



n°56 - janvier 2008

Les leçons de Bali

Mots clés associés : gouvernance mondiale, mondialisation | climat et énergie | convention climat | conventions internationales | gouvernance internationale

Résumé

Si l'on pense qu'en cette fin d'année 2007, pour la Conférence de Bali, il s'agissait de rien de moins que le lancement d'une nouvelle négociation de l'ampleur de celle de Kyoto dix ans auparavant, on ne peut qu'être inquiet de la maigreur du résultat - un agenda élémentaire. Pourtant il y eut, en impromptu, et non sans dramatisation, un vrai débat mettant en lumière les questions lourdes trop longtemps restées en arrière de la scène et elles-mêmes causes de l'engourdissement du processus. Au premier chef, celles relatives à la combinaison des politiques climatiques avec les objectifs de développement.

Télécharger l'article en format pdf :



EDD56Radanne

Mise en garde : Cette version imprimable fait référence à l'ancien plan de classement de l'encyclopédie.

La nouvelle classification de cet article est :

- **2.1-Conférences internationales et forums sociaux**

Auteurs

Radanne Pierre

Expert dans les domaines de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ancien Président de l'ADEME, consultant auprès d'institutions françaises et étrangères, il est l'auteur de plusieurs

ouvrages sur ces thèmes.
Il est Président de 4D.

Texte

La première séquence d'engagement de réduction des émissions des pays industrialisés au titre du Protocole de Kyoto sera arrivée à échéance [1] fin 2012. Il en faudra donc une seconde, à moins de revenir à l'imprécision de la Convention initiale de 1992. Or à ces engagements de réduction, ont été associés des éléments de gouvernance internationale innovants et les trois mécanismes instaurés par le Protocole de Kyoto (les "crédits d'émission" échangeables, le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe) : en cas d'absence de nouvel accord international entrant en vigueur en janvier 2013, la valeur du carbone sur les marchés s'effondrerait.

La date butoir est donc claire, comme le compte à rebours. Le nouvel accord devra être ratifié par près de 200 parlements nationaux pour entrer en vigueur comme tout traité international. Cela ne peut prendre moins de deux ans. Il faut donc que le nouvel accord politique soit conclu fin 2009 lors de la Conférence des parties de Copenhague. Ce calendrier n'est pas le seul qui détermine la présente dramaturgie ; il y a aussi la présidentielle américaine de novembre 2008, et plus précisément, la prise de fonction effective de la nouvelle équipe issue de l'élection fin janvier 2009.

Le temps effectif de négociation s'annonce très court. Mais il ne l'est pas plus que celui qui a permis de passer de la première conférence des Parties à la Convention sur les changements climatiques (COP) de Berlin en 1995 au Protocole de Kyoto en 1997. Et voilà pourquoi à la COP de Bali décembre 2007, il s'agissait d'enclencher la nouvelle négociation, sous la forme d'un mandat politique : des règles politiques claires, décidées pour constituer le cadre des décisions à prendre en 2009 à Copenhague et concernant à la fois les engagements de réduction d'émissions, les principes d'équité à respecter, les mécanismes financiers et la dotation des fonds de soutien à la réalisation des objectifs.

Un "plan d'action" minimal

En fait, Bali n'a pas su effectuer de tels arbitrages au plan des principes politiques et s'est donc acheminé vers l'écriture d'une modeste "feuille de route", une sorte de liste de courses reprenant les attentes de chacun, sans hiérarchisation claire. À la sortie, la situation se présente comme suit :

1 - Le Protocole de Kyoto est conforté

Malgré les contestations dont il a fait l'objet, et ses médiocres résultats, il n'y a pas d'alternative au protocole de Kyoto qui prenne corps. Son cœur - les engagements contraignants des États, leur gouvernance, le lien entre eux et la constitution progressive d'un marché du carbone -, est finalement de plus en plus conforté.

Le retour de l'Australie marque un isolement total des États-Unis. Ceux-ci ne se donnent même plus la peine d'élaborer un schéma alternatif. En outre, la mise en œuvre de politiques de type Kyoto par de plus en plus d'États et de villes au sein même des États-Unis renforce encore cette tendance. Mais d'un point de vue formel, il va falloir attendre le 4 novembre 2008.

Il s'est en outre confirmé que la négociation avec les grands pays émergents sur la nature et le niveau de leurs engagements futurs ne démarrera concrètement qu'après l'expression de la nouvelle politique américaine par la personne qui sera élue en novembre. Jamais ils ne prendront des

obligations si les États-Unis restent à l'écart.

2 - Des extensions sont d'ores et déjà décidées

On restera donc dans le cadre du Protocole de Kyoto ; même un "Kyoto +". Dans trois domaines, la COP de Bali a travaillé à des avancées qui prendront la forme d'extensions du Protocole de Kyoto :

- la prise en charge de la déforestation de la forêt équatoriale, responsable d'un cinquième des émissions de gaz à effet de serre ;
- la prise en charge d'actions au titre de l'adaptation, mais sans que la question du financement soit réglée ;
- et l'intégration d'actions de recherche et de transferts de technologies.

3 - Mais on n'est pas parvenu à fixer des objectifs climatiques

Le 4e rapport du GIEC, largement diffusé et commenté tout au long de l'année 2007, avait décrit les grandes lignes d'un scénario de riposte au changement climatique confirmé, en montrant notamment que l'on pouvait :

- viser un réchauffement qui reste inférieur à 2 °C ;
- en allant vers une division par 2 des émissions mondiales de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 ;
- en une réduction des émissions des pays industrialisés par rapport à 1990 comprise entre 25 et 40 % pour 2020.

Du mandat de Berlin à la feuille de route de Bali

Le document adopté est plus succinct que le projet initial dont la discussion s'est transformée, lors de la séance finale, en véritable forum politique.

Le mandat de Berlin en 1995 fixait la marche à suivre pour arriver deux ans plus tard à Kyoto, avec un véritable mandat politique : élaborer une vision commune de l'intérêt général, déterminer des objectifs quantifiés, fixer des règles d'équité, répartir les efforts.

Il avait constitué à cette fin un organe spécifique chargé de produire les textes préparant Kyoto. Bali crée aussi un organe de ce type, le Groupe ad hoc sur la coopération à long terme. Le catalogue des sujets à traiter est large, et il y a un agenda : il faut avoir terminé pour la 15ème COP en 2009 (Copenhague), et il y aura quatre réunions plénières en 2008 (avril, juin, août/septembre et décembre).

Mais il n'y a pas de mandat politique à proprement parler, le forum improvisé n'ayant pu déboucher sur de premiers arbitrages.

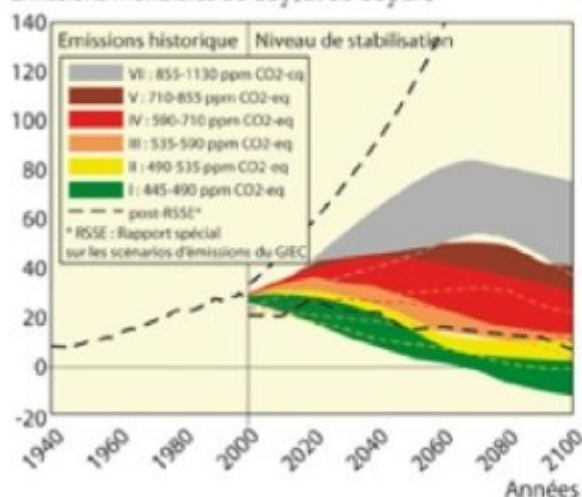
L'Union Européenne avait validé ce scénario, pour ce qui la concernait, et même une réunion des pays industrialisés au mois d'août à Vienne - mais dépourvue de capacité à prendre des décisions - lui avait marqué sa préférence comme l'exprime son rapport : "D'après la contribution du Groupe de travail III au quatrième rapport d'évaluation, pour atteindre le niveau de stabilisation le plus faible évalué dans le cadre des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental à ce jour (c'est-à-dire la stabilisation du réchauffement à 2 °C, ndla), et limiter en conséquence les dommages potentiels, les

Parties visées à l'annexe I devraient, d'ici à 2020, ramener collectivement leurs émissions à un niveau de 25 % à 40 % inférieur aux niveaux de 1990 par les moyens qui pourront être à leur disposition pour atteindre ces objectifs”.

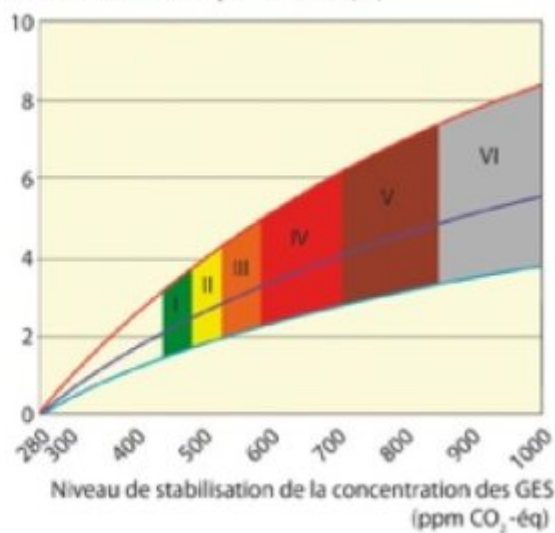
La crédibilité de sa mise en œuvre avait donc progressé avant Bali. Pourtant, la Conférence ne s'est finalement pas prononcée clairement en sa faveur. Se contentant de citer, par une note de bas de page, une famille de scénarios. Celle de la limitation du réchauffement à 2 °C, la plus volontaire, n'en étant qu'une parmi d'autres. La raison en fut le débat trop longtemps étouffé sur la place des pays en développement dans la politique climatique mondiale.

Réduction des émissions et stabilisation du réchauffement

Emissions mondiales de CO₂ (Gt de CO₂/an)



Augmentation moyenne mondiale de température au-dessus du niveau préindustriel (°C)



EDD56_G1

À droite : relation correspondante entre l'objectif de stabilisation et l'augmentation de la température mondiale moyenne à l'équilibre par rapport à l'époque préindustrielle.

À gauche : émissions mondiales de CO₂ de 1940 à 2000 et fourchettes d'émissions de 2000 à 2100 pour des catégories de scénarios de stabilisation.

Le scénario de stabilisation du réchauffement à 2 °C se situe dans la plage verte des deux graphiques : concentration des gaz à effet de serre plafonnée à 450 ppm à la fin du siècle, réduction des émissions d'un facteur 2 en 2050 et se poursuivant par la suite.

Que s'est-il donc passé ?

L'opposition la plus forte est venue des pays en développement et des pays émergents sur l'objectif pour 2050. Une division par deux des émissions mondiales constitue, de fait, un engagement contraignant portant sur tous les pays, y compris les pays en développement. Or cela était formulé sans clé de répartition entre pays industrialisés et pays en développement répondant à une règle d'équité. Le blocage qui s'est exprimé à Bali est grave. Il a un sens politique réel. Le G77 qui regroupe les pays en développement n'avait pas tort d'exprimer que la fixation d'objectifs climatiques, évidemment contraignants, comme point d'entrée dans la nouvelle négociation, induisait un nouveau traité sur des bases de fait différentes de celui de Rio et de celui de Kyoto. Mais ce changement il faut à la fois l'assumer et en tirer toutes les conséquences.



Un train étrange se perd dans le brouillard...

À l'issue d'une année exceptionnelle pour le travail scientifique, l'exploration des données économiques et financières, la sensibilisation sur le sujet, doublement soulignée par le Prix Nobel de la Paix, et dans un contexte de convergence entre ONG, experts, intellectuels et médias, la Conférence s'est ouverte dans l'euphorie. Mais le convoi qui s'ébranlait pour la négociation n'en était pas moins chaotique.

Le véhicule de tête est représenté par l'Union Européenne, qui a formulé dès mars 2007 sa propre vision de ses engagements : ce devra être 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990. Et 30 %, si d'autres pays font des efforts équivalents.

Un véhicule est, lui, arrêté. Ce sont les États-Unis, en attente d'un nouveau chauffeur avec permis de gouverner, qui arrivera en novembre 2008. Leur position a néanmoins fortement évolué depuis le refus de Georges W. Bush de ratifier le Protocole de Kyoto. Pour la diplomatie américaine, le changement climatique existe bel et bien. Il faudra réduire fortement les émissions. Mais au plan des actions, la doctrine reste la même, ce n'est à la communauté internationale de fixer, ni des objectifs de réduction, ni un menu obligatoire d'actions. C'est, selon eux, à chaque pays de faire ses propres choix. Cependant, plus de la moitié de la population américaine est déjà impliquée dans des politiques cohérentes avec le Protocole de Kyoto : dans les États du nord-est, de la côte Pacifique et dans de nombreuses villes. Il était clair dès le départ à Bali que les États-Unis n'étaient plus en position de force, tout en gardant une capacité considérable de blocage et la commande du calendrier.

Deux autres véhicules ont pris position derrière pour s'assurer que le convoi repartira bien un jour, l'Inde et la Chine. Leur position : pas de prise d'engagement si le pays le plus émetteur ne se réinscrit pas fortement dans le dispositif international de lutte contre le changement climatique.

Un véhicule avance à son rythme, le Japon, aussi prudent dans sa prise d'engagement que sérieux dans ses actions.

Enfin un véhicule klaxonne pour se faire entendre et secourir : les pays en voie de développement, les plus victimes du changement climatique. Leur demande : du soutien pour s'adapter aux changements enclenchés, des transferts de technologies et d'argent. Leur position est délicate, car leur motivation principale reste l'éradication de la pauvreté et l'entrée dans le développement. La

Conférence de Rio de 1992 avait pris acte de l'articulation forte entre les questions d'environnement et celles de développement au travers du développement durable. Le mandat de Berlin avait acté des "responsabilités communes mais différenciées" entre eux et pays développés. Ils ont dès lors adopté une position faite surtout d'exigence et d'attente : "le changement climatique est le fait des pays industrialisés, principaux émetteurs, et donc, ce n'est pas, dans un premier temps, aux pays en développement à s'engager dans ce qui est ressenti comme source de contraintes économiques". Progressivement, cette position s'est révélée insuffisante et intenable. Les effets du changement climatique frappent en premier les pays en développement : atolls et grands deltas peuplés menacés de submersion, progression des déserts, changement de régimes des pluies, événements extrêmes dévastateurs, risques sanitaires... Dès lors, une vérité émerge : être victime, c'est déjà participer.

Plus encore que les autres, les pays en développement ont intérêt à ce que la lutte contre le changement climatique entre dans une phase active et collective. Mais ils craignent que des normes universelles comme la division par deux des émissions mondiales constituent de fait un engagement contraignant portant sur tous les pays sans distinction, et même comme une entrave au développement. Constatant que le point d'entrée choisi pour les nouvelles négociations était une révision complète de Kyoto, sans que les nouvelles règles d'équité aient été abordées, le G 77 a considéré que l'on s'engageait sans l'avouer dans l'élaboration d'un traité complètement différent.

Or les négociateurs se sont en quelque sorte perdus dans le brouillard. Et il y a de quoi. La non-ratification américaine du Protocole de Kyoto les a obligés à voir double : un processus de négociation qui regroupe tous les pays dans la mise en œuvre de la Convention de Rio (mais où on ne doit parler ni d'obligations contraignantes, ni de mécanismes financiers) et un second processus avec les mêmes pays, à l'exception des États-Unis, où l'on prépare la fixation des objectifs quantifiés de seconde période de Kyoto et l'évolution des mécanismes financiers, tout cela focalisant l'attention sur les contradictions entre pays industrialisés. Les négociateurs n'y voient plus très clair non plus du fait de textes juridiques extrêmement complexes, et en expansion permanente, qui se stratifient de réunion en réunion. La complexité de la forme rend le fond illisible et la prospective brouillée : on n'a pas vu arriver le problème, malgré nombre de signes annonciateurs antérieurs.

...Et bute sur l'obstacle

L'accident est donc venu des pays émergents soutenus par l'ensemble des pays en développement. La présidence de la conférence fut accusée de chercher, par les textes préparés pour la négociation finale de la conférence de Bali, à sortir des fondements à la fois de la Convention de Rio et du protocole de Kyoto, alors que la plupart des engagements antérieurs souscrits vis-à-vis des P.E.D. depuis Rio n'ont pas été tenus.

Cette colère des pays en développement a pris dans la nuit finale de négociation la forme d'un défilé d'intervention des délégués des pays en développement avec, en accusateurs principaux, la Chine et l'Inde. La présidence de la Conférence et le Secrétariat de l'ONU ont été directement mis en cause dans la séance finale, ce qui est rarissime dans ce monde feutré de la diplomatie. Cela n'a pu qu'être consécutif à des messages répétés et non entendus soulignant que le scénario envisagé de la direction de la COP mènerait à une impasse. Mais, du coup, trois réalités vont devoir être prises en compte :

1° Les rapports de force changent. La Chine et l'Inde sont maintenant au centre du jeu :

- Aucun accord ne peut être conclu sans leur signature et surtout leur participation active du fait de leur niveau croissant d'émissions ;
- En prenant en charge les attentes de pays en développement - ou du moins en s'attribuant ce

rôle - , ils renforcent du même coup leur poids dans la négociation ;

- Seuls eux ont la capacité d'imposer aux États-Unis une prise d'engagements de niveau élevé ;
- L'Inde s'est fait depuis le début des négociations sur le climat une spécialité reconnue de l'approche scientifique des liaisons climat-développement.

2° C'est un véritable débat politique de haut niveau qui a été ouvert. Il n'a pas eu, sur place, de conséquence immédiate. Mais on sait au moins d'où il faut repartir pour que le processus conduisant à Copenhague en 2009 aboutisse. Il porte évidemment sur l'avenir de la coopération climatique internationale, mais aussi plus généralement sur les transformations profondes qui marqueront ce siècle et la manière de les gérer pacifiquement.

3° L'Europe continue d'être le pôle qui tire la négociation. Elle reste motrice dans la fixation des objectifs climatiques, dans la prise d'engagements et dans la mise en place des mécanismes financiers. Cette position doit être complétée par une vision politique de l'équilibre général de la future négociation. Il lui faut pour cela penser ce que va devoir être le "vrai" mandat de Bali, celui qui résulte de cette ultime journée de débats.

Pour que la négociation reparte : le vrai mandat de Bali

Le débat politique très vif des dernières 24 heures de Bali fournit un mandat implicite des plus clairs. Un vrai mandat politique. Même s'il n'est consigné dans aucun texte juridique finalisant la conférence de Bali, il exprime un impératif assigné à la communauté internationale.

1 - D'abord, entrer par le développement

La question à laquelle il faut répondre ne concerne pas que les pays en développement, mais bien toute l'humanité : quels modes de vie seront possibles pour une humanité de 9 milliards d'êtres humains vers le milieu du siècle dans un contexte où s'impose l'obligation de stabilisation du climat ?

Ne pas répondre à la question, c'est implicitement se situer sur une option négative et donc d'une montée grave des conflits dans le monde. C'est pour le moment assurément échouer dans la négociation climat, chacun manœuvrant pour minimiser ses engagements faute de la vision claire d'un autre mode de développement.

Il ne faut pas oublier non plus - et cela a été malheureusement le cas à Bali - la dure leçon de La Haye en 2000 : pour faire avancer la partie réticente des pays industrialisés, il faut faire des avancées en direction des pays en développement.

2 - Fixer des objectifs de stabilisation du climat terrestre

Si un processus collectif d'engagement vers un développement équitable émerge, alors la décision d'objectifs de stabilisation du climat terrestre pourra être obtenue, en étant assortie de clés de répartition des limites d'émission par grandes catégories de pays pour donner des garanties d'équité.

3 - Décider des formes d'engagements des différents types de pays

Ensuite, il conviendra d'entrer dans le détail des niveaux et des formes d'engagement des différentes catégories de pays. La logique d'une stabilisation du climat exige bien de fixer des engagements à tous les pays, y compris les plus pauvres. Il s'agit donc d'entrer dans un système où l'objectif de stabilisation du climat reposerait sur une participation active de tous.

Les travaux de recherche engagés un peu partout dans le monde ont permis de concevoir trois grands types d'engagements :

- des engagements contraignants pour les pays industrialisés dans la foulée de ceux souscrits à Kyoto ;
- des engagements contraignants pour les pays émergents calculés sur la base d'une trajectoire d'émission fortement diminuée par rapport à la croissance économique ;
- des engagements non contraignants pour les pays en développement (c'est-à-dire sans sanction en cas de non atteinte des objectifs) avec un intéressement financier monnayant leurs réductions d'émissions réalisées, au-delà d'un seuil fixé, sur le marché du carbone.

4 - Intégrer les questions énergétiques dans le débat mondial

À Bali, il n'y a eu aucune discussion sur le quadruplement du prix du pétrole et du gaz depuis la décision de Kyoto, comme si le changement complet de contexte énergétique ne modifiait pas les données économiques de la négociation climat. Ce silence renvoie à une absence symétrique, celle du changement climatique dans le volet énergie du Sommet de Johannesburg et de ses suites. Cette séparation des sujets est absurde, alors que l'une et l'autre question devraient être abordées en termes de développement et de développement durable.

5 - Impulser une dynamique dans la mise en œuvre sur le terrain

Enfin, signer un traité ne suffit pas, les résultats médiocres du Protocole de Kyoto l'attestent, il faut construire un cadre d'action beaucoup plus dynamique. Il est ainsi très regrettable que jusqu'à présent les organes de direction de la Convention et du Protocole ignorent cette dimension - aucun cadre n'est par exemple encore proposé aux collectivités locales qui veulent participer. Celles-ci sont en effet appelées à décliner les objectifs globaux dans des plans climat de niveau territorial, de préférence intégrés à des stratégies de développement durable.

Notes

[1] Mais pas le protocole lui-même, en dépit de ce qu'ont prétendu des commentateurs un peu pressés.

Bibliographie

Pour en savoir plus

- RESEAU ACTION CLIMAT, 4D et alii : Changements climatiques : équité et solidarité internationale, 2003. Disponible au Secrétariat de 4D.
- GLOBAL CHANCE en coédition avec COURRIER DE LA PLANÈTE, numéros 10 (mars 1998) et 14 (mars 2001).

Lire également dans l'encyclopédie

* Collectif de l'Encyclopédie du DD, {[Visite guidée de la gouvernance mondiale du climat-> 102]} (n°75) Décembre 2008 * Pierre Radanne, {[La négociation sur le climat à l'ouverture de la Conférence de Poznan->103]} (n°76) Décembre 2008 * Michel Mousel, {[L'effet de serre c'est la vie->51]} (N°26) Janvier 2007. * Michel Mousel, {[La dérive du climat, une crise écologique->62]}

(N°27) Janvier 2007.

Sur Internet

- CHANGEMENTS CLIMATIQUES : [Guide explicatif des accords internationaux-><http://www.effet-de-serre.gouv.fr/>], MIES, 2005