

# La lutte concertée contre les changements climatiques

Vers une action équitable associant les pays du sud aux engagements post-2012 ?

BÉATRICE QUENAUULT

Conscients de leur responsabilité historique dans la concentration atmosphérique des gaz à effet de serre (GES), les pays industrialisés, dits Parties à l'Annexe I (PAI), ont accepté, en 1992 à Rio, de prendre l'initiative en matière de lutte contre le renforcement de l'effet de serre. Dans le cadre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC) ils se sont engagés à stabiliser, à l'horizon 2000, leurs émissions de GES aux niveaux atteints en 1990. En 1997, ils ont décidé d'aller plus loin en adoptant le Protocole de Kyoto<sup>(1)</sup> et en s'engageant sur des objectifs quantifiés légalement contraignants en vue d'une réduction moyenne totale de 5,2 % de leurs émissions de GES par rapport à leurs niveaux de 1990 à l'horizon 2008-2012 (première période d'engagement). Pour le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), les objectifs quantifiés du Protocole ne sont pas d'un niveau suffisant pour inverser la tendance à la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère<sup>(2)</sup>. Ils sont seulement en mesure de ralentir<sup>(3)</sup> alors que l'objectif ultime de la Convention est de « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique<sup>(4)</sup>. » Les experts estiment nécessaire de plafonner, puis de réduire la concentration des GES à des niveaux permettant de ne pas dépasser, à l'horizon 2050, une hausse de la température de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, ce qui suppose une réduction de moitié des émissions mondiales d'ici à cette date et une division par quatre pour les pays développés<sup>(5)</sup>. Pour y parvenir, il convient donc que les pays industrialisés acceptent, dès la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto (2013-2017), de réduire beaucoup plus drastiquement leurs émissions qu'ils ne se sont engagés à le faire au cours de la première période (2008-2012). Mais surtout l'un des défis majeurs des négocia-

tions pour après 2012 est de surmonter l'opposition résolue des pays du Sud, en particulier celle de la Chine et de l'Inde, jusqu'ici exempts d'objectifs quantifiés, à souscrire à leur tour des engagements de limitation de leurs émissions. En l'absence de politiques climatiques (et selon les scénarios du GIEC considérés), les seules émissions des pays en développement (PED) atteignent ou dépassent, sur le siècle, le cumul d'émissions globales autorisées, rendant inefficace une action préventive limitée aux seuls pays industrialisés.

1. En 1995, la première Conférence des Parties (CdP1) à la Convention, forte de nouveaux éléments scientifiques sur l'ampleur des changements climatiques, conclut à la nécessité de renforcer les engagements des Parties à l'Annexe I, selon des échéances précises, au-delà de l'horizon 2000 (sans nouvel engagement pour les pays du Sud). Ce « Mandat de Berlin » présidera à la naissance du Protocole de Kyoto, en décembre 1997, lors de la troisième CdP. Le Protocole s'accompagne ainsi de quatre avancées significatives dépassant les ambitions de Rio : l'adoption de quotas de réduction des émissions de GES « légalement contraignants » (et non plus de simples déclarations de principe) ; une différenciation secondaire des engagements des pays à l'Annexe I (à la place d'un objectif commun de stabilisation des émissions) ; l'adoption d'engagements définis sur une première période pluriannuelle d'engagements - 2008 à 2012 -, celle-ci devant être suivie d'autres périodes quinquennales (et non plus à l'horizon 2000) ; les objectifs portant sur un panier de six GES (au lieu des trois précédemment visés). En contrepartie de l'acceptation de ces engagements « renforcés », une certaine souplesse dans la réalisation des objectifs quantifiés a été introduite ; c'est pourquoi, outre la mise en place de politiques et mesures nationales visant à atténuer les changements climatiques et leurs impacts, le Protocole a prévu trois mécanismes, dits de flexibilité : le marché des permis d'émissions négociables (PEN), le mécanisme de développement propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (MOC). Ces derniers doivent aider les Parties à l'Annexe I à tenir leurs engagements au moindre coût en réalisant les réductions d'émissions là où elles sont les moins chères.
2. GIEC, « Bilan 2007 des changements climatiques : les bases scientifiques physiques », Groupe de travail I, *Quatrième rapport d'évaluation*, Résumé à l'intention des décideurs, Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, Paris, 2 février 2007, [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).
3. La concentration atmosphérique mondiale du dioxyde de carbone, le plus important des gaz à effet de serre, a crû d'une valeur préindustrielle d'environ 280 parties par million (ppm) à 379 ppm en 2005. GIEC, *Quatrième rapport d'évaluation*, op. cit.
4. *Ibid.*
5. Les émissions annuelles de CO<sub>2</sub> fossile ont crû de 6,4 gigatonnes de carbone (GtC) par an pour la période 1990-1999 à 7,2 GtC par an pour la période 2000-2005. Une émission de 1 GtC correspond à 3,67 Gt CO<sub>2</sub>. GIEC, *Quatrième rapport d'évaluation*, op. cit.

## Montréal ou l'amorce des discussions pour les engagements post-2012

La Conférence de Montréal (décembre 2005) a permis de lancer officiellement les discussions sur les engagements de réduction des émissions dans une perspective post-2012<sup>(6)</sup>. Le Protocole inclut en effet deux articles, l'article 3.9 et l'article 9, requérant que le processus de discussion pour l'après-2012 débute au plus tard en 2005, échéance tenue grâce à l'adoption du Plan d'Action de Montréal (PAM), incluant trois étapes pour amorcer les négociations.

La première étape consiste, au titre de l'article 3.9, en l'adoption d'un processus devant conduire à la définition de nouveaux engagements pour les pays industrialisés, dits Parties à l'Annexe I/B (PAI/B). Il s'agissait de déterminer à Montréal les modalités de négociations à privilégier (atelier, groupe de travail, etc.) et de définir un calendrier de travail, incluant une date butoir pour l'adoption des nouveaux objectifs de réduction des PAI<sup>(7)</sup>.

La deuxième étape, fondée sur l'article 9, envisage une révision complète du Protocole (coordonnée avec l'examen de la Convention au titre de l'article 4.2.d) « à la lumière des données scientifiques et des évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leurs impacts ainsi que des données techniques, sociales et économiques pertinentes. » Cet examen<sup>(8)</sup>, devra inclure une évaluation du niveau d'effort consenti par toutes les Parties ainsi que les dispositions de soutien technique et financier pour les PED. Il s'agit d'ouvrir la possibilité de prendre une décision qui à la fois approfondisse les engagements des pays développés (PAI/B) et élargisse la participation aux engagements aux PED, dits Parties non Annexe I (PNAI).

La troisième étape, destinée à lancer un processus pour l'adoption d'un « paquet post-2012 », est conduite sous l'égide de la Convention. Il s'agit d'« un dialogue sur une action de coopération menée sur le long terme pour combattre le changement climatique. » Toutes les Parties à la Convention sont concernées. Ce processus, amorcé à Bonn en mai 2006, comporte quatre ateliers de travail qui devront se concentrer sur des idées innovantes pour inciter les PED à s'engager davantage (approches sectorielles, objectifs quantifiés non contraignants et dynamiques, etc.). Il consistera uniquement en un échange de vues, d'informations et d'idées non contraignantes et « n'ouvrira pas de négociations devant déboucher sur de nouveaux engagements<sup>(9)</sup>. » Ce processus devra notamment permettre d'avancer sur la voie d'un développement durable, de répondre au défi de l'adap-

tation, et d'utiliser le potentiel offert par les technologies et les opportunités de marché pour lutter contre le changement climatique.

## À la recherche d'un accord mutuellement avantageux et équitable

La participation des pays du sud devra intégrer la question de l'équité dans le partage du fardeau et se traduire par des engagements adaptés à leur situation spécifique et à l'objectif ultime de la Convention. Or, le Protocole de Kyoto n'offre, de toute évidence, qu'un cadre médiocre, adapté certes à la situation spécifique des pays industrialisés, mais totalement inadéquat pour l'entrée des pays du sud dans le système des quotas d'émissions.

Pour accéder au Protocole, il n'est pas envisageable que les PED adhèrent à l'Annexe B, ce qui supposerait au préalable de leur part d'être membres de l'Annexe I et donc de reprendre l'ensemble des obligations de la Convention qui s'y rattache. C'est pourquoi l'idée de la création d'une nouvelle annexe au Protocole, l'Annexe C, a été avancée lors de la quatrième Conférence des Parties (CdP4, Buenos Aires, novembre 1998). En amont de la discussion sur les engagements de seconde période, ces propositions d'engagements volontaires, avancées par certains pays du sud pour la première période dans l'espoir de pouvoir accéder au système d'échange de permis d'émissions négociables (PEN), ont

6. Nous raisonnons dans le cadre de l'architecture adoptée à Kyoto et n'abordons pas ici la question du retrait des États-Unis pas plus que le Partenariat Asie-Pacifique, l'AP6, nouvel accord noué par les Américains avec l'Australie, la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et le Japon en juillet 2005.
7. Il a été décidé qu'un groupe de travail *ad hoc*, à composition non limitée, le « Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I », mènerait les réflexions en vue d'amender les objectifs quantifiés listés dans l'annexe B. Bien qu'aucun calendrier de travail n'ait été fixé, le Groupe devra achever ses travaux le plus tôt possible de façon à assurer une continuité entre la première et la deuxième période d'engagements (avant 2008). La première réunion du Groupe a eu lieu à Bonn (17-25 mai 2006), la suivante à Nairobi (novembre 2006), sans avancées majeures.
8. Bien qu'étant inscrit à l'ordre du jour de la conférence de Nairobi, la Conférence des Parties (CdP) n'a pas encore procédé à l'examen ; la Suisse, appuyée par l'Union européenne et la Norvège, a proposé à Nairobi le lancement d'un « processus » pour conduire l'évaluation du Protocole. Les discussions se sont, de ce fait, focalisées sur la portée, la visée et la manière dont cette évaluation devrait être conduite.
9. Les pays du Sud ayant plusieurs fois indiqué leur refus de signer tout engagement contraignant relatif à la réduction des émissions de GES, la décision est vidée de toute contrainte. Au cours du premier atelier du Dialogue (Bonn, mai 2006), les débats et les échanges informels entre participants ont révélé un certain nombre de vues communes sur le futur à long terme de la Convention. Toutefois, certains ont fait observer que des points de vue divergents sur l'action et les orientations futures pourraient émerger au fur et à mesure de l'avancement du processus, ce qui s'est d'ailleurs produit lors du deuxième atelier à Nairobi, en novembre 2006. Sans surprise, la proposition de la Fédération de Russie concernant la possibilité d'engagements volontaires pour les PED a rencontré l'opposition farouche ces derniers regroupés au sein du G77.

eu pour mérite d'ouvrir le débat et de commencer à faire circuler l'idée de création d'une telle annexe. Celle-ci inclurait les PED désireux de souscrire d'autres types d'engagements que ceux des PAI visées à l'Annexe B, qui seraient non contraignants et qui pourraient prendre, par exemple, la forme d'un abaissement de l'intensité en GES de leurs économies, plutôt que d'une limitation de leurs émissions en valeur absolue. En dehors d'une accession des PED à l'Annexe I/B (invisageable), sur quelle base peut-on dès lors leur réclamer des engagements quantifiés au sein d'une Annexe C ?

## Vers un principe de contraction-convergence pour les réductions d'émissions

Concernant la forme que pourraient revêtir les engagements futurs des PED, plusieurs options sont aujourd'hui en débat <sup>(10)</sup>. Dans l'hypothèse où la négociation sur le climat continuerait à privilégier le partage de l'effort sous forme d'attribution de quotas d'émission, l'adoption d'un critère d'émission commun à long terme par habitant et de critères de convergence, qui tiennent compte à la fois des situations initiales et des cheminements démographiques et économiques, est de nature à créer les conditions d'un compromis entre les partenaires qui accordent une importance majeure à la situation de départ et ceux qui mettent en avant comme une exigence immédiate les droits à émettre de chaque individu <sup>(11)</sup>. La combinaison de ces deux principes pourrait conduire, à partir d'objectifs intermédiaires globaux quantifiés à chaque étape pour l'ensemble du monde, à la recherche d'une répartition différenciée des efforts de chacun des pays (ou de chacune des régions) dans un souci de convergence des objectifs au cours des étapes successives. Le Protocole de Kyoto, en reconnaissant implicitement aux PAI les moins émetteurs et à faible pouvoir d'achat la possibilité d'une augmentation de leurs émissions liées à leurs besoins de développement démographique et économique, représente l'amorce d'un processus de convergence des objectifs d'émissions à long terme en unités de carbone par habitant ou en unités de carbone par PIB par tête à partir de situations initiales très différentes. Ce début de différenciation constitue une avancée importante pour la discussion sur l'adoption éventuelle, pour l'après-2012, d'une formule d'engagement de plusieurs, voire de l'ensemble, des PNAI. Ce processus demande à être explicité et adapté, pour envisager l'extension du système aux pays du Sud selon une formule générique, applicable à tous, et qui ne relève pas d'un ré-

gime dérogatoire consenti à quelques-uns. La nature des exceptions accordées par le Protocole à quelques pays est en effet trop spécifique pour servir de base à une réflexion au profit de la participation des PED. L'idée d'une « maîtrise des accroissements » des émissions de ces pays qui fait son chemin, du moins dans l'esprit de négociateurs du nord, ne saurait se faire sur des bases identiques. Elle doit être fondée, en particulier, sur une logique explicite de convergence à long terme des émissions par habitant vers une valeur commune compatible avec l'évolution du climat.

## Conclusion

Si l'on souhaite parvenir à un accord acceptable par tous, il est essentiel de clarifier le débat autour de la participation future des PED. À côté de la résolution de la délicate question de l'allocation équitable des droits d'émission, ces discussions devraient ouvrir la voie à une approche constructive en matière de scénarios de contraction-convergence des émissions à un horizon de temps donné. Il convient donc d'explorer plus avant les différentes règles et critères de différenciation susceptibles d'être adoptés et leurs effets redistributifs en terme de richesse et d'allocation des droits d'émission <sup>(12)</sup>.

Si le dialogue sur les engagements futurs pouvait être mené sereinement sur la base de principes clairs et fermes, tout en

10. De nombreuses propositions ont déjà été formulées. Voir, en particulier : D. Bodansky et al., *International Climate Efforts Beyond 2012 : a Survey of Approaches*, Prepublication Draft, Pew Center on Climate Change, Washington, DC, juin 2004, [www.pewclimate.org](http://www.pewclimate.org). Alain Chetaille, *Consolidation du régime multilatéral et préparation de l'agenda climat et développement post-2012*, Pôle politiques publiques et régulations internationales (PPRI) du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), Paris, janvier 2006, [www.gret.org](http://www.gret.org). N. Höhne, E. Lahme, « Types of future commitments under the UNFCCC and the Kyoto Protocol post 2012 », *WWF Briefing Paper*, Washington DC, 20 septembre 2005, [www.panda.org](http://www.panda.org). William D. Nordhaus, *Life after Kyoto : Alternative Approaches to Global Warming Policies*, Yale, 7 décembre 2005, [www.econ.yale.edu/nordhaus/kyoto\\_120805.doc](http://www.econ.yale.edu/nordhaus/kyoto_120805.doc). Cédric Philibert, « Climate Mitigation : Integrating Approaches for Future International Cooperation », Note d'information de la direction de l'Environnement de l'OCDE et de l'AIE, 14 novembre 2005, [www.iea.org](http://www.iea.org).
11. À l'issue de Kyoto, les principes extrêmes de responsabilité historique (proposition brésilienne), de divergence durable justifiée par des contraintes internes (proposition américaine) comme de répartition égalitaire des émissions par tête (proposition indienne), ont été écartés. La négociation a progressivement évolué vers une différenciation des efforts où le critère initial des « droits acquis » (les objectifs se fondent sur l'histoire du pays et ses spécificités dans l'attribution des droits d'émission) s'est trouvé complété par les notions d'évolution démographique, de richesse initiale, de besoins de développement. Ces différentes notions n'ont certes pas fait l'objet de critères explicites, mais elles ont permis aux uns et aux autres de justifier des objectifs différenciés au service d'un objectif commun.
12. Pour en savoir plus, voir : Béatrice Quenault, « Protocole de Kyoto et gouvernance écologique mondiale : enjeux et perspectives des engagements post-2012 », *Mondes en Développement*, vol. 34, n°136, avril 2006, p. 29-47 ; « Changements climatiques – Quelles stratégies post-Kyoto ? », *Vie & Sciences Économiques*, n°166-167, novembre-décembre 2004, p. 95-103.

explorant la variété des options possibles, le Protocole de Kyoto se trouverait revigoré tout comme la gouvernance écologique mondiale sur les changements climatiques. Cela fournirait des incitations supplémentaires aux différents gouvernements pour mettre en œuvre des politiques et mesures effectives et efficaces pour lutter contre le renforcement de l'effet de serre.

Il n'en reste pas moins que l'avenir de la lutte concertée contre les changements climatiques menée sous l'égide du Protocole de Kyoto inquiète : une nette décélération du rythme des avancées – voire une pause – se confirme en ma-

tière de gouvernance écologique mondiale, constat que n'a pas démenti la dernière Conférence de Nairobi (novembre 2006) où les Parties en présence ont campé sur leurs positions respectives. Le jeu des coopérations ou des conflits est devenu plus complexe avec l'influence croissante qu'exercent les pays émergents, notamment l'Inde, la Chine ou le Brésil, qui rejoignent les États-Unis pour freiner l'élaboration de nouvelles règles internationales sur l'environnement. La négociation pour fixer les règles communes à long terme de cette « gouvernance écologique mondiale » n'en est que plus difficile. •