

Après Kyoto, quels **blocages**,

La prochaine Conférence des parties à la Convention onusienne sur les changements climatiques se tiendra à Paris, à la fin de l'année. La communauté internationale est-elle à même de produire un document contraignant, qui fédère les Etats et comporte des engagements à la hauteur des enjeux ?

Noémie CANDIAGO, doctorante en droit, Cejep*, université de La Rochelle,
et Henri MOULINIER, docteur en histoire, CRHIA** La Rochelle, président de la LDH La Rochelle-Aunis

* Centre d'études juridiques et politiques.

** Centre de recherches en histoire internationale et atlantique.

(1) Amy Dahan, « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernabilité », *Critique internationale*, 1/62, 2014, p. 21.

Parmi les pollutions qui nuisent à l'environnement humain, certaines présentent les caractères d'un problème de pollution globale : pour les enrayer, seule une coopération internationale est pertinente. Il en est ainsi du changement climatique, qui a engendré des « *formes stables de gouvernance mondiale* » établissant « *des relations spécifiques nouvelles entre sciences, politique et marché* »⁽¹⁾. Ce « régime climatique » a pour cerveau le Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat, dit Giec, tandis que se trouve en son cœur la Convention-cadre des Nations unies sur les changements cli-

matiques, ou CCNUCC. Ouverte à la signature au sommet de Rio en 1992, la Convention compte aujourd'hui cent quatre-vingt-quinze Etats membres. Mais rapidement après sa création, les Etats parties ont reconnu que ses ambitions de réduction des émissions pêchaient par leur manque de précision, et, partant, par leur manque d'effectivité. Ils vont alors y adjoindre le fameux protocole de Kyoto, en 1997, qui a constitué à ce jour l'un des instruments juridiques les plus innovants du droit international de l'environnement. Le protocole de Kyoto se voulait porteur d'engagements contraignants et chiffrables, tout en ménageant à la fois une large participation des Etats et une possibilité d'accentuation de ces engagements. Les négociateurs avaient donc décidé d'obligations qui s'étendraient sur une première période d'engagements allant de 2008 à 2012, tandis qu'une deuxième série d'engagements, plus poussés, serait négociée par la suite. Cet approfondissement des engagements des Etats apparaît d'une impérieuse nécessité, si l'on en croit les analyses du Giec. Pour rester en deçà d'un réchauffement de deux degrés d'ici la fin du siècle, les émissions mondiales doivent être réduites de 40 % à 70 % d'ici 2050, par rapport à 2010, et ramenées à un niveau « proche de zéro » d'ici à 2100. Pourtant, les négociations semblent bloquées, ces

dernières années. Les clivages sont forts entre les Etats, et à la traditionnelle fracture Nord-Sud s'ajoutent les velléités contradictoires des grandes puissances qui se battent pour le leadership du régime climatique mondial.

Face à ces divergences, la Conférence des parties (COP) à la CCNUCC qui se tiendra à Paris, fin 2015, dite COP21, peut-elle aboutir à la signature d'un accord contraignant ?

Avant de dresser un état des enjeux, limites et blocages qui se font sentir depuis la COP de Copenhague de 2009, il est important de revenir sur l'historique des différentes COP et leurs résultats.

De la conférence de Kyoto à celle de Lima

Le 11 décembre 1997, à la troisième Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, à Kyoto, les Etats vont accoler à la Convention un Protocole obligeant les Etats parties à des réductions quantifiées de leurs émissions. Ce Protocole, ratifié par quatre-vingt-quatre Etats, est entré en vigueur en 2005. Les Etats-Unis, qui avaient pourtant activement participé aux négociations, ne l'ont jamais ratifié.

L'ambition du Protocole est d'engager les pays développés à réduire leurs émissions totales de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990. La stratégie adoptée est celle d'un

Les Conférences des parties : des négociations difficiles

2007 : Plan d'action de Bali : une feuille de route des négociations prévoit un accord pour 2009
2009 : COP15 à Copenhague : pas d'engagement contraignant ; création d'un Fonds vert pour le climat
2010 : COP16 à Cancun : accord à minima sur les quatre piliers de l'action internationale (atténuation, adaptation, finance et technologie)
2011 : COP17 à Durban : lancement des négociations post-2020
2012 : COP18 à Doha : prévoit un accord d'ici 2015 pour une période d'engagement post-2020
2013 : COP19 à Varsovie : création d'un Mécanisme international de Varsovie pour les populations touchées par le changement climatique
2014 : COP20 à Lima : préparation de la conférence Paris climat 2015

quels enjeux?



© JOHN LEEGEAR, LICENCE CC

« Les négociations semblent bloquées, ces dernières années. Les clivages sont forts entre les Etats, et à la traditionnelle fracture Nord-Sud s'ajoutent les velléités contradictoires des grandes puissances qui se battent pour le leadership du régime climatique mondial. »

recours au marché, via la création d'un marché carbone. Pour ce faire, le Protocole organise trois mécanismes dits « de flexibilité », ainsi qu'un dispositif de vérification (voir encadré p. 38).

En vertu du principe des responsabilités communes mais différenciées, le Protocole ne contraint que les pays développés. Ainsi un pays comme la Chine, aujourd'hui principal émetteur de gaz à effet de serre (GES), n'est soumis à aucune obligation, pas plus que l'Inde ou le Brésil.

Outre l'absence des deux plus grands émetteurs du champ d'application du protocole de Kyoto, la Chine et les Etats-Unis, son effectivité était limitée *ab initio*, puisque la période d'engagement devait s'étendre sur cinq ans, de 2008 à 2012. Les par-

ties ont donc rapidement dû se remettre à la table des négociations. Les Conférences des parties à la CCNUCC offraient le cadre naturel des pourparlers à venir. Mais les divergences, voire les clivages entre les membres de la communauté internationale ont, à ce jour, empêché la signature d'un nouvel engagement contraignant (voir encadré p. 36).

La « responsabilité » au cœur des désaccords

Les raisons du blocage des négociations sont liées aux mécanismes de responsabilité que les différentes parties prenantes sont prêtes à supporter. Si le principe de base des responsabilités communes mais différenciées semblait faire consensus, son contenu mou a empêché la mise en place

« Le réchauffement d'ici la fin du XXI^e siècle conduira à des niveaux élevés de risques d'impact sévères, étendus et irréversibles. » (Giec, rapport 2014)

d'une politique commune. Les divisions semblent émerger du fait de la coexistence, au sein des négociations, de trois échelles de rationalité différentes : temporelle, économique et politique.

Si l'on réfléchit en termes de responsabilité historique selon une rationalité temporelle, de nombreux Etats soutiennent que l'effort devrait être supporté principalement voire exclusivement par les Etats développés à l'origine de la révolution industrielle. Ici se pose donc la question de la « dette écologique historique » des pays développés, et donc du financement de l'adaptation et de l'atténuation du changement climatique.

En termes économique se pose la question des capacités actuelles des différents Etats. Il semble

alors plus rationnel que les Etats responsables de la lutte contre le changement climatique soient ceux qui connaissent aujourd'hui la croissance la plus importante et donc les émissions les plus conséquentes.

Enfin, la lutte contre le changement climatique peut aussi être abordée en termes politiques plus globaux. Le débat s'élargit bien au-delà de l'impact du système économique sur les émissions de carbone, pour appréhender son influence sur les droits de l'Homme et les droits de la nature. Ainsi, un pays comme la Bolivie prône le recours à des approches non basées sur le marché, faisant la part belle à la gouvernance locale.

Avancées et limites aujourd'hui

Le réchauffement du système climatique est « sans équivoque », précise le dernier rapport du Giec⁽²⁾ : « Sans effort d'atténuation supplémentaire au-delà de ceux actuellement déployés

(2) Ministère du Développement durable, « Résumé à l'intention des décideurs de la synthèse du 5^e rapport du Giec », « Changements climatiques 2014 : rapport de synthèse », 1^{er} novembre 2014, Copenhague.

(3) Secrétariat général du Conseil, « Conclusions du Conseil européen », 24 octobre 2014.

(4) L. Caramel, « L'Europe se fixe un cap ambitieux sur le climat », *Le Monde*, 24 octobre 2014.

(5) Réseau action climat (www.rac-f.org).

(6) M. Combes, « Blockadia et Alternatiba, les deux piliers de la justice climatique », *Attac*, 24 novembre 2014.

(7) J.-L. Galzin, « Mais que fait-on donc pour le climat ? », « Lettre d'information de la LDH », 20 octobre 2014.

(8) L. Caramel, « Le Fonds vert pour le climat récolte 9,3 milliards de dollars », *Le Monde*, 20 novembre 2014.

[...] le réchauffement d'ici la fin du XXI^e siècle conduira à des niveaux élevés à très élevés de risques d'impact sévères, étendus et irréversibles. [...] » Ces efforts d'atténuation doivent être « à court terme », et s'accompagner de « considération[s] de perspectives de plus long terme, dans un contexte de développement durable ». En dépit de ses mises en garde, la communauté internationale persiste dans une posture attentiste, et la coopération régionale ou bilatérale prend le pas sur une véritable coopération mondiale.

Le Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 a révisé son « Paquet énergie-climat 2030 »⁽³⁾. L'Union européenne s'est donnée pour « objectif contraignant [de] réduire les émissions de GES dans l'UE d'au moins 40 % d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990 »⁽⁴⁾. C'est « un accord très ambitieux pour la planète. L'Europe montre l'exemple », a déclaré François Hollande. Certes, si ces objectifs sont plus ambitieux que ceux du précédent plan, « les chefs d'Etat [européens] optent pour le plus petit dénominateur commun »⁽⁵⁾ ; « l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions d'au moins 40 % d'ici 2030, un objectif que les recommandations du Giec invitent à atteindre dès 2020 »⁽⁶⁾. Les Vingt-huit comptent réduire de 54 % les émissions liées à la production d'électricité en 2030, les ramener à zéro en 2050. Mais les émissions ne devraient baisser que de 37 % en 2030 dans les bâtiments, et de 34 % dans l'industrie. Dans les transports, les émissions pèseront toujours 20 % en 2030. Le 12 novembre 2014 intervenait l'accord sino-américain entre les deux plus grands pollueurs de la planète, à l'origine de plus de 40 % des émissions mondiales. Les objectifs de réduction des Etats-Unis sont de 26 à 28 % en 2025 par rapport au niveau de 2005, et, pour la Chine, un arrêt de la montée des émissions autour de 2030, si possible avant. Ils

constituent en fait un infléchissement des scénarios tendanciels actuels plus qu'une véritable bifurcation. Et, finalement, l'accord sino-américain reste « très en deçà des réductions calculées par le Giec »⁽⁷⁾.

Enfin, le blocage demeure vif entre le Nord et le Sud. Le Fonds vert créé à Copenhague en 2009, pour aider les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires très menacés, devait être abondé à hauteur de cent milliards par an d'ici 2020. Fin 2014, vingt et un pays ne se sont engagés qu'à hauteur de 9,3 milliards de dollars⁽⁸⁾.

Les enjeux majeurs de la conférence de Paris

Le premier enjeu de la conférence de Paris, fin 2015, est celui du niveau des engagements. Face au 5 % de Kyoto et aux recommandations du Giec, il reste un pas considérable à franchir.

Le deuxième enjeu porte sur la nature des engagements. Le recours à des objectifs internationaux appréhendés via un marché mondial du carbone semble essoufflé. Des plans nationaux seraient-ils plus efficaces ?

Le troisième enjeu concerne les moyens de contrôle. Comment garantir le respect de leurs engagements par les Etats ?

Le quatrième enjeu est celui des dates d'entrée en vigueur des engagements. L'importance des GES dépend non seulement de leurs teneurs instantanées, mais aussi du temps de résidence de chacun d'eux dans l'atmosphère. Même en cas d'arrêt d'émission immédiat, les effets des GES mettront des décennies à s'estomper. D'où l'importance de commencer le plus vite possible à réduire les émissions.

Enfin, le dernier enjeu est celui du financement du changement climatique. Et quand on voit les difficultés rencontrées pour le Fonds vert, on sait que ce point de négociation ne sera pas des moindres. ●

Les mécanismes de flexibilité de Kyoto

Ces mécanismes sont :

- la création d'un marché carbone international : les pays développés énumérés dans l'annexe B se voient attribuer des unités de quantité attribuées (UQA), en fonction d'objectifs de réduction définis pour la période 2008-2012. Si les émissions réelles d'un pays sont supérieures ou inférieures à son objectif, le pays peut racheter ou revendre des UQA aux autres pays de l'annexe B ;
- la « mise en œuvre conjointe » (Moc) : elle permet aux pays développés de procéder à des investissements sur le territoire d'autres pays de l'annexe B. Elle entraîne le transfert des unités de réduction d'un pays de l'annexe B vers un autre ;
- le « mécanisme de développement propre » (MDP) : il s'appuie sur le même principe que la Moc, mais est mis en œuvre dans des pays en développement, donc dans des pays non cités à l'annexe B. Les projets MDP ont pour objectif de promouvoir les investissements de pays industrialisés dans des pays en développement, et d'encourager le transfert de technologies faiblement émettrices.