

2. Les milieux entre protection et gestion
2.4 Les changements globaux
2.4.1 Climat
2.4.1.3 Stratégies pour un monde responsable

Visite guidée de la gouvernance mondiale du climat

**Introduction et
avertissement**

Deux traités – la Convention cadre sur le changement du climat [UNFCC, ici en abrégé FC] et le Protocole de Kyoto [Kyoto Protocol, ici en abrégé KP], qui lui est emboîté, tout en l'élargissant, organisent l'intervention de la communauté internationale face aux changements climatiques. Ils appartiennent à la famille des "accords multilatéraux d'environnement" qui s'est largement développée depuis le dernier tiers du XX^e siècle, et qui a été marquée depuis par la tension entre la nature "déclarative" de leurs origines et la recherche de l'opérationnalité. L'adjonction du Protocole (décision en 1997, entrée en vigueur en 2005), à la Convention (décidée en 1992, entrée en vigueur en 1994) témoigne de cette tension qui porte à la fois sur la précision des règles fixées et sur leur observation.

La réponse apportée à ce stade constitue un compromis entre une approche "flexible", faisant l'hypothèse d'une possibilité d'auto-régulation en réaction à des incitations de nature principalement économique et financière, et une approche plus directive et contraignante. Les raisons, la nature, les conséquences, l'état de l'expérience concernant ce compromis vont être traités par ailleurs dans l'Encyclopédie du Développement Durable.

Cependant il résulte de ce compromis des institutions originales : notre but ici est de faciliter la navigation dans ces institutions dont la compréhension est sollicitée à chaque étape de la vie des deux traités, ainsi que dans le déroulement de la négociation de leur cadre futur.

N.B. : les textes de la Convention et du Protocole cités en référence sont désignés, entre crochets, par la mention FC (Framework Convention) ou KP (Kyoto Protocol), suivie de leur numéro d'ordre. Les acronymes anglais sont indiqués entre crochets suite à l'utilisation de leur forme française.

Mots clés : Gouvernance, convention climat, effet de serre, réchauffement climatique, accords multilatéraux.

Auteurs

**Collectif
de l'Encyclopédie
du Développement Durable**

1. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

1.1 La Convention Climat

Comme son nom l'indique, la Convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques encadre à la fois les dispositions internationales sur le climat et les insère dans le système ONU. Le GIEC (voir notre N°27, *La dérive du climat, une crise écologique*, janvier 2007) pour sa part, s'il est antérieur à la Convention a été créé et soutenu par deux organismes onusiens : l'Organisation météorologique Mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

- C'est en effet l'Assemblée Générale de l'ONU qui est à l'origine de la Convention Climat. La négociation s'est déroulée dans le cadre d'un comité ad hoc créé par l'Assemblée Générale en 1990 [Résolution 44/172 et 45/212].
- La signature de la Convention a été ouverte dans le cadre du Sommet de la Terre [Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio 1992].
- Le Dépositaire de la Convention¹ est le Secrétaire Général de l'ONU [FC 19].
- Sont habilités à être Parties à la Convention [FC 20] s'ils la signent et la ratifient :
 - a) les Etats membres de l'ONU ou membres d'une institution spécialisée des Nations Unies ou Parties au statut de la Cour Internationale de Justice (ces deux dernières dispositions permettant à la Suisse d'en

¹ Cf Convention de Vienne sur le droit des traités internationaux [art. 77]

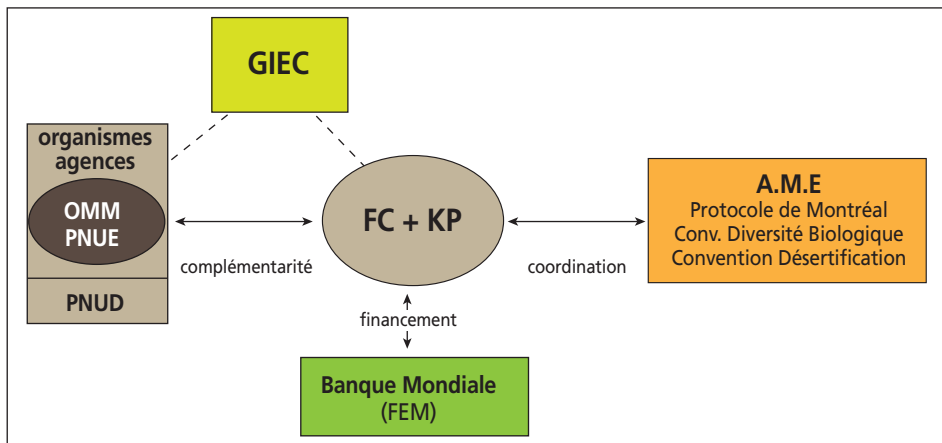
être membre tout en n'ayant adhéré à l'ONU qu'en 2002).

- b) des organisations d'intégration économique régionale.

1.2 - Conséquences de l'appartenance de la Convention au "Système ONU"

- Un réseau de relations facilité avec les principales entités du système Nations Unies les plus concernées par l'action sur le climat, illustré par le tableau ci-dessous :

Convention Climat et système ONU : principales liaisons



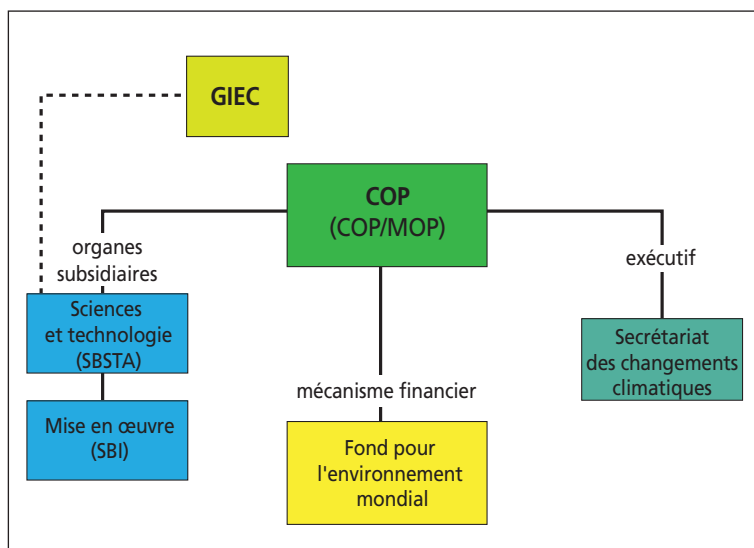
L'OMM et le PNUE co-organisent l'expertise au sein du GIEC, la coordination est nécessaire avec le Protocole de Montréal pour certaines substances et les deux autres conventions de Rio dans la définition des actions de mitigation ou d'adaptation, le FEM [GEF] Fonds pour l'Environnement Mondial "instrument financier de la Convention" est administré par la Banque Mondiale.

- Les principes généraux de l'ONU s'appliquent de plein droit et en particulier, pour ce qui concerne cette organisation :
 - a) Principe de l'égalité souveraine de tous les membres de l'organisation [Charte de San Francisco, Art.2], qui se traduit à la fois par la règle "un pays, une voix", et aussi, par défaut, du vote à l'unanimité sur les décisions (d'Assemblée générale, pour l'ONU, de plénière, pour la Convention).
 - b) Le principe de responsabilités communes mais différenciées, inscrit dans la "Déclaration de Rio" [Principe 7] : "Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils dispo-

sent." Principe réaffirmé par la Convention [FC 3].

- Certaines modalités d'organisation "onusiennes" se transposent directement au sein de la Convention Climat (ainsi les réunions par groupes régionaux) ; ou encore des formes coutumières de travail (groupes de pays par affinités : JUSSCANNZ², pays du Nord réticents à l'extension de la gouvernance internationale), Groupe des 77 pays du Sud avec en leur sein le groupe des Pays les moins avancés et celui des petits Etats insulaires [AOSIS] reconnues mais non formalisées dans les textes.

- Devant une difficulté d'application de la Convention, notamment pour ce qui concerne son fonctionnement et son administration, il est fait recours à la jurisprudence établie en la matière au sein de l'ONU.
- Enfin, l'appartenance de plusieurs conventions en matière d'environnement au système des Nations Unies a facilité l'adoption d'architectures présentant de nombreuses similitudes (ci-dessous § 2), conférant une certaine homogénéité au système de gouvernance en matière d'environnement et de développement durable, et mettant en lumière également le différentiel d'innovation de certaines conventions par rapport au régime "omnibus" (ci-dessous § 3).



² Japon, USA, Suisse, Canada, Australie, Norvège, Nouvelle-Zélande.

³ On se référera ci-dessous à deux des catégories retenues par la Convention pour distinguer les Parties, en ce qu'elles n'y ont pas nécessairement les mêmes droits et les mêmes obligations : le Parties de "l'Annexe I" qui sont les Etats membres de l'OCDE et les pays d'Europe Centrale et Orientale en transition, et les Parties non-Annexe I qui correspondent aux pays en développement et émergents "du Sud".

2 – LES DISPOSITIONS ORGANIQUES DE BASE COMMUNES AUX DEUX TRAITÉS

2.1 La Conférence des Parties³ à la Convention Climat [COP] [FC 7]

Présentée comme son organe suprême, elle sert également de Réunion des Parties au Protocole de Kyoto [MOP] depuis l'entrée en vigueur de celui-ci en 2005 [KP 13.1]. Toutefois, seules les Parties au protocole de Kyoto peuvent participer aux délibérations et prendre des décisions, les autres se contentant d'un statut d'observateur [KP 13.2].

COP, COP/MOP et grands cycles de négociation		
1995	COP1	Berlin
1996	COP2	Genève
1997	COP3	Kyoto
1998	COP4	Buenos Aires
1999	COP5	Bonn
2000	COP6	La Haye
2001	COP6bis	Bonn
2001	COP7	Marrakech
2002	COP8	New Delhi
2003	COP9	Milan
2004	COP10	Buenos Aires
2005	COP11 / MOP1	Montréal
2006	COP12/MOP2	Nairobi
2007	COP13/MOP3	Bali
2008	COP14/MOP4	Poznan
(2009	COP15/MOP5	Copenhague)

Mandat de Berlin > Protocole de Kyoto

Plan d'Action de B.Aires > Accords Bonn/Marrakech

Ratification > entrée en vigueur du Protocole

Début débat post 2012

Elle se réunit une fois par an en règle générale sauf si un supplément de réunion est décidé (ce qui fut le cas pour COP 6 prolongée en 2001).

2.2 La plénière de la COP

C'est l'organe décisionnel, "légiférant" au consensus pour la raison déjà indiquée, ce qui explique la lourdeur et la durée des négociations préalables.

2.3 Les organes subsidiaires

Les deux organes subsidiaires tiennent deux réunions par an, l'une des deux étant simultanée avec la COP de l'année – l'autre servant pratiquement aussi d'"intersession" entre deux COP.

2.3.1 L'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique [SBSTA] [FC 9] fait le lien entre les évaluations scientifiques et techniques et l'élaboration des orientations de la Convention. Il est en particulier l'interlocuteur du GIEC dont le fonctionnement reste par ailleurs autonome, mais qui rend compte de ses évaluations et répond aux questions qui lui sont posées (par exemple sur les puits de carbone).

2.3.2 L'Organe subsidiaire de mise en œuvre [SBI] [FC 10] évalue l'exécution des décisions de la Convention et leurs résultats au regard de l'objectif fixé ; il examine en particulier les communications, revues et inventaires que les Parties doivent fournir [FC 4 et 12], – et émet des recommandations visant à aider la COP à prendre des décisions et à les faire exécuter.

2.4 Le Mécanisme Financier [FC 11]

Il a été créé par la Convention en direction des pays "non-Annexe I", afin de les aider dans la mise en œuvre de celle-ci par des prêts et des dons. C'est le Fonds pour l'Environnement Mondial [GEF] qui est chargé d'en être l'opérateur (d'abord provisoirement puis de façon permanente à COP 4, après un débat difficile entre pays du Nord et pays du Sud. Créé antérieurement et avec un objet plus large, et co-géré par la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUF, il opère néanmoins sous les directives de la COP et en particulier du SBI (comme pour la Convention sur la diversité biologique).

2.5 Le Secrétariat

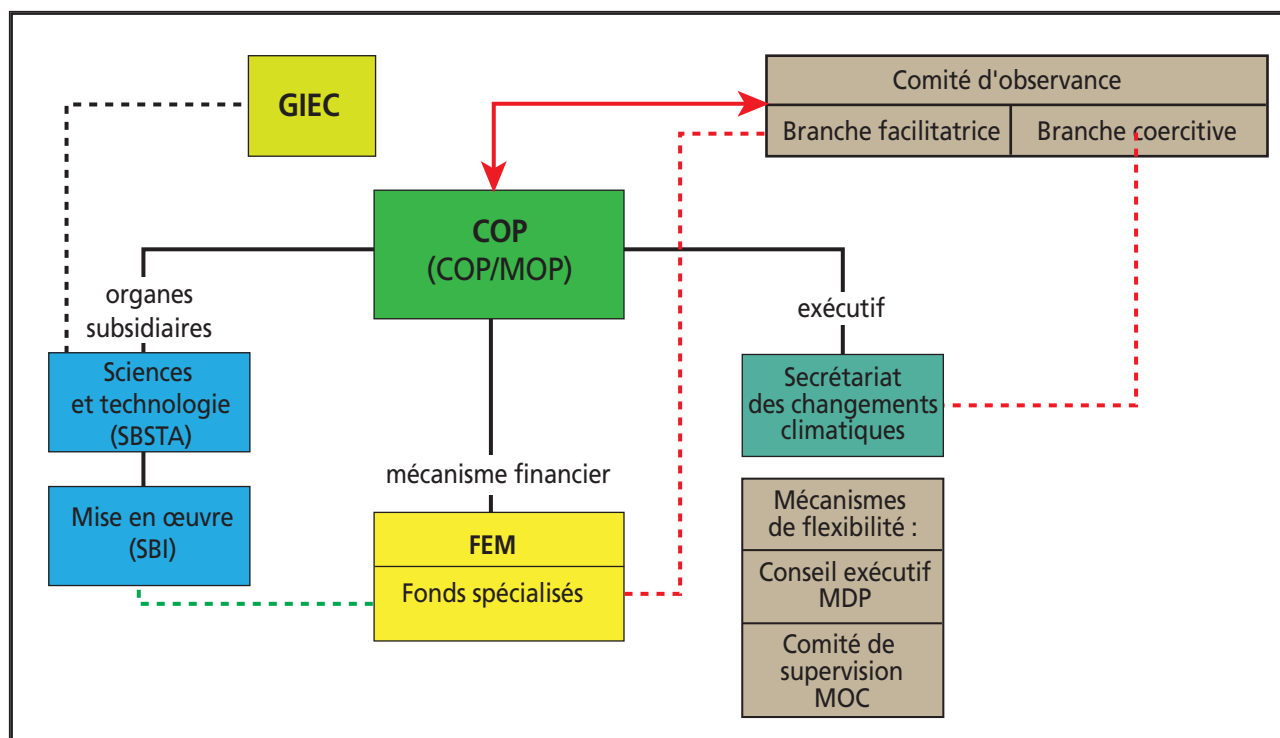
Le secrétariat exécutif de la Convention nommé depuis l'entrée en vigueur du Protocole Secrétariat des changements climatiques administre et coordonne l'exécution au sein de la Convention et avec les partenaires, notamment du système des Nations Unies. Les fonctionnaires internationaux et agents qui le composent sont plus d'une centaine, à Bonn.

2.6 Les dispositifs de contrôle

Dès l'origine, la Convention a mis en place des embryons de dispositifs de contrôle de l'exécution des décisions, en harmonie avec le caractère très général de son objectif ultime ("stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique" [FC 2]) et, pour les Parties incluses dans l'Annexe I, un engagement d'agir "dans le but de ramener les émissions correspondantes au niveau de 1990" [FC 4] sans préciser quand. Les principaux engagements pris par les Parties dans ce cadre consistent, précisément, à délivrer aux organes de la Convention les informations permettant de prendre connaissance des politiques qu'elles mènent et de leurs résultats en termes d'émissions [FC 4 et 12] : communications nationales sur les politiques mises en œuvre d'une part, inventaires des émissions d'autre part, selon des dispositions plus exigeantes pour l'Annexe I mais peu contraignantes. Des éléments originaux ont cependant donné du poids à ces exercices, comme la possibilité de les rendre publics (notamment les synthèses établies par le Secrétariat et le Système d'information sur les gaz à effet de serre⁴), et la Revue par les pairs : des équipes plurinationales (paritaires entre Annexe I et les autres Parties) d'experts étudient les documents transmis par un pays et peuvent effectuer des visites sur place.

⁴ <http://ghg.unfccc.int>

Éléments institutionnels introduits par Kyoto et les accords de Bonn/Marrakech (en couleur)



3 – LA MISE EN PLACE DE LA GOUVERNANCE

Kyoto plus le cycle de Buenos-Aires apportent des modifications importantes à l'épure initiale de la Convention. Le mécanisme financier est précisé et complété. Surtout, les Parties de l'Annexe I se voient attribuer, pour des gaz à effet de serre nommément désignés, des obligations de réduction chiffrées et datées. Des mécanismes surnommés "mécanismes de flexibilité" permettent de s'acquitter de ces obligations par échange (pour les pays de l'annexe I) ou investissement coopératif (Annexe I et "non-Annexe I") le Mécanisme de Développement Propre ([MDP] ; OCDE et pays en transition : mise en œuvre conjointe [MOC]. Cet ensemble de dispositions opérationnelles ne permettent plus d'éluder la question du contrôle, du jugement et des sanctions portant sur :

- le respect des obligations,
- l'usage fait des moyens offerts par le dispositif conventionnel, c'est-à-dire d'un système d'observance.

Cet ensemble de dispositions sur les moyens de la mise en œuvre des nouveaux objectifs de la Convention tels qu'ils sont précisés par le Protocole entraîne des innovations institutionnelles qui, pour la plupart, sont intervenues dans le cycle de Buenos-Aires, adoptées à la COP 7 (Marrakech), confirmées dans les COP suivantes, mais ne figurant pas explicitement dans le texte du Protocole sous réserve du § 3.2.1 ci-dessous.

3.1 Les institutions consacrées aux mécanismes ajoutés par le Protocole de Kyoto

3.1.1 Le mécanisme financier se démultiplie en une série de fonds spécialisés qui visent à faciliter notamment l'adaptation, les transferts de technologie, la cohérence avec le développement des pays les

moins avancés, l'appareillage en outils statistiques et de reporting. Ils s'appuient sur les informations tirées des communications (via le Secrétariat et le BI), les connaissances technologiques (via le SBSTA), et, pour leur exécution, sur le "réseau d'agences" correspondantes de la Banque Mondiale (Banques Multilatérales de développement).

3.1.2 Le fonctionnement des "mécanismes de flexibilité" fait appel à un encadrement institutionnel :

- Le MDP et la MOC sont placés sous la surveillance et le pilotage, le premier d'un Conseil exécutif, la seconde d'un comité de supervision à la composition et aux responsabilités assez parallèles.
- Le système d'échanges d'obligations est quant à lui encadré par le Secrétariat des changements climatiques qui assure notamment la tenue des registres d'échanges.

3.2 L'observance

3.2.1 Les processus de reporting, inventaire et contrôle sont renforcés de façon à garantir la possibilité de vérifier le respect de leurs obligations par les Parties (KP, 5,7 et 8).

3.2.2 Le respect des règles, des engagements et des obligations relève du Comité d'Observance composé de 20 membres élus par la COP/MOP pour 4 ans (l'actuel Comité a été élu à Montréal et devra donc être renouvelé à Copenhague). Ce Comité se subdivise en deux "branches" :

- la branche dite "coercitive" appelée à se prononcer sur le non-respect des obligations conventionnelles et ses conséquences ;

- la branche dite "facilitatrice" prévenant ce non-respect éventuel, donnant l'alerte s'il se confirme, se prononçant sur l'assistance à apporter pour permettre aux pays en développement et en transition de rentrer dans la norme définie.

Cette structure, les critères de candidature au Comité, notamment sur les compétences juridiques, les garanties d'indépendance, l'existence d'un quasi appel par recours à la COP, tout cela apparente fortement le Comité d'Observance à une juridiction, même si le terme n'est pas employé.

3.2.3 Des amorces de sanctions complètent le dispositif et c'est là le stade le plus avancé de l'évolution vers la gouvernance mondiale puisqu'elles concernent des Etats (ou des groupes d'Etats). Une gamme étendue de conséquences au non-respect est définie, qui va du blâme, sanction morale, à un système d'amendes qui ne disent pas leur nom, peuvent au moins théoriquement être très lourdes : il n'est toutefois pas certain que ces dernières puissent être complètement dissuasives pour un Etat qui entend s'affanchir cyniquement de ses obligations, puisqu'elles consistent à alourdir ces obligations en y ajoutant une fraction de pénalité. L'avenir proche – la fin de la première période des obligations de réduction fixées par le Protocole en 2012 – permettra d'évaluer l'efficacité de ce système.

Tout se passe donc comme si toutes les cases correspondant aux attributions d'un gouvernement avaient été créées ; elles ne sont pas encore remplies toutes de manière également complète, mais elles ont toutes déjà un contenu. C'est en ce sens que l'on peut dire que l'on est bien en présence d'une "gouvernance mondiale" du climat puisque l'on a :

- un législateur (la COP/MOP et sa plénière) et ses organes d'exécution ;



- un gendarme pour vérifier la mise en conformité des Etats ;



- un juge en cas de désaccord, entre un Etat et l'exécutif, ou entre des Etats ;



- des débuts de sanction pour le contrevenant.



Pour en savoir plus

- Les textes définitifs des deux conventions sont sur le site unfccc.int
- Brochure *Changements climatiques - Guide explicatif des accords internationaux (2005)*, Equipe Climat International, DAEI /MEEDDAT <http://www.effet-de-serre.gouv.fr>
- UNFCCC (2005) *Préserver le climat - Guide de la Convention sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto* (édition révisée, 2005), publié par le secrétariat des changements climatiques (UNFCCC), Bonn, Allemagne.

Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Michel Mousel, *L'effet de serre, c'est la vie* (N°26, janvier 2007).
- ❖ Michel Mousel, *La dérive du climat, une crise écologique* (N°27, janvier 2007).
- ❖ Pierre Radanne, *Les leçons de Bali* (N° 56, janvier 2008).

Ce document est strictement réservé aux abonnés à l'encyclopédie du développement durable.
Toute reproduction ou citation devra mentionner Les éditions des Récollets - l'encyclopédie du développement durable.

Les éditions des Récollets

c/o association 4D - 150, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris

Tél. : 01 44 64 72 76 - contact@encyclopedie-dd.org

Directeur de la publication : Jean-Pierre Piéchaud