Conseil
Supérieur pour un
Développement
Durable

Prise de position du CSDD en vue du débat d'orientation sur la conférence des parties à la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique, dite conférence de « Copenhague »

le 19 novembre 2009 à la Chambre des Députés

1) Le contexte

1 La conférence climatique internationale à Copenhague sera un événement décisif dans la recherche d'un accord global sur la protection du climat au-delà de 2012.

2 Pour répondre correctement aux conclusions des travaux scientifiques du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), un prochain accord global devrait engendrer un arrêt de la croissance des émissions globales de gaz à effet de serre (GES), de préférence en 2015 et au plus tard en 2020, et une réduction de ces émissions de 50% au moins d'ici 2050, comparé au niveau de 1990, le tout pour éviter que le réchauffement climatique ne dépasse les 2°C comparé au niveau de température de l'ère préindustrielle.

3 Toujours selon les conclusions du GIEC, ceci signifierait que l'ensemble des pays développés devrait baisser ses émissions de GES de 25% à 40% sur la période 1990-2020 et de 80% à 95% sur la période 1990-2050, alors que l'ensemble des pays en voie de développement devrait baisser ses émissions de 15 à 30%, comparées aux projections de croissance de leurs émissions à l'horizon 2020. Afin de pouvoir respecter l'objectif des 2°C, les émissions globales de gaz à effet de serre devraient définitivement atteindre leur maximum au courant de la période 2015 - 2020 au plus tard. Par ailleurs, selon la même logique, une répartition égale du budget restant de droits d'émissions de CO_2 sur la population mondiale projetée mène à un total annuel de 2 t de CO_2 émises par personne en 2050. D'autres institutions, telles que le « Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen » dans son avis récent, préconisent de limiter les droits d'émission annuels à 1 t de CO_2 par personne en 2050. [1]

[1] Sondergutachten : Kassensturz für den Weltklimavertrag. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin, 2009.

4 En ce qui concerne les objectifs à atteindre lors du prochain sommet climatique à Copenhague, la présente contribution du CSDD se base sur les éléments précités et se concentre sur les aspects internationaux du sujet, tout en soulignant qu'une analyse plus approfondie de la stratégie nationale de réduction des émissions de GES est de rigueur.

2) Des enjeux de développement durable

5 Les enjeux de la politique climatique internationale concernent la quasi-totalité des composantes d'un développement durable.

6 Il s'agit de rétablir un équilibre entre le niveau des émissions globales de gaz à effet de serre et la capacité biologique d'absorption et de transformation photosynthétique de ces mêmes émissions.

7 Etant donné la forte corrélation entre la consommation de ressources (et notamment de ressources énergétiques fossiles) et les émissions de gaz à effet de serre, il s'agit d'aboutir à un fléchissement significatif de nos tendances de consommation actuelles et de nous orienter vers une consommation modérée de ressources renouvelables, qui ne dépassera pas leur capacité de régénération et qui ne provoquera pas des situations de concurrence malsaines, p. ex. avec la chaîne alimentaire, ni d'iniquité sociale.

8 Le CSDD estime fondamental de questionner l'objectif de la croissance économique, laquelle ne peut plus être considérée comme une fin en soi. La désignation et l'acceptation en tant qu'indicateur principal du bon fonctionnement matériel d'une société détournent du fait que les ressources naturelles sont exploitées à outrance et masquent l'objectif final que devrait être le bien-être des citoyens. Dans ce contexte, il faut souligner qu'au Luxembourg les émissions annuelles par habitant représentent 28 tonnes de CO_2 [1] et que les travaux récents du CSDD relatifs à l'empreinte écologique du Luxembourg révèlent que si chaque habitant de la terre adoptait le même mode de consommation qu'un Luxembourgeois, il faudrait disposer de 5,8 planètes.

9 La question de la justice climatique dans les efforts de réduction et d'adaptation est fondamentale. Les responsabilités historiques sont inégalement réparties à travers le monde, puisque les pays anciennement industrialisés portent la plus grande responsabilité en matière de réchauffement climatique. En même temps, l'impact du changement climatique touche les populations différemment à travers le monde ; il frappe davantage les populations qui ont contribué relativement peu au problème et qui disposent de peu de capacités d'adaptation. Il s'agit donc de trouver une formule de convergence entre les pays développés, qui sont appelés à agir les premiers afin de répondre aux responsabilités et aux obligations naissant de leur comportement passé et actuel, et les pays en voie de développement, auxquels il faut laisser la marge de manœuvre leur permettant d'améliorer les conditions de vie de leurs populations et d'atteindre un niveau de vie décent.

[1] Luxembourg's National Inventory Report, Version 1.2, Ministère de l'Environnement, Luxembourg, 1990-2006,

10 D'un point de vue économique, il s'agit de créer la valeur ajoutée (salaires, rémunération des capitaux investis et impôts), mais en découplant de façon absolue[2] ce type de création de valeur de la consommation de ressources et de la production de GES.

3) Pourquoi Copenhague doit réussir

11 Le poids des pays de l'annexe 1 du protocole de Kyoto qui acceptent le principe d'une limitation absolue du niveau de leurs émissions est dégressif et il est aujourd'hui déjà insuffisant pour pouvoir réaliser les objectifs à moyen et à long terme visant à stabiliser le réchauffement climatique en dessous des 2°C. La négociation de l'accord climatique post-2012 présente une opportunité d'intégrer les pays émergents dans un système de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui tiendra néanmoins compte de la responsabilité historique des pays industrialisés et de leur capacité supérieure à assurer le financement des mesures d'adaptation et d'atténuation.

12 Notre système économique actuel est imparfait dans la mesure où il n'attribue pas de coût aux émissions, permettant ainsi de générer des revenus aux dépens de l'environnement. D'où l'importance d'arriver à une bonne couverture de l'application de la valeur d'une tonne d'équivalent. En vue de respecter une répartition équitable des charges de réduction, il faudra introduire un modèle selon lequel chaque habitant de la planète dispose de la même part de droits d'émissions. Toutefois, un tel modèle doit être considéré actuellement comme injuste face aux énormes iniquités économiques existantes et à notre incapacité actuelle d'assurer l'éradication de la pauvreté par des industries sobres en carbone.

13 Le CSDD est d'avis que les Mécanismes de Développement Propre (MDP) doivent nécessairement être réformés pour introduire:
- des contraintes plus sévères (selon le Gold Standard) quant au critère de l'additionnalité des réductions d'émission pour garantir la crédibilité environnementale et sociale des crédits de compensation ;
- un monitoring indépendant des projets ;
- l'exclusion des puits de carbone;
- la limitation des projets MDP aux pays les moins avancés qui ne sont pas soumis à des plafonds d'émission ;
- une représentation plus importante des délégués des PMA dans le comité exécutif du MDP.
- une adaptation des moyens du comité exécutif du MDP pour permettre un traitement adéquat et plus rapide des projets qui lui sont soumis pour approbation

Le CSDD soutient l'initiative de développer des mécanismes de marché et de crédit sectoriels dans les pays en voie de développement plus avancés.

[2] On parle de découplage "relatif" quand la consommation de ressources naturelles croît moins rapidement que l'économie et de découplage "absolu" lorsque les pressions sur l'environnement se stabilisent ou diminuent tandis que l'économie reste en croissance.

14 L'apparition de défaillances des mécanismes actuels de marché du carbone ne signifie pas que les mécanismes de marché, en tant que tels, ne pourraient pas fonctionner. Il faut reconnaître que de nouveaux mécanismes ont la capacité de générer des réductions d'émissions supplémentaires tout en abaissant les coûts. Pour garantir leur réussite, il faut cependant que certaines conditions préalables soient réunies telles que :
- les nouveaux mécanismes doivent être liés à un objectif de réduction suffisamment ambitieux et clairement chiffré pour l'ensemble des pays participant au négoce ;
- être liés à des objectifs d'émissions décroissants.

15 Il est par ailleurs indispensable que les mécanismes de marché de carbone évitent une simple compensation des émissions des pays industrialisés. Nos économies doivent devenir sobres en carbone à l'échelle planétaire. Cependant, les responsabilités historiques des pays industrialisés sont telles qu'ils doivent contribuer financièrement aux mesures d'atténuation dans les pays en développement. Il est donc impératif que le marché de carbone permette aux pays en développement de financer leurs propres actions d'atténuation et leurs projets de développement durable par des objectifs sectoriels ou des objectifs nationaux dit « sans regrets ». Le négoce des droits d'émission mis à disposition des différents pays du monde n'est possible qu'avec le consentement des pays impliqués. Il appartiendra cependant à la communauté internationale d'éviter que le marché carbone ne permette aux pays riches d'aller jusqu'à racheter les droits d'émissions des pays du Sud et empêcher ainsi leur développement.

16 Par ailleurs, un nouvel accord international devra inclure les secteurs du transport aérien et du transport maritime ainsi que le secteur agricole qui ont tous une influence importante sur le niveau global des émissions de GES.
Afin d'assurer une réduction effective des émissions des secteurs des transports internationaux, il est indispensable qu'une quantité de droits d'émission spécifiques soit mise aux enchères intégralement partout dans le monde.

17 Depuis la Conférence de Bali, la communauté internationale reconnaît que la protection des forêts est un élément essentiel de la protection durable du climat et doit donc être ancrée dans le futur accord. Le sujet est discuté sous le label REDD : Reducing Emissions from Deforestation and Degradation. Les pays en développement qui sont prêts à et capables de réduire la déforestation devraient être dédommagés financièrement, sous condition de présenter des garanties en matière de REDD.

Selon le CSDD, le mécanisme REDD doit être conçu de telle façon qu'il soit :
- financé par un fonds international créé à cet effet ;
- respectueux des droits des peuples indigènes et des communautés locales.

Au CSDD prédomine une attitude critique à l'égard des crédits résultant de la reforestation et à leur inclusion dans le marché international du carbone.

Le CSDD est d'avis que des projets de reforestation ne devraient être récompensés que s'ils répondent à des critères de durabilité à édicter par la communauté internationale.

Finalement des questions essentielles restent actuellement sans réponse : est-ce que le dédommagement vaut également pour les transformations de forêts primaires – riches en biodiversité et à haute capacité d'absorption de GES - en forêts de plantation ? Qui doit être dédommagé, l'Etat ou la communauté qui vit dans la forêt et qui la préserve ?

18 Au niveau des entreprises exposées à une concurrence globale, il faudra éviter des effets indésirables sous forme de délocalisation de productions et des émissions y liées, d'où l'importance de créer des conditions compétitives égales. Ce dernier point ne se limite pas aux seuls aspects de distorsion de concurrence qui pourraient affecter l'activité dans les espaces économiques ayant introduit la valeur CO_2, mais aussi aux aspects technologiques et écologiques, étant donné que la possibilité de réaliser des réductions unilatérales d'émissions sous forme de « fuites de carbone » vers des espaces économiques non soumis à la contrainte de la valeur CO_2, empêche l'innovation et les vraies améliorations des performances et reste neutre en ce qui concerne le niveau global de pollution.

19 Finalement, une réussite de Copenhague serait l'expression d'une prise de conscience en faveur du souci d'une lutte sincère et concise contre le changement climatique et ce au plus haut niveau politique, ce qui permettrait de passer enfin de la phase des grands discours à la phase opérationnelle.

4) Quelques préconisations du CSDD

20 Le CSDD partage en grandes lignes l'engagement de l'Union européenne en faveur d'un accord international et l'intention de l'UE d'intensifier son objectif de réduction déjà arrêté en décembre dernier en cas de conclusion d'un accord international. Néanmoins, l'absence d'un accord international ne devra pas empêcher une position proactive de l'UE en matière de réduction des GES.

21 Cependant, le CSDD est d'avis que les émissions luxembourgeoises de GES par habitant sont telles qu'elles imposent au Luxembourg de se placer dans le peloton de tête des pays européens lorsqu'il s'agit de traduire un nouvel engagement de l'UE en engagements nationaux. Dans ce cas, le Luxembourg devrait s'engager à atteindre un objectif de réduction ambitieux d'au moins 30% par rapport à son niveau de 1990. Dans une première étape, cette réduction est nécessaire pour atteindre un seuil moyen d'émission équitable par habitant européen correspondant par ailleurs aux conditions nécessaires à remplir par les pays industrialisés en vue de respecter l'objectif des 2°C.

22 Le Luxembourg devrait s'engager au niveau national dans l'établissement d'une stratégie de développement sobre en carbone, indépendamment des résultats atteints à Copenhague. Cette stratégie devrait se décliner en un plan d'action qui tiendrait compte de l'objectif de réduction des émissions de GES à atteindre et qui devrait comprendre, entre autres :

- des actions concrètes visant la réduction effective des émissions de CO_2 notamment générées par les secteurs des transports routier et aérien ;

- l'introduction d'un système de taxation de la consommation fondé sur une évaluation scientifique des émissions de GES induites, couplé à des campagnes de sensibilisation visant une prise de conscience plus généralisée sur les impacts du mode de vie des citoyens luxembourgeois ;
- des directions pour les activités de recherche et d'innovation qui doivent venir en support à une nouvelle orientation de l'économie luxembourgeoise ;
- un recours renforcé aux sources d'énergie renouvelables, couplé à une promotion et une facilitation des projets d'investissement dans la production efficiente d'énergies renouvelables, permettant la mobilisation concrète de leur potentiel identifié, notamment par l'étude LuxRes[3].

23 Etant donné les contraintes budgétaires actuelles et les problèmes budgétaires qui s'annoncent pour notre pays (voir avis CSDD relatif aux finances publiques), le Grand-Duché devrait favoriser une approche internationale qui consiste à internaliser le coût équivalent CO_2 et à favoriser ainsi une bonne allocation des moyens financiers au bénéfice de la réduction des émissions, plutôt que de passer par une politique de subvention qui déresponsabiliserait les pollueurs et qui empêcherait ainsi une mise en question nécessaire de leurs exigences, habitudes et modes de production et de consommation.

24 Le CSDD tient à souligner que le Luxembourg devrait se donner des moyens appropriés en vue de poursuivre une politique de réduction des émissions de GES efficace, en fonction d'objectifs et de critères de qualité. A cet effet, le CSSD renvoie au rapport « Governance zur Nachhaltigkeit im Staatsbudget », établi par le « Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut » de l'université de Cologne » sur commande du CSDD, et demande qu'il en soit tenu compte lors de la mise en place des moyens budgétaires pour une politique de réduction des émissions de GES.

25 A côté des mécanismes de marché, il est requis de mettre en œuvre une régulation efficace. Par ailleurs, le CSDD souligne le risque important de la dépendance actuelle du budget de l'Etat de recettes d'accises générées par la vente de carburants qui contribuent actuellement et entre autres au financement des mécanismes de projet. Conformément aux recommandations reprises dans son avis relatif aux finances publiques, le CSDD estime que le gouvernement luxembourgeois devrait adopter une approche de prudence et prévoir un excédent structurel qui favoriserait une réorientation de l'allocation des recettes.

26 En cas de non-accord international, le Grand-Duché devrait soutenir la poursuite, voire l'intensification, des efforts européens initiés par le paquet climat/énergie, adopté en décembre dernier, tout en veillant à éviter les effets de fuites de carbone tels que décrits ci-dessus. Le CSDD estime qu'en cas de non-accord international, chaque pays membre de l'UE devrait se donner des engagements clairs et chiffrés.

[3] Endbericht : Bestimmung der Potenziale und Ausarbeitung von Strategien zur verstärkten Nutzung von erneuerbaren Energien in Luxemburg, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ; Energy Economics Group, TU Wien ; BSR-Sustainability, 26 März 2007, Karlsruhe

27 Le CSDD est d'avis qu'il faudrait prendre les mesures nécessaires en vue de permettre aux pays en développement de ne pas répéter les erreurs commises par les pays industrialisés et de mettre en oeuvre un développement « plus propre ». Un moyen pourrait consister dans l'annulation de la dette des pays en développement, ce qui permettrait à ces pays de développer une économie axée sur les marchés locaux moins polluante et répondant aux besoins de la population.

28 Dans la mesure où la durabilité, et plus particulièrement la limitation graduelle, des plafonds d'émissions, exigée par les appels alarmants du GIEC, constituent une priorité absolue qui s'impose à toute considération de développement économique, le Grand-Duché a intérêt à soutenir les initiatives européennes en faveur de la R&D et de la modernisation de notre économie devant le risque de se voir confrontée à une récession provoquée par les impératifs de la limitation des émissions et de la disponibilité des ressources.

29 Il faudrait développer des échelles de mesures et de valeurs « biologiques » véritables (analyses des cycle de vie, empreinte ou sac à dos écologique, écobilans…) et en déduire des objectifs à court, moyen et long terme en matière de consommation et de production durables.

30 Le CSDD est d'avis que les défis en matière de changements climatiques sont d'une telle ampleur que le débat ne peut se limiter au seul cadre politique, mais doit impliquer la majorité de la population et rendre les citoyens conscients du fait qu'ils sont des acteurs multidimensionnels dans des communautés locales, que leur action a néanmoins des répercussions globales et que la prospérité devrait provenir de notre propre capacité d'agir dans notre communauté et non seulement d'une croissance de l'économie.

31 Afin de relier ce débat aux moyens à mettre en œuvre pour relever le défi de l'atténuation et de l'adaptation, le CSDD considère que le Fonds Kyoto devrait être revu entièrement dans son fonctionnement et ses attributions. Ainsi, ce Fonds devrait servir au financement des mesures domestiques d'atténuation, de l'acquisition des droits d'émission et des mesures d'adaptation à financer dans les pays en voie de développement. Au niveau des recettes, le Fonds Kyoto devrait continuer à être alimenté par des taxes spécifiques destinées à réorienter l'économie luxembourgeoise dans la transition nécessaire pour devenir sobre en carbone.
Le fonctionnement du Fonds devrait être soumis à des règles assurant la transparence quant aux recettes et aux dépenses et permettant une participation active de la Chambre des Députés aux décisions. Le CSDD recommande à celle-ci d'arrêter une série de critères d'allocation de ce Fonds. Par ailleurs, il est indispensable que le ministre compétent prépare un rapport annuel détaillé sur le fonctionnement, les activités et les résultats financiers dudit Fonds.