

La juste contribution du Luxembourg dans un monde sous contrainte carbone

Note de synthèse

Une analyse des obligations climatiques du Luxembourg
selon l'approche des Droits au Développement dans
un Monde sous Contrainte Carbone (DDMCC)



par Tom Athanasiou, Sivan Kartha, Paul
Baer, et Eric Kemp-Benedict

ainsi que Ben Toussaint, Norry
Schneider et Dietmar Mirkes pour les
parties spécifiques au Luxembourg

EcoEquity

 **SEI** STOCKHOLM
ENVIRONMENT
INSTITUTE

astm
ACTION SOLIDARITE TIERES MONDE

caritas
L U X E M B O U R G

Luxembourg, avril 2011

ASTM et Caritas Luxembourg plaident pour que les pays industrialisés comme le Luxembourg reconnaissent leur dette écologique envers la communauté internationale et pour qu'ils prennent, à travers la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), un rôle précurseur dans la lutte contre le changement climatique. En outre, le Luxembourg, comme tout autre pays développé, doit mettre suffisamment de moyens à disposition des pays en développement afin que ces derniers puissent également limiter leurs émissions et s'adapter aux effets du changement climatique. Le système des Droits au Développement dans un Monde sous Contrainte Carbone (DDMCC - anglais GDR, Greenhouse Development Rights) a été développé par EcoEquity et le Stockholm Environment Institute pour illustrer la manière dont les efforts nécessaires à l'échelle globale ainsi que leur juste répartition peuvent être poursuivis, sans pour autant mettre en question le droit de toute personne à un mode de vie digne et durable. Ainsi le modèle DDMCC met en pratique la notion prônée par la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques des «responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives».

La présente analyse réalisée par ASTM, Caritas Luxembourg, EcoEquity et Stockholm Environment Institute sur les obligations climatiques du Luxembourg conclut que les émissions historiques et actuelles du Luxembourg, ainsi que sa puissance économique lui confèrent une responsabilité climatique particulièrement importante. Cette responsabilité doit se traduire par un apport à la fois élevé et équitable, à l'égard des efforts globaux de tous le pays dans la lutte contre le changement climatique.

L'étude dans le contexte climatique actuel

Le changement climatique est une menace pour l'humanité entière, et plus particulièrement pour les personnes les plus vulnérables. A l'échelle planétaire, une mobilisation d'urgence est nécessaire afin d'éviter une catastrophe climatique. Cependant, les négociations internationales sont entravées par la question de la division des charges: Qui doit contribuer de quelle manière et à quelle échéance? Comme nous l'avons vu à Copenhague ou à Cancun, cette question risque de bloquer les négociations encore pour un long moment. L'impasse s'explique aussi par l'injustice sociale à laquelle nous faisons face dans un monde aux ressources limitées, et place en conséquence la crise du développement au centre du problème climatique. Aucune issue n'est dès lors concevable sans une répartition des efforts à fournir qui respecte le droit au développement et qui puisse contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Quelle que soit la forme détaillée d'un nouvel accord – quel les objectifs soient volontaires ou contraignants - les efforts de chaque pays seront scrutés et évalués de manière conséquente, et chaque pays sera ainsi obligé d'accepter sa juste part et de contribuer à l'effort commun pour stabiliser le climat planétaire. Le modèle DDMCC nous livre une méthode transparente avec des

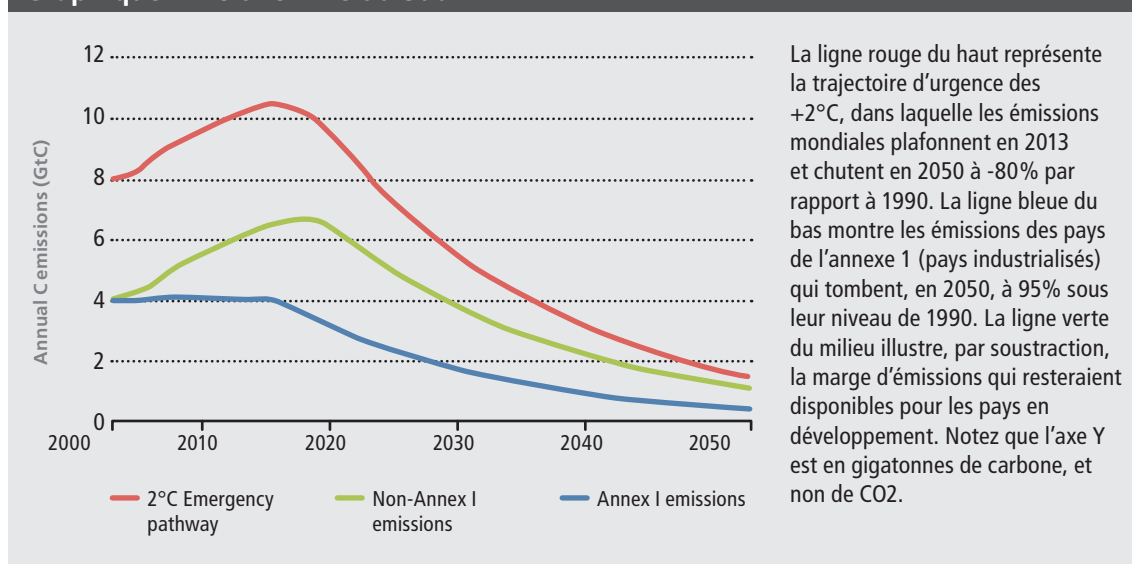
critères clairs, permettant de chiffrer de manière appropriée les obligations nationales de chaque pays, industrialisé ou non.

Les conclusions et recommandations de ce rapport se basent sur la responsabilité climatique du Luxembourg, calculée et chiffrée à l'aide du système DDMCC. Dans ce contexte, l'adéquation et la pertinence de la politique climatique officielle du Luxembourg sont discutées, en référence aux cadres politiques mondial et européen.

Le dilemme du Sud

Le Graphique 1 illustre ce que nous entendons par le «dilemme du Sud»: la trajectoire rouge du haut correspond à la somme maximale de carbone qui, selon les données scientifiques, peut encore être absorbée par l'atmosphère, si l'humanité veut rester en deçà d'un réchauffement de l'atmosphère de 2°C. La ligne bleue du bas montre la part que les pays industrialisés émettraient encore, même s'ils tentaient l'impossible pour arriver à un niveau proche de zéro d'ici 2050. Par soustraction des deux courbes, on obtient la trajectoire verte du milieu – il s'agit de la marge extrêmement restreinte qui reste aux pays en développement pour se développer.

Graphique 1: Le dilemme du Sud



Dans le cadre du débat climatique, les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sont interprétés de sorte à ce que les pays industrialisés comme le Luxembourg soient appelés à adopter des objectifs de réduction des gaz à effets de serre de

25% à 40% par rapport à 1990 à l'horizon 2020, afin de ne pas dépasser un réchauffement planétaire de +2°C par rapport à la période préindustrielle, le seuil dangereux à ne pas dépasser. Le modèle illustré dans le graphique 1 vise à ce que le Luxembourg réduise ses émissions de 45% par rapport à 1990 à l'horizon 2020. Dans ce cas, le Luxembourg contribuerait-il à sa juste part de l'effort mondial pour contrer le changement climatique ? La réponse est «non», pour la simple raison que la réduction des émissions domestiques ne représente qu'une partie de sa responsabilité climatique. Il est certain que les pays industrialisés devront substantiellement réduire leurs émissions. Mais même si celles-ci baissaient de 80% jusqu'en 2050 (comme l'ont proposé les chefs d'Etat du G8), en tenant compte de leurs émissions passées, ces pays auraient toujours dépensé deux tiers de la capacité atmosphérique de stockage du carbone.

Afin de trouver une solution à la question climatique, les pays industrialisés doivent, outre la réduction de leurs propres émissions, s'engager à l'égard du Sud afin d'aider ce dernier à se développer sur une voie décarbonée, et permettre aux populations des pays pauvres de survivre et de sortir de la pauvreté, sans pour autant dépasser le tiers d'espace atmosphérique disponible. Les pays industrialisés comme le Luxembourg portent ainsi une double **responsabilité: nationale et internationale.**

L'approche des Droits au Développement dans un Monde sous Contrainte Carbone (DDMCC)

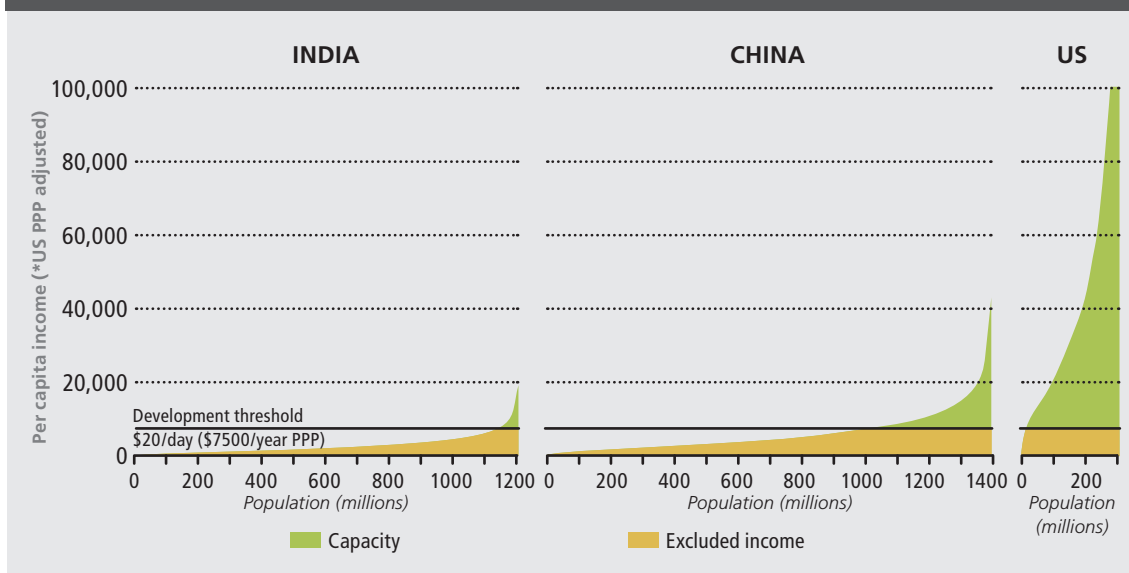
Le système des Droits au Développement dans un monde sous contrainte carbone (DDMCC ou «GDRs» en anglais) est conçu pour aider à apporter des solutions aux défis posés par une réduction rapide des émissions mondiales. Plus spécifiquement, son objectif est de promouvoir les réductions ambitieuses de gaz à effets de serre tout en protégeant le droit de tous les habitants de la planète à un développement digne et durable.

Ce concept simple est alors transposé dans un cadre de répartition des efforts de réduction nécessaires, tout en se basant sur les deux principes de la responsabilité et de la capacité. Ces deux principes sont au centre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, selon laquelle les Etats s'engagent à « préserver le système climatique ... sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives ». Se basant sur des indicateurs transparents et clairement définis, le système DDMCC fournit une méthode objective et cohérente afin de chiffrer le niveau de la contribution en matière d'atténuation et d'adaptation que chaque pays doit apporter dans le contexte d'un accord global équitable et adéquat. Le cadre des DDMCC est basé sur deux indicateurs : la responsabilité et la capacité d'agir, en relation avec un «**seuil de développement**» défini, c'est-à-dire un niveau de vie légèrement supérieur au seuil de pauvreté mondiale. En dessous de ce seuil de développement, il n'est pas demandé aux gens de participer aux frais de la transition climatique.

Nous considérons que la priorité des êtres humains qui vivent en dessous ce seuil est le développement, afin qu'ils puissent atteindre un niveau qui leur permettent de vivre en toute dignité.

Ainsi, la responsabilité est définie sur base des émissions cumulées depuis 1990, en ne tenant pas compte des émissions des personnes vivant en dessous du seuil de développement. La capacité à agir peut être considérée comme le revenu total, moins le revenu situé sous le seuil de développement – exprimé en parités de pouvoir d'achat. Ces mesures de la capacité et de la responsabilité peuvent ensuite se combiner directement en un seul indicateur d'obligation : l'Indice Capacité-Responsabilité (ICR), prenant en compte les concepts de responsabilité, de capacité et de seuil de développement.

Graphique 2: responsabilité et capacité : prévision de la répartition des revenus par pays 2010 (capacité en vert)



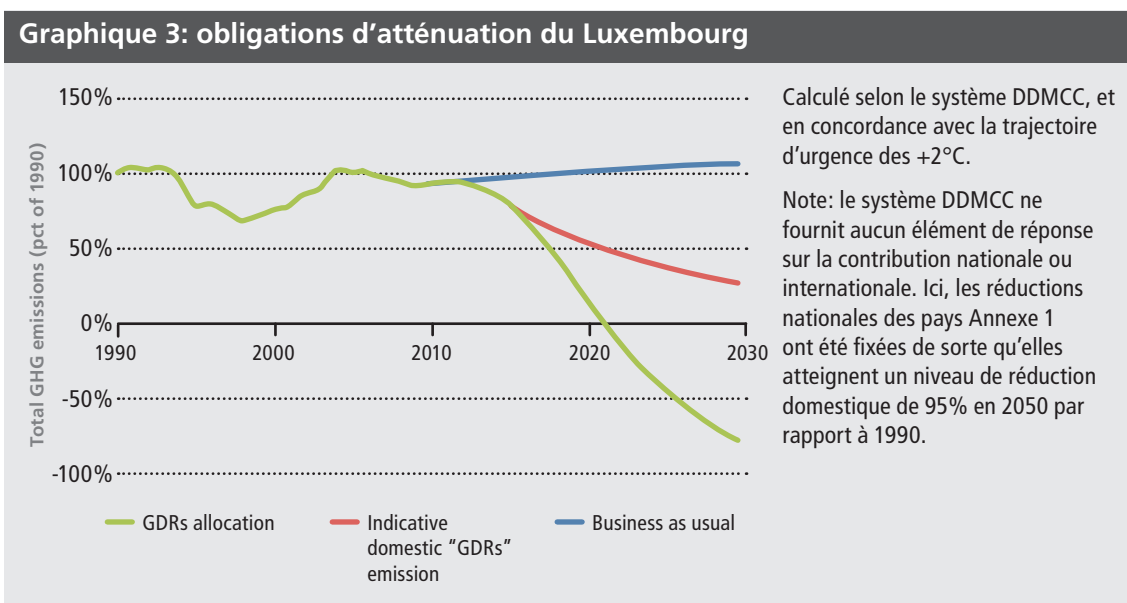
La juste part du Luxembourg selon le système DDMCC

Dans le cadre des discussions climatiques actuelles, les obligations nationales sont généralement comprises comme objectifs d'atténuation domestiques, exprimés en pourcentage de réduction par rapport à une date référence. Par contre, dans l'analyse DDMCC les obligations nationales sont exprimées en pourcentage par rapport à un besoin global – ce dernier se chiffrant en tonnes de carbone, en coûts d'atténuation ou en coûts d'adaptation. Ce qui est important pour le Luxembourg est son Indice Capacité-Responsabilité (ICR) – calculé sur base de l'obligation (émissions cumulées depuis 1990) et de la capacité (considérée comme revenu total).

En 2010, le calcul de la juste participation du Luxembourg à la charge globale aboutit ainsi au résultat de 0.072% – ce qui est dix fois plus que le pourcentage de la population face à la popu-

lution mondiale (0.007%). Ceci s'explique tout simplement par le niveau de vie élevé et la dette climatique du Luxembourg. Se basant sur des prévisions plausibles bien qu'incertaines, cette part tomberait à 0.064% en 2020 voire à 0.053% en 2030. En 2020 la part du Luxembourg (0.064%) par rapport au besoin global d'atténuation (16.3 GtCO₂-eq, avec une grande probabilité de rester en dessous des 2°C) se traduirait en une réduction de 10.4 MtCO₂-équivalent par rapport au scénario business-as-usual.

Accepter cet index comme juste contribution du Luxembourg à l'effort global signifie une remise en question des objectifs de réduction nécessaires. La courbe du bas, en vert, du graphique 3 renseigne sur la nouvelle trajectoire selon l'index ICR, à comparer avec la trajectoire de référence «business as usual» (ligne bleue). Il ressort du graphique que les émissions du Luxembourg baisseront selon l'index ICR de plus de 100% au-delà de 2025. Si l'on formule cela autrement : l'objectif de réduction projeté est supérieur aux émissions anticipées !

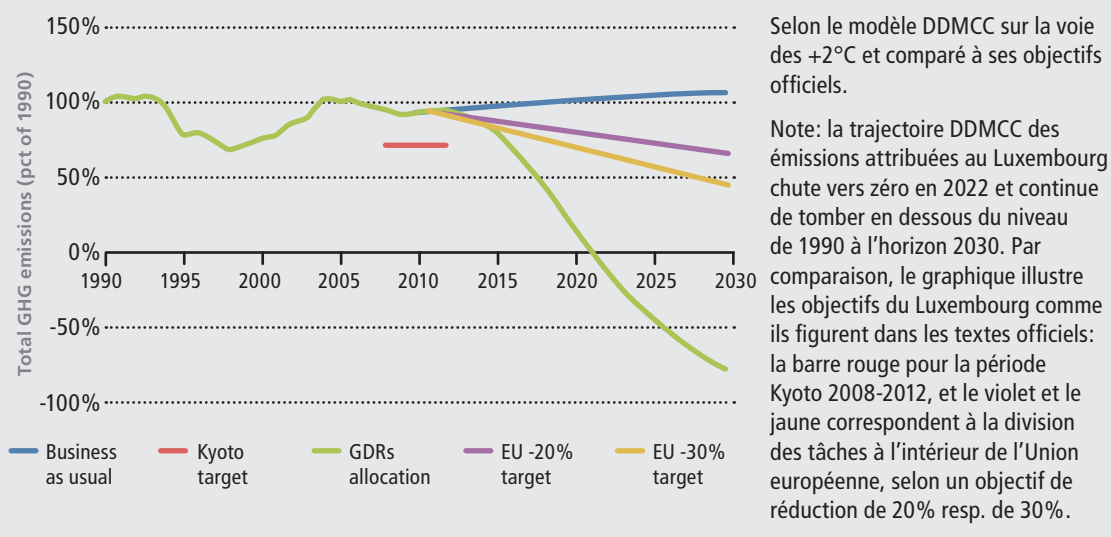


En 2020, la courbe de réduction domestique tombe à 45% en dessous du niveau 1990. Cependant, ces réductions de 6,1 MtCO₂e ne constituent qu'une partie des obligations du Luxembourg. Afin de remplir ses obligations qui s'élèvent au total à 10,4 MtCO₂e, le Luxembourg devrait soutenir les pays en développement de manière à ce que ces derniers puissent réduire leurs émissions de quelque 4,3 MtCO₂e. Le système DDMCC préconise des émissions domestiques et un soutien au Sud, sans pour autant fixer l'envergure de chacune des deux obligations.

Les obligations internationales, supplémentaires à l'effort domestique, représentent un effort comparable à ce dernier, et correspondent à un soutien mesurable, rapportable et vérifiable, comme cela a été retenu lors de la conférence de Bali en décembre 2007 afin de promouvoir un mode de développement décarboné dans le Sud.

Dans quelle mesure l'obligation internationale calculée selon le système DDMCC peut-elle être comparée aux objectifs domestiques officiels ? Considérons le Graphique 4, où la trajectoire violette correspond à l'objectif de réduction 2020 de 20% par rapport au niveau de 2005, et où la trajectoire orange représente l'objectif de moins 30%, et qui est plus ambitieux que celui considéré par l'Union européenne dans ses moments les plus courageux. La trajectoire verte désigne l'objectif de réduction du Luxembourg que l'on obtient selon le modèle DDMCC par soustraction de sa courbe de base «business as usual». Pour 2020, cette nouvelle trajectoire atteint une réduction de 77% par rapport au niveau de 1990, pour 2022 cette réduction projetée est de 100%, et pour 2030 elle s'élève à 167%. Ces émissions négatives marquent les obligations des pays riches dépassant leurs émissions domestiques. Le graphique montre donc l'ambition des efforts que le Luxembourg doit fournir aussi bien au niveau national qu'international, afin de contribuer à sa juste part, comme le préconise le modèle DDMCC, et afin de rester sur la voie des +2°C.

Graphique 4: les obligations d'atténuation du Luxembourg



Notons que l'action internationale n'est pas à confondre avec l'achat de droits d'émission qui découlent des mécanismes flexibles de Kyoto (p.ex. celui du Mécanisme de développement propre), ces achats étant destinés à soutenir l'atteinte des objectifs de réductions domestiques d'un pays. L'engagement international est à considérer comme supplémentaire aux réductions domestiques et ne peut pas se substituer à elles. Il est particulièrement judicieux de relever cette distinction en ce qui concerne le Luxembourg, puisque le pays recourt abondamment à l'achat de droits d'émission.

La principale conclusion de notre analyse est que des obligations de cet ordre de grandeur, pour des pays qui ont une responsabilité et une capacité élevées, sont indispensables afin d'aboutir à

un régime climatique praticable et concluant. Ce n'est que par le biais d'obligations si ambitieuses que deux objectifs clés peuvent être atteints. Premièrement, des réductions nationales suffisamment ambitieuses sont nécessaires afin de libérer suffisamment d'espace atmosphérique pour les pays en développement, et ainsi respecter leur droit au développement. Deuxièmement, une coopération internationale sans précédent est nécessaire afin que les pays en développement puissent se développer selon une voie décarbonée, ce qui exige des pays riches qu'ils acceptent des obligations très importantes, et qu'ils s'engagent à réaliser d'importants transferts internationaux, financiers et technologiques.

La «situation spécifique» du Luxembourg selon la perspective du système DDMCC

La «situation spécifique» du Luxembourg est le résultat de particularités géographiques, démographiques et économiques, qui contribuent ensemble à des émissions particulièrement hautes : à l'échelle globale, le Luxembourg compte parmi les pays émissaires par habitant les plus importants.

L'économie ouverte du Luxembourg se distingue par de fortes croissances démographique et économique à partir des années 80, avec comme caractéristiques la création de nombreux emplois et une forte attraction de travailleurs frontaliers des régions limitrophes des trois pays voisins. En même temps une politique de faibles taxes a conduit à une vente massive de carburants vers l'étranger, ce qui a mené en 2008 à des émissions à hauteur de 5 MtCO_{2e}, soit 40% des émissions totales du Luxembourg (12,5 MtCO_{2e}).

Même si les émissions du Luxembourg sont en léger recul depuis 2005 – ce qui est fortement lié à la crise économique – elles risquent de regagner dès la reprise économique à défaut d'une priorité donnée à des mesures climatiques. Les décideurs politiques se trouvent donc face à un défi particulièrement difficile qui consiste à concilier l'objectif de croissance économique de 4% par an avec une stratégie climatique efficace. Chaque pays a ses particularités, mais un régime climatique équitable pour tous présuppose que tous les pays adoptent et assument les mêmes critères. Cette étude démontre que le Luxembourg n'est défavorisé, ni à cause de sa situation géographique en Europe, ni à cause du système de comptage du protocole de Kyoto. Cependant, le Luxembourg utilise cette «situation spécifique» comme prétexte pour dissimuler ses intérêts particuliers, maintenir ses privilèges et justifier son manque d'ambition climatique.

Il se peut que, face au réalisme climatique du Luxembourg, les trajectoires mises en avant par l'application du système des Droits au Développement dans un Monde sous Contrainte Carbone (DDMCC) puissent paraître illusoire. Cependant, les défis qui découlent des émissions du Luxembourg doivent être perçus, compris et abordés. Ceci est sans doute le point de départ d'une approche politique «bottom up», à partir de ce qui est jugé faisable – comme le préconise actuellement le «Partenariat pour l'environnement et le climat». Cependant, cette étude souligne

qu'une politique climatique concluante et ambitieuse doit également s'orienter par rapport aux efforts indispensables à l'échelle planétaire. Puissent le changement climatique et les principes de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques au sujet des «responsabilités communes mais différenciées» nous orienter. Nous sommes donc dans l'obligation de concilier ce qui est jugé comme politiquement réaliste («bottom up») avec ce qui globalement est nécessaire («top down»). Le modèle DDMCC peut offrir une issue à cette impasse.

Nous savons désormais que le changement climatique heurte de pleins fouet les plus vulnérables et le plus mal lotis dans le Sud. Une croissance qui se base sur la combustion fossile n'est plus une option praticable, ni pour le Nord ni pour le Sud. Dans un monde Nord et Sud, entre riches et pauvres, il est urgent de se défaire de l'étreinte des combustibles fossiles.

Conclusion et recommandations

Ce rapport fait ressortir que dans cette phase critique, tout doit être entrepris pour éviter la catastrophe climatique. Il est indispensable que cela soit fait d'une manière équitable, faute de quoi, aucun accord ne pourra être trouvé entre les Etats. Ce constat n'est pas nouveau, mais la présente étude fournit un nouvel élément : une méthode qui se base sur des principes transparents et des données claires. Cette étude conclut que, même si la réduction des émissions de gaz à effets de serre peut paraître difficile et les coûts d'une transition rapide vers une économie décarbonée élevés, même si les efforts ne peuvent être fournis que par les consommateurs qui vivent outre le seuil de développement (environ un tiers de l'humanité), le pari peut être gagné. Pour quelques Euros par jour les riches et les nantis du monde peuvent libérer la majorité pauvre de l'humanité des conséquences du changement climatique et des efforts à déployer pour lutter contre lui. Ils ont l'opportunité économique de prendre au sérieux le droit des pauvres au développement.

Vu sous cet angle, il incombe au Luxembourg de :

- s'engager à une approche concluante en matière de lutte contre le changement climatique et d'accepter la juste part de l'effort qui en découle. Ce qui signifie que le Luxembourg – en accord avec les «responsabilités communes mais différenciées» de la Convention climat des Nations Unies – devrait assumer 0,07% de l'effort mondial en matière d'atténuation et d'adaptation.
- miser sur des modes de calcul des responsabilités et des capacités valables pour tous de la même manière, afin de réduire l'écart entre riches et pauvres et de créer une base solide pour un nouvel accord climatique. Ceci implique de promouvoir des mesures qui réduisent la dépendance aux énergies fossiles et mènent à plus de justice sociale, et de leur donner la priorité par rapport à plus de croissance économique. Ceci est indispensable pour que le prochain accord mondial pour le climat puisse réellement protéger et promouvoir le développement durable.

- s'engager pour que des actions internationales soient réalisées, en supplément des mesures nationales - comme suite logique à donner à cette analyse sur les justes parts climatiques;
- considérer les négociations climatiques comme une perspective à long terme et mener le Nord à donner le bon exemple. Le Luxembourg doit comprendre l'hésitation des pays du Sud à reconnaître des objectifs climatiques contraignants, alors que le Nord n'a pas encore montré de volonté suffisante pour réduire ses propres émissions et pour faire la transition vers une économie décarbonée.
- accepter que le Sud a une responsabilité nettement moindre par rapport au changement climatique, alors qu'il en porte déjà le fardeau le plus lourd, et ne pas attendre des pays du Sud de prendre qu'ils prennent les devants en matière de lutte contre le changement climatique.
- réaliser et affirmer que tous les moyens financiers pour le programme de soutien envers les pays en développement «fast start» à l'horizon 2012 ainsi que les moyens financiers à engager pour l'après 2012 sont supplémentaires aux engagements de l'aide au développement.
- changer profondément son attitude de vouloir se dissimuler derrière des chiffres et mesures européens, et assumer sa position parmi les pays les plus riches du monde. La répartition des charges à l'intérieur de l'UE n'exempt pas le Luxembourg de ses autres obligations, auxquelles il a adhéré en signant la Convention climat.
- cesser de substituer des droits d'émission aux réductions domestiques; et reconnaître le rapport entre les deux en terme de crédibilité. Le Luxembourg ferait mieux de réaffecter l'argent actuellement dépensé pour acheter des droits d'émission, afin de financer plus de mesures domestiques et de payer sa part des obligations, comme convenu à Cancun.
- mener une réflexion au sujet des possibilités pour concilier croissance économique et lutte contre le changement climatique – et remettre en question le dogme d'une croissance à l'infini.
- entamer des réformes dans différents domaines, p.ex. une réforme fiscale avec taxation croissante de combustibles fossiles et sortie progressive des exportations.
- rester en dialogue avec la société civile, comme p.ex. dans le «Partenariat pour l'environnement et le climat» et lutter pour réduire l'écart entre ce qui est scientifiquement nécessaire («top down») et ce qui semble politiquement réalisable («bottom up»).

Dans ce rapport, il est avant tout question des principes de responsabilité et de capacité. Mais dans les négociations climatiques, d'autres principes jouent également un rôle. Parmi eux, nous souhaitons surtout voir se réaliser le principe du « leadership ». Jusqu'à ce jour il a fait défaut - et nous en connaissons les raisons. Car les défis posés par le changement climatique sont énormes. Il est grand temps d'aller de l'avant, en ayant le souffle long et la conviction, comme l'a si bien dit Nelson Mandela : « Cela semble impossible jusqu'à ce que cela soit fait ». Il est vrai, en ce moment même, cela semble impossible. Mais il est encore temps...