

Points de mire



Les négociations sur les changements climatiques depuis Rio*

Alexis Beauchamp, Observatoire de l'écopolitique internationale

* Ce texte est une version abrégée d'un texte paru dans le numéro spécial d'Objectif Terre sur les changements climatiques (novembre 2005).

Treize ans après la signature de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Rio, quels sont les acquis et les lacunes du processus de négociations dans le dossier ? Quelles convergences émergent, et dans l'optique inverse, quelles oppositions se dégagent à l'aube de la onzième session de la Conférence des Parties de la CCNUCC et de la première session de la Conférence des parties en tant que Réunion des parties du protocole de Kyoto (CP-11/CP-RP-1) ? L'année 2005 marque l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto (PK) mais elle est également désignée par la CCNUCC comme l'année où doivent officiellement débiter les négociations sur la prochaine phase d'action sous la convention. Il est donc pertinent de s'attarder aux éléments qui serviront d'assises aux discussions sur l'après 2012.

Avancées et points communs

Tout d'abord, la CCNUCC et le protocole de Kyoto ont instauré un cadre juridique et normatif qui a permis de fixer des objectifs quantifiés de réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour les pays du Nord. Dès la première session de la Conférence des Parties (Berlin, 1995), il semble inévitable que l'objectif volontaire de la CCNUCC de stabilisation des émissions au niveau de 1990 pour l'an 2000 ne sera pas atteint. Il est rapidement devenu clair que des cibles contraignantes s'imposaient, ce qui a conduit à l'adoption du PK en décembre 1997.

La reconnaissance du principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCD) marque également une avancée importante d'un point de vue normatif. Le PRCD, déjà présent dans le texte de la CCNUCC et la Déclaration de Rio, stipule, en effet, que si tous les pays ont la responsabilité de sauvegarder la planète des dégradations de l'environnement, il incombe aux pays développés, compte tenu de leur rôle historique en la matière et de leurs ressources technologiques et financières supérieures, d'assumer une plus grande part de l'effort nécessaire. Le Mandat de Berlin (adopté à la CP-1 en 1995) met ce principe en pratique : seuls les pays de l'Annexe I possèdent des cibles de réductions des émissions de GES dans le cadre du protocole de Kyoto. Son acceptation a permis une participation active des pays en voie de développement (PED) au processus de négociations de la CCNUCC.

Les Accords de Marrakech (adoptés à la CP-7 en 2001) contribuent à établir les bases d'une entente Nord-Sud : établissement de nouveaux fonds pour l'adaptation visant les pays les moins avancés (qui sont également les plus vulnérables), relance du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et, surtout, opérationnalisation du Mécanisme de développement propre (MDP). Au fil des négociations, les pays du Sud ont pu progressivement apprécier le potentiel de développement des mécanismes de flexibilité, mais également les dangers bien réels que représentent les changements climatiques. L'une des assises sur lesquelles pourrait s'établir une collaboration accrue réside probablement dans l'évolution des mécanismes de flexibilité.

Ces mécanismes, qui comprennent le MDP, les activités mises en œuvre conjointement (AC) et l'échange des quotas d'émissions de GES, représentent l'un des aspects les plus novateurs du protocole de Kyoto. Ces initiatives, particulièrement le marché d'échange des quotas d'émissions, furent adoptées à l'insistance de la délégation américaine et face aux réticences européennes. Les États-Unis ont soutenu très tôt l'importance de ces dispositifs, d'une part en raison des coûts économiques appréhendés des mesures de réduction de GES et, d'autre part, sur la base du succès du marché national d'échange de quotas de dioxyde de soufre que les États-Unis mirent en place dans les années quatre-vingt-dix. Si l'Union européenne s'est longtemps opposée à ces initiatives, l'inauguration, le 1er janvier 2005, du Système européen d'échange de droit d'émission de GES représente un renversement de situation par rapport à la décennie précédente, puisque Washington, moteur de l'intégration de ces mécanismes dans le protocole, a rejeté Kyoto et n'envisage pas créer un marché national d'échange de droit d'émissions. Malgré ces développements paradoxaux, l'évolution des mécanismes de flexibilité représente un point qui fait largement l'unanimité au sein des Parties.

Les systèmes de rapports nationaux d'émissions et d'examen des données représentent aussi une évolution positive. L'instauration de ces dispositifs devait obligatoirement précéder l'acceptation de cibles contraignantes et accompagner la mise en place des mécanismes de flexibilité. La réussite de ces « garde-fous » a contribué à ouvrir la voie au développement de la mise en œuvre concrète du protocole de Kyoto, même si d'importants progrès doivent encore être faits pour le renforcement des capacités des pays du Sud. Le recueil de données nouvelles, entre autres dans le cadre des bilans de carbone, a permis de mieux comprendre les réductions de GES nécessaires afin de stabiliser le climat à un niveau qui n'est pas dangereux avant la



Unité du CEIM

Vol. 6, no 10 (14 novembre 2005)
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>
collection dirigée par Pierre Jolicoeur



fin du siècle. Le développement de nouveaux outils économiques de protection de l'environnement et une sensibilisation accrue aux synergies entre problèmes et solutions d'environnement laissent toutefois espérer qu'il est possible de fortement réduire les émissions de GES tout en justifiant les investissements nécessaires par des arguments économiques.

Un autre progrès réside dans le rôle de la communauté scientifique mondiale, principalement, mais pas exclusivement, incarnée par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont les travaux servent de base scientifique aux négociations de la CCNUCC et continueront d'informer leur évolution à mesure que les modèles se préciseront. La réinterprétation de données existantes, notamment sur l'Arctique, la stimulation de la recherche et le développement d'un consensus scientifique international sont également des développements importants qui se sont opérés depuis la CCNUCC à Rio.

Quel que soit l'avenir du protocole, ces progrès sont largement acquis et serviront d'assises au prochain régime climatique.

Divergences

Les divergences demeurent cependant nombreuses. A la lumière des difficultés rencontrées par les Parties dans la mise en place des mesures de respect de leurs engagements modestes dans le cadre du protocole de Kyoto, plusieurs observateurs insistent pour que la deuxième phase d'engagement s'appuie sur une nouvelle approche. Certains proposent des moyens de lutter contre les changements climatiques qui ne font ni appel à des cibles contraignantes ni à des engagements volontaires, mais plutôt à des mesures favorisant le développement durable ou le transfert de technologie, par exemple. Si de nombreux scénarios circulent en vue de l'après 2012, la plupart se basent néanmoins sur des engagements fermes, sauf pour les pays les moins avancés (PMA), même si la forme que prendront ces obligations reste à déterminer. Les opinions sont partagées quant à la pertinence d'utiliser l'infrastructure du PK pour le prochain régime climatique.

Une entente Nord-Sud repose par ailleurs sur un plus grand engagement des États-Unis. Le plus important émetteur de GES se retrouve, après sa répudiation de Kyoto, à la fois isolé et renforcé. L'entrée en vigueur de Kyoto, malgré les efforts diplomatiques de Washington visant à bloquer le processus, confirme le clivage transatlantique dans le dossier (voir le Points de mire vol. 6 no 3 à ce propos). Le leadership européen a permis l'entrée en vigueur de Kyoto, même s'il est pertinent de souligner que la Russie a accepté de signer le protocole seulement après la promesse par Bruxelles d'appuyer la candidature russe à l'OMC.

Si l'Europe a mené la charge afin de faire ratifier le PK, il est impensable d'envisager une seconde phase de réductions sans une participation active des États-

Unis et une collaboration accrue entre le Nord et le Sud. Or, ces deux formes de coopération sont intimement liées: il est invraisemblable que les États-Unis consentent à d'importantes réductions de GES sans une participation des PED. Ces derniers, pour leur part, n'ont pas l'intention de bouger tant que les États-Unis ne démontrent clairement qu'ils sont prêts à faire des efforts de réduction substantiels et que les pays industrialisés s'engagent fermement à remplir toutes leurs obligations de réduction et de transferts de ressources. Malgré les pressions internes qui s'amplifient depuis quelques années aux États-Unis, il serait étonnant que l'administration actuelle décide de s'engager dans cette voie autrement que par des partenariats technologiques multilatéraux ou des accords bilatéraux.

Le Sud est par ailleurs loin d'être uniforme dans ses revendications. Tandis que les petits États insulaires en développement réclament depuis le début des négociations une réduction considérable des émissions de GES, les pays les moins avancés demandent des aides financières importantes afin d'aider les États les plus vulnérables à s'adapter. De leur côté, les délégations chinoise et indienne revendiquent des actions concrètes de la part des pays du Nord, tandis que les pays de l'OPEP demandent des indemnités pour les impacts négatifs de mesures d'atténuation des changements climatiques.

Conclusion

Certains affirment que l'urgence de réduire les émissions de GES écarte la possibilité de négocier un accord qui s'inscrirait dans une nouvelle structure; d'autres insistent sur la nécessité d'intégrer les États-Unis et les grands pays émergents, qui refusent de s'engager dans la négociation d'un accord aux objectifs de réductions contraignants, afin de justifier le développement d'une approche originale. Ces derniers, malgré leurs réticences bien connues, représentent tout de même des partenaires potentiels plus intéressés à s'impliquer dans le processus de l'après 2012, tandis que Washington ne donne pas de signe d'ouverture à cet effet et tente même de convaincre les grands émergents d'adopter son approche plutôt que celle de la CCNUCC, l'approche américaine résidant dans des initiatives limitées et sous-financées de transfert technologiques. Au-delà de ces incertitudes et des divergences qui demeurent importantes, le protocole de Kyoto peut être perçu comme un premier pas imparfait vers l'élaboration d'une infrastructure internationale susceptible, à terme, d'encadrer la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation de la communauté internationale à ces derniers.

Pour en savoir plus :

Secrétariat de la CCNUCC <http://unfccc.int/2860.php>

Vers la Conférence de Montréal: Actualités sur les changements climatiques à l'approche de la CP-11/CP-RP-1: <http://www.er.uqam.ca/nobel/oei/veille/>