt des périodes plus courtes. La question des cycles est une source de difficultés pour les liens institutionnels et la disponibilité de l'information en temps opportun (Flannery 2015) ; ainsi, plusieurs pays demandent au Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de fournir des évaluations informant des mises à jour périodiques.

**Forme juridique et conformité :** De nombreux pays appellent à un accord qui soit juridiquement contraignant dans tous ses

aspects et avec de fortes dispositions de conformité. Pour d'autres, notamment les États-Unis, la forme juridique et les obligations pourraient poser un obstacle insurmontable à leur participation. De l'avis des États-Unis, les pays ont l'obligation de soumettre des propositions et de rendre compte de leurs progrès, mais pas d'obtenir des résultats. Exprimé de façon directe, le choix crucial est entre 's'engager et respecter' ou bien 'promettre et dénoncer'.

L'accord réalisable à Paris s'annonce modeste et incompatible avec le « narratif » établi de longue date selon lequel il s'agit d'éviter une catastrophe climatique en mettant le monde « sur la bonne voie » pour limiter le réchauffement à moins de 2°C (ou 1,5°C) (Jacoby et Chen 2014). Ce n'est que récemment que les dirigeants politiques ont cherché à réduire les attentes. Il est, peut-être, trop tard. Les forces qui ont créé une puissante pression extérieure, ayant conduit à l'échec douloureusement visible et à grande échelle de Copenhague il y a seulement six ans, se mobilisent à nouveau, appelant à conclure un accord beaucoup plus ambitieux. Ainsi, l'accord réalisable risque de se révéler insatisfaisant pour beaucoup de nations, de groupes de défense des droits, de médias, et pour le public.

L'ensemble des résultats à Paris fournira la base pour de prochaines étapes. Il donnera un nouveau départ à l'effort à mener avant et après-2020. Il faut espérer qu'il fasse de la CCNUCC une institution mieux respectée et plus efficace dans l'action sur le changement climatique.

## ► Vers un Accord sur le commerce des biens environnementaux limité (EGA)

La diffusion de la technologie et la coopération requises dans l'accord climatique pour la transition vers une société à faible intensité

1. Pour la seule réduction, Jacoby et al. (2010) ont constaté que la réalisation de l'objectif du G8 de réduire de moitié les émissions d'ici 2050 pourrait exiger des transferts de richesse aux pays en développement de plus de 400 milliards de dollars EU par an d'ici 2020, passant à 3000 milliards de dollars EU par an d'ici 2050.

carbone seraient potentiellement facilitées par un succès de l'Accord sur le commerce des biens environnementaux. Par exemple, en comparant des résultats d'un certain nombre de groupes de modélisation, McCollum *et al.* (2014) ont conclu que la transition vers une économie à faible intensité carbone pourrait globalement exiger environ mille milliards de dollars d'investissements supplémentaires par an dans la seule énergie jusqu'en 2050.

Malgré un mandat aux Membres de l'OMC pour progresser sur la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux lors du lancement de Doha en 2001 (ne l'avait-on pas appelé « cycle pour les pays en développement et l'environnement » lors de son lancement ?), durant une décennie, aucune négociation n'a abouti (voir Balineau et de Melo, 2013). En juillet 2014, des négociations pour un accord plurilatéral ont été lancées par un groupe composé de 14 pays (aujourd'hui 17) sous l'égide de l'OMC impliquant que, comme dans le cas de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), toutes les réductions d'obstacles au commerce négociées seraient étendues aux autres Membres de l'OMC si une « masse critique » était atteinte (à savoir un accord parmi les pays Membres de la négociation). Comme l'ATI — récemment renouvelé avec 201 produits ajoutés à la liste des produits à droits de douane zéro — l'Accord sur les Biens Environnementaux (EGA) visait initialement le libre-échange des « biens et services écologiques ». Toutefois, dès le début des négociations il a été décidé que de couvrir uniquement les réductions de droits de douane sur les biens, les barrières non tarifaires et les services environnementaux étant exclus de l'ordre du jour des négociations. Ceci était regrettable car le commerce des biens environnementaux (BE) et celui des services environnementaux (SE) sont complémentaires, le commerce de BE incluant souvent celui de SE avec de fortes complémentarités entre les deux. En outre, les barrières au commerce des services environnementaux sont estimées à des niveaux beaucoup plus

élevés que celles des biens environnementaux.

En tenant compte des pics tarifaires entre les groupes de négociation, la structure tarifaire sur la liste des biens environnementaux de l'OMC (une liste de 411 produits vraisemblablement proche de la liste élargie issue des négociations de septembre 2015) est de seulement 3,4 %, avec uniquement deux pays, la Chine (11,5 %) et la Corée (5,8 %) ayant des équivalents tarifaires uniformes supérieurs à 4 % (de Melo et Vijil, à paraître). Les négociations n'ont pas non plus abordé vraiment la question d'une classification des produits permettant de distinguer les produits éco-énergétiques et les produits d'économies d'énergie, même si les projets de l'Agence internationale de l'énergie prévoit que les deux types de produits éco-énergétiques devraient représenter, jusqu'en 2050, 38 % des réductions d'émissions cumulées nécessaires pour limiter le réchauffement climatique à 2°C. (Sugathan, 2015). En fin de compte, cet accord plurilatéral pourrait bien conduire à un traité mondial comme dans le cas de l'ATI récemment renouvelé, et il répond aux critères MRV (mesurable, reportable, vérifiable) puisque les engagements seront satisfaits par le traitement national et non-discriminatoire prévalant pour tous les Membres de l'OMC. Un EGA se transformant en un accord multilatéral renforcerait l'argument de ceux qui affirment qu'une « approche de club », par question spécifique, sur les négociations de climat serait la voie la plus prometteuse pour construire l'architecture climatique ; bien que d'autres, y compris de nombreux pays en voie de développement et des entreprises, craignent que de tels clubs n'exacerbent les tensions dans toutes les négociations commerciales délicates. Néanmoins peu de changements de comportement se seront produits (à l'exception de la Chine si les droits de douane sont ramenés à zéro) si la réduction est immédiate plutôt qu'étalée sur un horizon de trois à sept ans.

## ► Dernières réflexions

En résumé : même compte tenu des progrès attendus dans l'EGA, et dans un accord après-2020, d'énormes défis restent à relever. Des politiques et des processus efficaces et efficaces seront essentiels, mais plus encore, il semble que le monde devrait avoir des options à faible coût pour réduire les obstacles liés aux priorités concurrentes, à la compétitivité et aux coûts nécessaires pour le changement transformationnel requis. Si l'envoi d'un homme sur la lune n'a pas nécessité de coopération internationale, un appel à un 'Apollo mondial' pour limiter le changement climatique pourrait être la meilleure façon de communiquer l'urgence à laquelle nous faisons face pour développer un régime climatique efficace. Pourtant même ici, des divergences de vues existent sur la meilleure façon de procéder : via des programmes de coopération internationale dirigés par les gouvernements avec des objectifs spécifiques, ou par l'encouragement à l'entrepreneuriat et l'innovation et privé et académique à travers un large portefeuille d'initiatives et de disciplines.

## ► References

- **Aldy, J.** et **W. A. Pizer** (2015) "The Road to Paris and Beyond: Comparing Emissions Mitigation Efforts", *Resources Magazine*, 189: 19-25.
- **Barrett, S., C. Carraro** et **J. de Melo** eds. (forthcoming) *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, VoxEU.org eBook, CEPR and FERDI.
- **Balineau, G.** et **J. de Melo** (2013), *The Stalemate at the Negotiations on Environmental Goods: Can it be Broken?*, VoxEU.org, 5 May. <http://www.voxeu.org/article/stalemate-negotiations-environmental-goods-can-it-be-broken>
- **Flannery, B.** (2014), "Negotiating a post-2020 climate agreement in a mosaic world", *Resources Magazine* 185: 26-31.
- **Flannery, B.** (2015) "The State of Climate Negotiations", Ferdi WP #134 <http://www.ferdi.fr/en/publication/p134-state-climate-negotiations>
- **Jacoby, H. D., M. H. Babiker, S. Paltsev** et **J. M. Reilly** (2010) "Sharing the Burden of GHG Reductions", in J. E. Aldy and R. N. Stavins (eds), *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing Architectures for Agreement*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- **Jacoby, H. D.** et **Y.-H. H. Chen** (2014), "Expectations for a new climate agreement", *MIT Joint Program Report No. 264*, Cambridge, MA.
- **Layard, R., G. O'Donnell, N. Stern,** et **A. Turner** (2015) "The case for a Global Apollo Programme to limit climate change" VoxEU. Org , 8 June <http://www.voxeu.org/article/apollo-programme-conquer-climate-change>
- **McCollum, D., Y. Nagai, K. Riahi, G. Marangoni, K. Calvin, R. Pietzcker, J. Van Vliet,** et **B. Van Der Zwaan** (2013) "Energy investments under climate policy: a comparison of global models" *Climate Change Economics* 4, 1-37. doi:10.1142/S2010007813400101
- **de Melo, J.,** et **M. Vijil** (forthcoming) "The Critical Mass Approach to Achieve a Deal on Green Goods and Services: What is on the Table? How Much to Expect?", *Environment and Development Economics*
- **Stocker, T.** (forthcoming) *Implications of Climate Science for Negotiators*, in Barrett et al. eds.
- **Sugathan, M.** (2015) "Addressing Energy Efficiency Products in the Environmental Goods Agreement: Issues, challenges and the Way Forward", <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Addressing%20Energy%20Efficiency%20Products%20in%20the%20Environmental%20Goods%20Agreement%20Issues,%20Challenges%20and%20the%20Way%20Forward.pdf>



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



### **Contact**

[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN: 2275-5055

