

## UE / Etats-Unis / Chine : parviendront-ils à s'entendre à Copenhague ?

*Quelles sont aujourd'hui les chances d'aboutir à un accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de Copenhague, en décembre prochain, si l'on en juge par les orientations des trois zones majeures que sont l'Union européenne, les Etats-Unis et l'Asie ? Quel bilan tirer des plus récentes négociations onusiennes, organisées à Bonn du 1<sup>er</sup> au 12 juin ?*

*L'UE s'est jusqu'à présent montrée à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique, en s'engageant quoi qu'il arrive à diminuer ses émissions de 20% d'ici à 2020, et même de 30% en cas d'accord international. Ses choix énergétiques la mettent-elle en bonne voie d'y parvenir ? L'arrivée au pouvoir de l'administration Obama a marqué un changement certain outre-Atlantique en matière énergétique et climatique. Que laisse augurer la proposition de loi Waxman Markey ? Enfin, quelles sont aujourd'hui les orientations énergétiques et climatiques de l'autre acteur mondial majeur qu'est la Chine ?*

*Intervenants :*

*Anaïs DELBOSC, mission climat de la Caisse des Dépôts*

*Claude HENRY, conseiller scientifique, chaire Développement durable, Sciences Po*

*Valérie NIQUET, directeur, centre Asie, IFRI*

*Le débat était animé par Valéry LARAMEE DE TANNENBERG, journaliste à Enerpresse.*

*Le document ci-dessous est une synthèse des débats, lesquels ne sont pas retranscrits in extenso.*

### Valéry LARAMEE DE TANNENBERG

Nous ferons le point ce matin sur les discussions en cours depuis déjà quelques années sur la suite à donner au protocole de Kyoto. Un round de négociations s'est achevé à Bonn début juin. Les Etats membres de la convention climat et du protocole de Kyoto (qui ne sont pas forcément les mêmes) y ont à cette occasion présenté officiellement leurs positions. La Russie a annoncé avec retard, vendredi dernier, qu'elle était prête à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub>, sans toutefois préciser les outils qu'elle se donnerait pour cela.



## Anaïs DELBOSC

Le paquet énergie-climat fixe les objectifs climatiques de l'Union européenne entre 2013 et 2020, soit la première période post-Kyoto.

Il comprend six textes adoptés en avril dernier après un processus relativement rapide, dans la lignée des engagements européens de mars 2007 fixant les objectifs des « 3x20 » : baisse des émissions de CO<sub>2</sub> de 20% (en cas d'accord international, l'Europe se réserve la possibilité de se fixer un objectif de réduction de ses émissions de 30% entre 1990 et 2020), amélioration de l'efficacité énergétique de 20% et taux de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique, le tout d'ici à 2020.

Ces trois objectifs n'ont pas tous été déclinés dans le paquet énergie-climat, l'amélioration de l'efficacité énergétique n'y ayant pas fait l'objet d'un texte à part entière.

Trois textes de ce paquet concernent la limitation des gaz à effet de serre. Le premier porte sur les émissions des véhicules, le deuxième sur celles des industries les plus émettrices d'Europe (*via* l'ETS, marché d'échange des quotas de carbone mis en place en 2005 et qui sera maintenu jusqu'en 2020 au moins) et le troisième, sur celles des secteurs non couverts par l'ETS (*Emission Trading System*).

Mis en place de manière assez rapide, l'ETS est l'outil central de la politique climatique européenne. Il concerne des Etats membres aux caractéristiques industrielles parfois très différentes. Ce marché couvre plus de 11 000 installations industrielles appartenant à cinq secteurs : l'électricité (qui représente 50% du marché des quotas d'émissions), le ciment, le verre, le papier et l'acier.

A partir de 2013, les allocations de quotas seront faites au niveau européen par la Commission européenne. La moitié au moins des quotas devraient être mis aux enchères, contre seulement 3 à 4% jusqu'à présent. Dans la production d'électricité, 100% d'entre eux devraient être vendus aux enchères. Dans les autres secteurs, ce taux devrait être d'au moins 20%. Ces secteurs étant plus soumis à la concurrence internationale que la production d'électricité, la Commission a cherché à limiter les risques de délocalisation.

Ce sont les Etats membres qui organiseront les mises aux enchères et récupéreront l'argent qui en sera issu. La Commission n'a pas réussi à imposer l'usage qui sera fait de ces fonds, lesquels devraient représenter quelque 30 à 60 milliards d'euros sur la période. Le texte final recommande néanmoins de consacrer au moins la moitié de cette somme à la lutte contre le changement climatique.

De nouveaux secteurs vont être concernés par l'ETS : la production d'aluminium et de produits chimiques. Le captage et stockage de CO<sub>2</sub> sera pris en considération dans la comptabilisation des émissions.

Le prix du carbone n'est aujourd'hui que de 10 à 15 euros par tonne. Selon les prévisions des analystes financiers, il devrait toutefois augmenter d'ici à 2020.



Autre élément important du paquet énergie-climat : les Etats membres se sont engagés à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> dans les secteurs non couverts par l'ETS. La baisse devra être de 10% dans ces secteurs entre 2005 et 2020.

En l'absence d'accord international, le marché européen restera la principale source de crédits carbone, avec une demande relativement faible : 200 Mt de plus seront autorisées entre 2013 et 2020. Cela ne représente que 10% de l'allocation faite aux industriels européens, qui eux-mêmes ne comptent que pour 40% des émissions européennes. En cas d'accord international, ce volume sera porté à 1 milliard de tonnes. Si l'Europe arrête d'acheter des crédits Kyoto (CER), un certain nombre de projets ne seront plus menés dans les pays en développement. Cela constituera un argument fort dans les négociations post-Kyoto.

Quelle est la position de la Commission européenne dans la perspective du sommet de Copenhague ? Elle souhaite que l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des pays développés soit fixé à 30% entre 1990 et 2020. Selon elle, les pays en développement devraient réduire leurs émissions de 15 à 30% sur cette période par rapport à un scénario *business as usual*. L'UE sait qu'il faudra leur apporter une aide financière. La Commission estime à 175 milliards d'euros par an, au niveau mondial, l'investissement nécessaire pour atteindre les objectifs de baisse d'émissions. 50% de ces fonds devraient être engagés dans les pays en développement.

Le financement de l'adaptation au changement climatique supposera des investissements supplémentaires venant s'ajouter à ceux nécessaires pour réduire les émissions. Dans un premier temps, la Commission préconise un marché carbone pan-OCDE d'ici à 2015 assorti d'une réforme des mécanismes de projet.

### **Valéry LARAMEE DE TANNENBERG**

La position de l'Union européenne est-elle compatible avec celle de la Chine ?

### **Valérie NIQUET**

Leurs positions sont très différentes. Avant de préciser celle de la Chine face au problème du réchauffement climatique, traçons un rapide portrait de la situation énergétique chinoise.

La Chine reste un pays émergent conservant un potentiel de croissance considérable auquel elle n'a pas l'intention de renoncer. Les campagnes chinoises, où vivent 60% de la population, ne consomment que 3,7% de l'électricité du pays. L'Empire du Milieu a connu une croissance à deux chiffres depuis le début des années 1990 et représente aujourd'hui 13% de la consommation énergétique mondiale.

Le charbon reste l'élément essentiel du mix énergétique du pays, en raison de son coût ainsi que de l'importance et de la bonne répartition de ses réserves sur l'ensemble du territoire chinois. Cette énergie fossile est souvent exploitée de mauvaises conditions mais grâce à elle, l'autosuffisance énergétique de la Chine atteint 90%. Le charbon est au cœur des problématiques environnementales du pays.



Entre 1996 et 2006, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont officiellement été multipliées par deux en Chine. En 2004, le pays était responsable de 17% des émissions de CO<sub>2</sub> mondiales. Si rien n'est fait, ce taux pourrait atteindre près de 30% en 2030.

Les marges de progrès sont importantes en matières énergétique et climatique. Encore faut-il que la Chine ait la volonté de les exploiter. La difficulté à faire appliquer les décisions nationales au niveau local reste un problème dans le pays.

Pékin veut avant tout garantir un taux de croissance économique suffisant. Certains, dans l'Empire du Milieu, voient dans le réchauffement climatique un élément utilisé par les pays développés pour tenter de limiter le développement économique chinois. Cette vision ne plaide pas en faveur de résolutions trop contraignantes pour Pékin.

Cela dit, on a constaté ces dernières années une évolution de la part de la Chine, au moins dans le discours. Les questions environnementales y sont désormais prises en compte et deviennent même des enjeux de stabilité interne. On voit apparaître des ONG mobilisant la partie la plus cultivée de la population sur les problèmes d'environnement, afin de contester certains des choix stratégiques du Pouvoir. Certaines ONG s'indignent du coût humain de l'exploitation des mines de charbon.

La Chine a officiellement opté pour une croissance plus économe en ressources. Cette position se traduira peut-être dans les négociations sur le climat. A l'été 2007, Pékin a adopté un plan national prenant en compte le réchauffement climatique. Le pays a donc accepté le concept de changement climatique. Il a adopté des objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique inscrits dans ses plans quinquennaux. Le onzième de ces plans, qui s'achèvera en 2010, prévoit une baisse de l'intensité énergétique de 20% par point de PIB. Cet objectif ne sera pas atteint mais l'on constate néanmoins une certaine amélioration : l'augmentation des émissions de GES se poursuit mais elle est désormais moins forte. La crise économique a un effet bénéfique sur la baisse des émissions.

Pékin cherche à diversifier ses ressources énergétiques et à utiliser des ressources moins émettrices de gaz à effet de serre. La Chine prévoit d'accroître la part des énergies renouvelables (dans lesquelles elle inclut l'hydraulique et le nucléaire) dans son mix énergétique. Cette part était de 7% en 2007. Elle devrait atteindre 15% en 2020. Il y a quelques jours, un responsable chinois a déclaré que cet objectif était trop modeste et que cette part pourrait même être portée à 20% en 2020. La Chine prévoit notamment de développer les énergies solaire et éolienne.

Pékin met par ailleurs l'accent sur la R&D. Elle souhaite passer à des modes de production de haute technologie. Le budget consacré à la R&D représente aujourd'hui 1,2% du PNB et devrait passer à 2,5% en 2020. La Chine a pour ambition de devenir leader mondial en matière d'énergies vertes.

Les questions environnementales sont aussi l'occasion pour la Chine de relancer des projets d'aide au développement dont elles lui permettent de bénéficier.

Bien que désormais pris en compte, les enjeux environnementaux n'ont encore qu'un effet limité sur la volonté d'engagement de la Chine. La stratégie de Pékin a avant tout pour



objectif de donner au pays l'image d'une grande puissance raisonnable sur la scène internationale. Pékin ne souhaite toutefois pas être isolée sur la question du réchauffement climatique. Si le point de vue des Etats-Unis évoluait sur le sujet, elle pourrait donc elle aussi être amenée à revoir sa position.

Reste que la position officielle chinoise a pour l'instant peu changé. Pour Pékin, la question du développement reste prioritaire par rapport à celle du changement climatique. A ses yeux, c'est aux pays développés, principaux responsables du réchauffement, qu'il revient de prendre les mesures les plus contraignantes. La Chine répète également que les émissions produites sur son territoire sont essentiellement le fait d'entreprises étrangères. Elle s'oppose pour autant à toute taxation du coût environnemental de ses productions, au nom de la liberté des échanges commerciaux.

### **Valéry LARAMEE DE TANNENBERG**

Qu'en est-il de la position américaine face au problème du changement climatique ?

### **Claude HENRY**

A la fin des années 1970, le climatologue James Hansen a construit le premier modèle montrant l'impact des émissions de gaz à effet de serre sur le climat. La National Academy of Sciences américaine a alors estimé que ce modèle était pertinent et que la situation était suffisamment grave pour qu'une politique soit mise en œuvre pour y faire face. C'était en 1979 et Jimmy Carter vivait malheureusement la fin de son mandat.

Plus tard, dans les années 1990, Bill Clinton a laissé Al Gore négocier la préparation du protocole de Kyoto. Mais, avant même que les négociations de Kyoto aient été engagées, le Sénat américain avait voté une motion annonçant qu'il ne ratifierait aucun traité ne prévoyant pas de réductions également obligatoires pour la Chine.

Aujourd'hui, le président Barack Obama et son équipe sont réellement désireux de faire évoluer la position américaine en matière de changement climatique. Leur programme de développement des énergies renouvelables en apporte la preuve. Mais l'Amérique, c'est aussi une autre réalité ! En se promenant sur les routes du Sud-Est des Etats-Unis, on croise tous les kilomètres une église baptiste. Les baptistes se divisent en deux groupes. Certains estiment que la création divine est en danger et qu'il faut la protéger. Fort heureusement, leur nombre augmente. D'autres, au contraire, pensent que l'apocalypse est pour bientôt, que le Christ va revenir et que ceux méritant d'être sauvés le seront. Le réchauffement climatique n'a aucune importance à leurs yeux puisque la fin du monde est proche.

Le Sénat n'a pas encore délibéré sur le projet de loi de l'administration Obama relatif au réchauffement climatique. Il a cependant voté une motion en vertu de laquelle aucune mesure prise dans le cadre de cette loi ne devra faire monter le prix de l'essence. De son côté, la chambre des représentants, dans le projet qu'elle a accepté, a prévu que les quotas de CO<sub>2</sub> seraient distribués alors que l'administration Obama prévoyait initialement d'en vendre la plus grande partie aux enchères.



Les études les plus récentes montrent que le réchauffement climatique se produit plus rapidement qu'on ne l'attendait. Des rétroactions pourraient entraîner des changements climatiques encore plus importants qu'on pourrait le penser. Pendant la canicule de 2003, par exemple, la croissance des arbres s'est arrêtée du fait de températures trop élevées. Imaginez ce qui se passerait si la température augmentait de 2 ou 3°C dans la forêt amazonienne !

La revue *Nature* a publié en avril dernier une édition spéciale consacrée au réchauffement climatique. Dans son éditorial, elle a précisé qu'il n'était pas encore trop tard pour agir mais que nous étions peut-être proches d'un seuil irréversible. Les 500 milliards de tonnes de carbone déjà émises font sentir leurs effets. Quelque 9 Gt supplémentaires sont rejetées chaque année dans l'atmosphère. Il reste la possibilité d'émettre 250 Gt avant que la hausse des températures n'atteigne 2,5°C, niveau de hausse auquel les phénomènes de rétroaction se mettront dangereusement en marche. Ce moment pourrait être atteint avant 2040.

Il me semble que Copenhague ne peut être qu'un échec mais j'espère me tromper. Le consensus scientifique du GIEC a été systématiquement en retard sur les faits, du fait qu'il s'agit d'un consensus. Dans le contexte actuel, je ne vois que deux lieux d'espoirs. La première est la science et la technologie, sur lesquelles il ne faut toutefois pas trop compter. La seconde dépend du mouvement de panique dans les pinions publiques américaines et - pour autant que le concept ait un sens - chinoise.

### **De la salle**

Si un pays a une stratégie en matière de changement climatique, c'est bien la Chine, car elle souhaite bénéficier des transferts de technologie. Pékin est apparue plus coopérative que l'Inde. Sa position n'est toutefois pas simple à apprécier car elle s'exprime dans le cadre du groupe des 77 de l'ONU.

L'une des questions qui se poseront à Copenhague sera de savoir si de nouveaux mécanismes seront adoptés afin de permettre à d'autres pays, notamment africains, de bénéficier de transferts de technologie.

### **Valérie NIQUET**

Pékin met toujours en avant le fait qu'elle prend des mesures mais refuse de se voir imposer des contraintes venant de l'extérieur.

### **De la salle**

Le GIEC estime qu'il faudrait diviser par deux les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> d'ici à 2050, ce qui se traduirait par une division par quatre dans un pays comme la France. Malgré cela, je n'ai jamais vu de scénarios entrevoyant une forte baisse de la demande énergétique au cours des prochaines années. Je ne comprends pas pourquoi l'amélioration de l'efficacité énergétique n'a pas fait l'objet d'un texte à part entière dans le paquet énergie-climat européen.

### **Anaïs DELBOSC**



Tous les autres engagements européens tiennent compte de la volonté d'améliorer l'efficacité énergétique. Cet élément est par exemple pris en considération en vue de réduire les quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> alloués aux industriels, ou dans le cadre de la normalisation des émissions des véhicules.

### **De la salle**

Ma crainte est que la position avant-gardiste de l'Europe ne conduise les Etats-Unis à négocier un accord bilatéral avec la Chine.

### **Valérie NIQUET**

Il n'est pas vital pour la Chine de débattre des questions climatiques avec les Etats-Unis. Par ailleurs, Pékin ne s'enferme jamais dans des alliances contraignantes. La Chine et les Etats-Unis pourraient éventuellement adopter une position commune dans le cadre des négociations. Il est peu probable qu'ils se mettent d'accord sur des mesures contraignantes dans le cadre d'un accord bilatéral.

### **Claude HENRY**

Si le sommet de Copenhague devait déboucher sur un accord conduisant à un prix du carbone de 25 ou 30 dollars par tonne en 2020, mieux vaudrait qu'aucun accord ne soit conclu. Le pire serait d'aboutir à un accord qui ferait croire aux opinions publiques qu'une action est menée.

### **De la salle**

Les pays en développement ne peuvent pas assumer le coût de la lutte contre le réchauffement climatique. Qui paiera pour eux ? Est-il réaliste de demander aux pays riches de payer pour les pays émergents ?

### **Claude HENRY**

Des pays comme le Mali ou le Ghana auront besoin de fonds financiers. Les pays développés leur donneront : ce n'est pas ça qui les ruinera. Mais imaginez-vous le sénat américain voter l'octroi de subventions à la Chine ?

### **De la salle**

A l'avenir, il faudra à la fois développer de nouvelles sources d'énergie face à la raréfaction de certaines ressources et réduire les émissions de GES.

### **Anaïs DELBOSC**

Les questions énergétiques et climatiques sont toujours liées. Concernant les choix technologiques, il est peu probable que la Chine cesse d'utiliser son charbon pour réduire ses émissions de GES. Le captage et stockage du carbone suscite de grands espoirs mais cette technologie n'est pas encore prête à être commercialisée. Les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique constituent une autre option.



**Claude HENRY**

Nous brûlerons avant d'avoir utilisé l'intégralité des énergies fossiles ! Nous ne manquons pas du tout d'énergie mais de la capacité à l'utiliser de manière maîtrisée.

**Valéry LARAMEE DE TANNENBERG**

Pour conclure, quels sont vos pronostics pour Copenhague ?

**Anaïs DELBOSC**

J'espère qu'un accord international sera trouvé. Mais si tel est le cas, il sera sans doute incomplet et plusieurs points resteront à préciser ultérieurement.

**Valérie NIQUET**

J'imagine plutôt un accord privilégiant un consensus mou.

