

# LES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ENTRE 1992 ET 2011 : ÉVOLUTION DES ENJEUX

VENANCE JOURNÉ \*

*Cet article retrace les principales étapes des négociations sur le climat depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992. Après avoir rappelé les éléments principaux du Protocole de Kyoto, il décrit les enjeux des discussions pour les pays en développement et l'importance grandissante prise par les pays émergents. Il expose enfin comment la logique d'engagements contraignants de réduction d'émissions au cœur des négociations jusqu'à Kyoto se réoriente maintenant autour d'engagements, de réduction nationaux volontaires.*

C'est au début des années 1970 que s'est généralisée la prise de conscience des conséquences environnementales de la croissance simultanée de la population, de l'activité économique et de l'utilisation des ressources naturelles. Parmi celles-ci, le changement climatique provoqué par une augmentation de la concentration de gaz à effet de serre (GES), phénomène qui avait été décrit pour la première fois en 1896 par le savant suédois Arrhénius et sur lequel l'alerte des scientifiques avait atteint les responsables politiques au milieu des années 1980.

Lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, en présence de 120 chefs d'État, ont été signées trois conventions qui forment la colonne vertébrale des traités multilatéraux de développement durable : ce sont la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui compte maintenant 194 parties, la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur la désertification. À Rio, c'est donc bien de développement-durable qu'il s'agissait, la participation des pays en

---

\* CHERCHEUR AU CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (CIRED-CNRS)

développement (PED) étant bien reconnue comme indispensable pour maîtriser les conséquences de ces croissances multiples au niveau de la planète.

Contrairement à beaucoup de problèmes environnementaux par le passé, tel le trou dans la couche d'ozone, le changement climatique est sujet à de nombreuses incertitudes, que ce soit sur les phénomènes en jeu, leurs rétroactions, leur ampleur, les conséquences, surtout régionales, ou encore sur les coûts des stratégies à mettre en place pour y faire face (limitation des émissions et adaptation aux impacts) et des dommages. Comme toute stratégie devrait impliquer des mesures dans des secteurs comme l'énergie ou l'usage des sols à l'échelle mondiale, l'enjeu était de taille et les gouvernements ont donc eu besoin d'informations aussi objectives que possible sur les causes des changements climatiques, ainsi que leurs conséquences et les solutions qui pourraient être adoptées. Pour répondre à cette nécessité, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a été créé en 1988 avec pour mandat de dresser l'état de l'art de la connaissance en matière de changement climatique. Le GIEC, qui regroupe plusieurs milliers de scientifiques dans le monde, établit des rapports quadriennaux suivant une stricte procédure de double revue par les pairs.

Dans son quatrième rapport d'évaluation, paru en 2007, le GIEC a alerté de façon plus pessimiste que précédemment sur les conséquences des émissions de GES et donc sur la nécessité de les réduire drastiquement: les émissions mondiales ont augmenté de 20% entre 1995 et 2005, les émissions des pays industrialisés (PI) continuent de croître et l'augmentation de température constatée ces cinquante dernières années serait « très probablement » due à l'augmentation de la concentration de GES. Ce rapport comporte aussi un schéma faisant apparaître que les effets du changement climatique seront particulièrement graves si la température moyenne mondiale dépasse la température pré-industrielle de plus de 2 °C. Bien qu'un seuil de danger soit difficile à quantifier régionalement, et même impossible à l'échelle de la planète, cette valeur de 2 °C a été considérée comme la limite à ne pas dépasser. Cela implique de stabiliser la concentration de GES à 450 ppm et pour cela, diviser par 2 d'ici 2050 les émissions mondiales qui devront commencer à diminuer à partir de 2015, ce qu'on appelle le « pic des émissions » ; les émissions des PI doivent être divisées par 4 en 2050 et donc commencer à réduire d'une valeur comprise entre 25 et 40% en 2020. Les PED devraient suivre une trajectoire d'émission substantiellement inférieure à celle de leur scénario au fil de l'eau.

## **1992-2001 : un Protocole pour limiter les émissions des pays industrialisés, utilisant des outils de marché**

Suivant l'article 2 de la CCNUCC, l'objectif ultime est de « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Considérant que les émissions des PI ont contribué à leur développement et qu'elles sont aussi la cause principale du problème climatique, la négociation sur le climat a été structurée autour de la réduction des émissions, suivant le principe des « responsabilités communes mais différenciées », et les discussions ont été focalisées sur la composante environnementale du changement climatique, c'est-à-dire la réduction des émissions de GES par les PI.

Le Protocole de Kyoto <sup>1</sup> signé en 1997 définit des « quantités assignées » d'émissions de GES que chaque État-partie de l'annexe 1 (les PI) ne devra pas dépasser durant une première période d'engagement 2008-2012. Le Protocole institue trois mécanismes de marché : les permis d'émissions négociables qui permettent des échanges entre parties ayant des objectifs de réduction, – ce qui a conduit à l'instauration d'un marché international du carbone entre les PI –, la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre, ces deux derniers étant des mécanismes de projets permettant d'obtenir des crédits d'émission pour des réductions effectuées dans des pays de l'Europe de l'Est ou dans les PED. Ces mécanismes offrent donc une double flexibilité, spatiale (possibilités de réaliser des réductions dans d'autres pays) et temporelle (les réductions sont comptabilisées sur une période de quatre années).

Un accord international sur les politiques environnementales peut porter soit sur des objectifs de réduction quantifiés répartis par pays, soit sur des instruments d'incitation. À Rio, les pays de l'OCDE se sont engagés à stabiliser leurs émissions à leur niveau de 1990 et la négociation s'est donc enclenchée sur une approche par objectifs de réduction proportionnels aux émissions passées. Les moyens d'atteindre ces réductions ont été au centre des débats, l'efficacité économique - la minimisation des coûts - étant le paramètre primordial. Chaque partie pouvant décider des moyens à mettre en place, cela a eu pour conséquence le choix

---

<sup>1</sup> La CCNUCC est une convention cadre. Elle a été amendée par des accords ultérieurs, tels le Protocole de Kyoto.

du système de permis d'émissions négociables : en effet, une fois les objectifs de réduction adoptés, chaque pays a intérêt à pouvoir se procurer des permis d'émission sur un marché international de façon à éviter les mesures trop coûteuses sur son propre sol <sup>2</sup>.

Le texte de mise en œuvre du Protocole de Kyoto est un document de 250 pages sur lequel les parties se sont mises d'accord à la Conférence des parties (CDP) de Marrakech en novembre 2001. Il est l'aboutissement d'un processus difficile qui a vu, entre autres, le retrait des États-Unis, le plus gros émetteur de la planète à l'époque. En effet, en mars 2001, les États-Unis ont annoncé qu'ils ne ratifieraient pas le Protocole de Kyoto, pour la double raison que cela porterait atteinte à leur économie et que tous les PED étaient exempts d'engagements de réduction. Ce retrait sera le prélude à une longue période d'incertitudes et de stagnation dans les négociations.

Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005 après la ratification par la Russie. Il ne concerne que 38 PI, totalisant seulement le quart des émissions mondiales. Les deux principaux émetteurs, la Chine et les États-Unis, n'ont aucun engagement.

L'objectif du Protocole correspondait à une réduction des émissions de 5,2% en moyenne mondiale par rapport aux émissions de 1990. C'est modeste, sans aucune commune mesure avec ce qui est nécessaire ; mais, si l'on compare avec les tendances en cours, cela représentait une véritable rupture pour des secteurs comme l'énergie, les transports ou l'habitat. C'est le premier - et toujours le seul - engagement juridiquement contraignant de réduction des émissions et, à ce titre, il représente une réelle avancée sur le plan du droit international puisque les pays ont accepté une perte de souveraineté pour la sauvegarde d'un bien commun. Cependant, il n'existe aucune autorité supranationale pouvant faire respecter l'accord et la pénalité en cas de non-respect est infligée à la seconde période d'engagement, alors que, jusqu'à présent, seule la première période a été négociée et que celle-ci prend fin en 2012.

### **Les pays en développement et l'ascension des pays émergents**

Le G77-Chine, regroupant l'ensemble des PED en un bloc unique de négociation dans les enceintes de Nations unies, compte

---

<sup>2</sup> R. Baron, J. C. Hourcade, et O. Godard, *Les instruments économiques internationaux et le changement climatique*, Paris : Ed. de l'OCDE, 107 p., 1993.

maintenant 130 pays. C'est un groupe des plus hétérogènes, que ce soit en matière de niveau de richesse, d'émissions ou de vulnérabilité au changement climatique. Plusieurs sous-groupes de pays ont des intérêts très divergents et défendent des positions totalement opposées sur certains aspects des négociations. D'un côté, la grande majorité des pays de l'OPEC, l'Arabie saoudite en tête, mais à la notable exception de l'Iran, font tout leur possible pour ralentir, voire bloquer, les négociations. De l'autre côté du spectre, certains pays, particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique, sont déjà en train d'en ressentir les effets et donc en faveur d'un renforcement des engagements de réduction : ce sont les pays les moins avancés, dont l'activité économique est principalement agricole, très sensibles aux perturbations de précipitations, et les pays du groupe des petits États insulaires (43 États), pour lesquels la hausse du niveau de la mer – et la fréquence accrue des ouragans – risquent de rendre leur territoire inhabitable à l'horizon de quelques dizaines d'années. Il est à souligner que la position de négociation du G77-Chine est remarquablement unie et stable depuis le début, et l'une des raisons en est leur intérêt commun quant au maintien de souveraineté nationale et au respect du droit au développement économique.

La négociation du Protocole de Kyoto, essentiellement menée par les PI, s'est focalisée sur la réduction des émissions par ces derniers, et la question cruciale des trajectoires de développement des PED a donc été laissée de côté. Cependant, pour deux raisons, il était essentiel que les PED s'engagent sur des modes de développement à bas contenu en carbone : 1) les concentrations de GES ont depuis longtemps atteint un niveau alarmant, la participation des PED est donc nécessaire, et 2) le fait que les constantes de temps se comptent en dizaines d'années pour la mise en œuvre des technologies dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'habitat, ainsi que pour la durée de vie des infrastructures.

Cependant, les PED ont toujours été fermement unis dans leur opposition à toute demande d'engagements de réduction les concernant pour les trois raisons suivantes. Premièrement, ils envisageaient le changement climatique comme une question de long terme, leurs priorités les plus urgentes concernant la réduction de la pauvreté et le développement et, à ce titre, ils ont toujours demandé des transferts financiers et de technologies.

Deuxièmement, la question de l'équité dans les modalités de partage de la ressource que constitue l'atmosphère n'a jamais été vraiment traitée : c'est d'ailleurs l'origine de toutes les

difficultés dans les négociations après 2001. En effet, la limitation des émissions implique une discussion sur les droits à utiliser l'atmosphère et la logique du Protocole de Kyoto (réduction proportionnelle aux émissions passées) défavorise les PED. Leur préoccupation n'est donc pas tant de savoir quand ils devront entrer dans le système de limitation des émissions, mais suivant quelle règle d'allocation des droits à émettre. Les PED étaient conscients de leur position de faiblesse dans les négociations et de la croissance inéluctable de leurs émissions, et ils craignaient que ces conditions défavorables ne se traduisent, par la suite, en un accord qui leur transfère une bonne partie de la charge des réductions<sup>3</sup>.

Troisièmement, l'asymétrie du changement climatique où les populations les moins responsables du problème sont précisément celles qui en seront le plus négativement affectées, par manque de ressources financières et technologiques et à cause de leurs conditions géographiques particulières. Ces populations, parmi les plus vulnérables, devront s'adapter, mais l'ampleur des impacts et les coûts d'adaptation sont encore très incertains. La prise en compte des dommages subis est un aspect essentiel de l'équité et les PED réclament des financements des PI à titre de compensation.

Depuis ces dernières années, les poids économiques et démographiques des grands pays émergents, le Brésil, la Chine et l'Inde en particulier, leur donnent une position prépondérante dans le G77-Chine. Ces pays ont connu une croissance économique remarquable, accompagnée d'une forte hausse des émissions, ce qui rend leur participation indispensable dans la stratégie de réduction des émissions mondiales. En effet, les émissions de la Chine sont passées de 6% des émissions mondiales en 1973 à 22% en 2008 et elles ont maintenant dépassé celles des États-Unis. Cependant, les émissions par habitant des PED sont très inférieures à celles des PI et le resteront encore au moins jusqu'à la fin du siècle: en 2008, les émissions par habitant dues aux combustibles fossiles étaient de 4,91 tCO<sub>2</sub>/hab en Chine, de 1,25 tCO<sub>2</sub>/hab en Inde, de 1,90 tCO<sub>2</sub>/hab au Brésil et la moyenne pour les pays non-OCDE était de 2,86 tCO<sub>2</sub>/hab,

---

<sup>3</sup> P.R. Shukla, «Justice, Equity and Efficiency in Climate Change, A Developing Country Perspective», in Ference Toth (Ed.), *Fairness Concerns in Climate Change*, Earthscan Publications, London, 1999.

alors que la moyenne de l'OCDE est de 10,61 tCO<sub>2</sub>/hab et celle des États-Unis de 18,38 tCO<sub>2</sub>/hab <sup>4</sup>.

Ces pays émergents se sentent assez forts pour négocier directement avec des PI et concluent des partenariats et des accords bilatéraux en matière de technologies énergétiques, avec les États-Unis ou l'Union européenne (UE), liant assistance au développement, technologies énergétiques et changement climatique. Par exemple, le «partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat» regroupe huit pays totalisant la moitié de la population mondiale et la moitié de la consommation énergétique, et il a pour objectif de développer des technologies énergétiques propres; les États-Unis et l'Inde ont un partenariat pour améliorer l'accès à l'énergie et promouvoir une croissance à basse intensité en carbone par la recherche sur les technologies vertes et leur diffusion. Ces partenariats ayant été négociés sans contrepartie en matière de réduction d'émissions, les pays émergents sont d'autant moins incités à envisager des engagements contraignants, ce qui contribue à l'intransigeance persistante du G77-Chine sur cette question.

Il n'en reste pas moins que le changement climatique est une réelle préoccupation des dirigeants de ces pays qui ressentent déjà les effets des pressions grandissantes sur les ressources en eau (sécheresses, inondations, diminution des glaciers dans la chaîne himalayenne, etc.). Dans le Programme national chinois sur le changement climatique, publié en juin 2007, le gouvernement chinois s'est engagé à restructurer l'économie, à promouvoir les technologies énergétiques propres et à améliorer l'efficacité énergétique. À la suite de la publication des projections alarmistes du GIEC de 2007, les grands pays annoncent des mesures de réduction significatives. La Chine a inclus un système de «*cap-and-trade*» (plafonnement et échanges) dans son cinquième plan (2011-2015). En 2009, à Copenhague, la Chine et l'Inde annoncent des objectifs de réduction des émissions par unité de PIB: 40-45% en 2020 par rapport à 2005 pour la Chine et 24% pour l'Inde. Néanmoins, ces chiffres correspondent cependant à des augmentations nettes de GES pour des croissances économiques du même ordre de grandeur que celles des années précédentes.

La Chine investit fortement dans les énergies renouvelables: 54,4 milliards de dollars dans des projets d'énergie éolienne et solaire et d'autres technologies vertes, en augmentation de 39%

---

<sup>4</sup> CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion, IEA statistics, 2010.

par rapport à l'année précédente, devant l'Allemagne, 41 milliards de dollars, et les États-Unis, 34 milliards de dollars. Les entreprises chinoises ont effectué quasiment la moitié de la production mondiale de modules solaires et turbines éoliennes <sup>5</sup>.

Enfin, de façon à coordonner leurs positions de négociation, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde se sont constitués en un groupe, intitulé BASIC, lors d'une réunion à Pékin en novembre 2009. Comme on le verra par la suite, ce groupe s'est imposé comme une force majeure de négociation dès la CDP de Copenhague.

### **Deux voies de négociation pour l'« après 2012 »**

À partir de 2002, une nouvelle phase de négociations s'est ouverte et les débats se sont focalisés sur le futur, l'« après-2012 », c'est-à-dire sur le type d'accord à mettre en place après la première période d'engagement du Protocole. L'autre sujet, timidement abordé à partir de 2002, concerne l'adaptation au changement climatique. Le Troisième rapport d'évaluation du GIEC, publié en 2001, avait mis en relief le fait que les émissions continuaient d'augmenter et que des impacts négatifs commençaient à se faire sentir : il a identifié les zones de pressions sur les ressources (eau) et les écosystèmes fragiles, ainsi que les activités économiques (agriculture) qui seraient affectées. Les négociations se sont donc aussi portées sur les politiques d'adaptation, qui nécessiteraient l'octroi de nouveaux financements pour les pays les plus pauvres <sup>6</sup>.

L'agenda des discussions a concerné les quatre domaines d'action pour le futur régime climatique : réduction des émissions de GES, adaptation aux changements climatiques, développement et transfert de technologies, et financement. Deux groupes de travail sont créés. Travaillant en parallèle, ils devaient aboutir à des propositions visant à être entérinées lors la conférence de Copenhague en 2009. Ce sont :

– Le « Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements pour les parties visées à l'annexe 1 au titre du Protocole de

---

<sup>5</sup> «Who's winning the clean energy race», *Pew Charitable Trusts*, mai 2010.

<sup>6</sup> L'Institut international sur le développement durable (Canada) publie un compte rendu détaillé pour chaque réunion du processus de négociations (sessions intermédiaires et CDP). Les archives sont disponibles sur le site [www.iisd.ca](http://www.iisd.ca)

Kyoto», (AWG-KP) <sup>7</sup> dont le mandat, sur la base de l'article 3.9 du Protocole <sup>8</sup>, est de proposer un amendement au protocole sur les engagements des PI pour les périodes postérieures à 2012. Ce groupe a été institué à la CDP de Montréal en 2005.

– Le «Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention» (AWG-LCA) <sup>9</sup> établi à la CDP de Bali, a pour but de négocier les actions à mettre en œuvre par l'ensemble des parties pour soutenir l'objectif de la Convention. C'est une approche globale – la «vision partagée à long terme» – comportant des engagements d'atténuation de la part des PI, des «mesures d'atténuation appropriées au niveau national» (MAAN) par les PED, ainsi que des actions d'adaptation, des transferts de technologies et des apports de ressources financières et d'investissements. La réduction des émissions provenant de la déforestation ou de la dégradation des forêts est aussi incluse dans le mandat du groupe. Rien n'était précisé sur la forme juridique de l'accord envisagé : décisions de la CDP, amendements à la Convention ou nouveau traité international.

La question s'est rapidement posée de savoir si ces deux groupes devraient arriver à un accord unique ou à des accords séparés, l'un proposant un amendement au Protocole de Kyoto, l'autre sur la CCNUCC. De nombreux PI (Australie, Canada, Japon, Russie par exemple) ne voulaient pas accepter de nouveaux engagements en l'absence d'engagements contraignants de la part des États-Unis et de certains PED, en particulier les pays émergents : ils préfèrent donc un accord global unique en fusionnant les deux voies de négociation (AWG-LCA et AWG-KP), ce qui remplacerait le Protocole de Kyoto. Les États-Unis sont évidemment en faveur d'un accord unique et ils ont indiqué depuis 2001 que leurs éventuels engagements ou actions seraient décidés unilatéralement. Quant à l'UE, dans son Plan climat publié en février 2007, elle s'est engagée à *réduire unilatéralement ses émissions de 20 % en 2020 par rapport à 1990. Elle a indiqué en 2009, qu'elle pourrait aller jusqu'à 30 % de réduction dans*

---

<sup>7</sup> Acronyme anglais du groupe de travail : *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*.

<sup>8</sup> « La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole entame l'examen de ces engagements sept ans au moins avant la fin de la première période d'engagement visée au paragraphe 1 ci-dessus. »

<sup>9</sup> Acronyme anglais du groupe de travail : *Ad hoc working group on long term cooperative action under the Convention*.

*le cadre d'un accord mondial si les États-Unis, entre autres, y participaient.*

Par contre, les PED sont farouchement opposés à un accord unique et insistent pour que le processus de Kyoto continue. Ces deux voies de négociation étaient considérées comme nécessaires et complémentaires pour maintenir des engagements contraignants de la part des États parties au Protocole de Kyoto et pour que les États-Unis prennent, au titre de la Convention, des engagements comparables à ceux des autres PI. Les PED s'engageraient à agir pour réduire leurs émissions, par la mise en œuvre de MAAN, pourvu que leur soient fournis soutiens financiers et transferts de technologies.

Cependant, les deux groupes de travail avaient peu progressé, en particulier pendant l'année 2009, malgré leurs multiples réunions préparatoires. Il était donc peu probable de pouvoir aboutir à autre chose qu'une déclaration politique à Copenhague sans engagement contraignant, les deux groupes de travail n'ayant pas pu conclure leurs négociations à la date butoir qui leur avait été spécifiée à Bali.

### **Conférence des parties de Copenhague (CDP15-décembre 2009)**

Le 22 septembre 2009, une centaine de chefs d'État, réunis à New York pour le sommet des Nations Unies sur les changements climatiques, avaient exprimé leur volonté politique de parvenir à un résultat significatif à Copenhague. Cette CDP était très attendue car elle devait marquer un tournant sur le futur des engagements de réduction et aboutir à un accord pour l'«après 2012». Cela s'est traduit par une médiatisation sans précédent des enjeux et implications de la lutte contre le changement climatique. Le nombre de participants a été le plus élevé de toutes les CDP: plusieurs centaines de ministres, dont 115 chefs d'État ou de gouvernement, et plus de 45 000 personnes inscrites, participants aux délégations nationales, organisations non gouvernementales, secteur privé et observateurs.

La dichotomie habituelle entre PI et PED a été, comme toujours, la principale ligne de fracture dans les discussions, malgré des intérêts très divergents au sein du G77-Chine. Pour la première fois, les émissions des PED sont discutées et ceux-ci ne veulent pas entendre parler d'une réduction de leurs émissions avant que les PI n'aient réalisé des réductions ambitieuses en conformité avec la science – en effet, les émissions des États-Unis par exemple sont supérieures de 17 % à celles de

1990. Les PED refusaient que les financements qu'ils réclament depuis toujours soient liés à des engagements de réduction. L'autre sujet de discorde, ayant suscité de vifs échanges entre la Chine et les États-Unis, a concerné la vérification internationale des MAAN. Les États-Unis insistaient sur la nécessité de garanties de la part des pays émergents sur leurs politiques de réduction d'émissions et de transparence dans le décompte des réductions. De son côté, la Chine estimait que la comptabilité des émissions devrait être basée sur la consommation, plutôt que sur la production comme c'est le cas actuellement, puisque le quart environ de ses émissions est dû à la production de biens vendus à l'étranger. Cela a aussi conduit à d'âpres discussions sur les prérogatives de l'instance qui aurait l'autorité pour vérifier, et a tourné au débat sur le respect de la souveraineté nationale.

La CDP s'est achevée par un accord informel de trois pages. Après un processus très chaotique, le texte définitif a finalement été négocié *in extremis* la dernière nuit entre le président Obama et les dirigeants des quatre pays émergents du groupe BASIC. Lorsque le président Obama a annoncé à la télévision qu'il avait obtenu un accord, la plupart des autres délégations ne l'avaient même pas vu<sup>10</sup>. Bien que l'accord ait été jugé insatisfaisant par la grande majorité des pays, presque tous l'ont accepté pour éviter un effondrement du processus des Nations unies. La vive opposition de plusieurs pays d'Amérique latine a empêché que l'accord ne devienne un document formel des Nations unies et il en a donc seulement été « pris note ».

Cet accord, résumé dans l'encadré 1, contient plusieurs éléments nouveaux: 1) un seuil de dangerosité-2 °C pour la hausse de température mondiale-à ne pas dépasser, 2) une vérification internationale des réductions d'émissions et 3) un apport financier important. Enfin, les pays émergents, qui doivent faire partie de la solution pour le plafonnement des émissions, ont accepté que leurs émissions soient discutées et fassent l'objet d'un examen international.

Les PED et de nombreux analystes ont estimé qu'il constitue un net recul par rapport au processus de Kyoto : il ne contient aucun objectif global à long terme ni de calendrier pour que les émissions commencent à décroître, n'est pas juridiquement contraignant, reste muet sur la seconde période d'engagement alors qu'il semble de plus en plus sûr que certains PI ne seront

---

<sup>10</sup> BBC, « Climate talks battle to save deal », 19 décembre 2009.

pas capables de respecter les engagements pris à Kyoto <sup>11</sup>. L'accord n'indique pas les sources de financement ni la façon dont les fonds seront alloués, et ne donne aucune garantie sur leur matérialisation. Enfin, cet accord semble amorcer une transition de la logique « *top-down* » du Protocole de Kyoto, à celle ascendante, « *bottom-up* », préconisée par les États-Unis, proposant des objectifs nationaux volontaires. Ceux-ci seront soumis à la Convention seulement à des fins d'information.

Au 25 juin 2010, 136 parties étaient associées à l'Accord de Copenhague, dont une quarantaine de PI ont précisé leurs objectifs de réduction et une trentaine de PED dont la plupart ont établi, en plus d'un objectif national chiffré, un descriptif des actions proposées par secteur, par projet ou par ville. Ces actions sont conditionnées à l'octroi de financement et d'aide technologique suffisants de la part des PI.

### **Conférence des parties de Cancún (CDP16, décembre 2010)**

Après la déception de Copenhague et la sur-médiatisation de controverses sur les rapports du GIEC émanant d'un virulent courant « climato-sceptique » à l'étranger et en France <sup>12</sup>, le risque était grand d'une démobilisation des responsables politiques et des populations. Toutes les parties étaient donc très conscientes qu'un échec à la CDP de Cancun aurait sans doute porté un coup fatal au processus multilatéral au sein de l'ONU.

En outre, l'année 2010 a été particulièrement riche en événements cataclysmiques, à l'image de ceux projetés par les modèles climatiques : feux incontrôlables en Russie, inondations du siècle en Australie, ou encore pluies diluviennes en Asie du Sud (Pakistan, Ladakh) aux conséquences catastrophiques (des millions de sans-abri au Pakistan). L'année 2010 a aussi été la plus chaude de toutes les années enregistrées depuis 1990 <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Le Canada, au lieu de réduire ses émissions de GES de 6%, a dépassé de 34% ses engagements de Kyoto et, alors que le Japon s'était engagé à réduire de 6% ses émissions, celles-ci avaient déjà en 2007 augmenté de 9% par rapport à leur niveau de 1990.

<sup>12</sup> Face à ces critiques pour la plupart peu fondées, l'Académie des sciences française a produit un rapport en accord avec les déclarations du GIEC : Académie des sciences, *Le changement climatique*, Rapport de l'Académie des sciences, 26 octobre 2010.

<sup>13</sup> WMO Statement on the status of the global climate in 2010.

Enfin, en novembre 2010, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) avait publié un rapport rédigé par des scientifiques et intitulé « Écart des émissions ». Ce rapport estime à 49 gigatonnes (Gt) de CO<sub>2</sub>, les émissions mondiales en 2020 si les promesses de réduction faites par les parties à Copenhague sont tenues et ce, dans les meilleures conditions, ce qui est loin d'être assuré, et il estime à 44 Gt les émissions à ne pas dépasser pour rester en dessous de la concentration seuil de 450 ppm. Pour donner une idée de l'ordre de grandeur, cet écart de 5 Gt est équivalent aux émissions mondiales du transport terrestre pour l'année 2005<sup>14</sup>.

Entre la CDP de Copenhague et celle de Cancun, les deux groupes de travail se sont rencontrés quatre fois, à Bonn et à Tianjin (Chine). La plupart des PED insistaient pour que les PI s'engagent pour une deuxième période dans le cadre du Protocole de Kyoto, alors que la majorité des PI préfère un accord unique dans le cadre du AWG-LCA, qui englobe tous les grands émetteurs. D'après les propos d'un délégué chevronné à Tianjin, la CDP devra adopter une décision qui « maintienne le Protocole suffisamment vivant pour les PED, mais suffisamment mort pour les PI » – qui, en fait, « maintienne ses fonctions vitales ».

L'accord de Cancun, un texte de 33 pages, entérine les décisions de l'accord de Copenhague et le rend opératoire par la mise en œuvre de plusieurs mécanismes techniques, sur l'adaptation, la technologie et les financements (voir résumé dans l'encadré n° 2). L'accord ne mentionne pas le secteur de l'agriculture, celui-ci contribuant cependant pour 14% des émissions de GES. Les parties n'ont pas réussi à s'entendre sur deux aspects, l'extension du Protocole de Kyoto et le partage équitable des objectifs de réduction, et ils ont laissé à la CDP suivante – à Durban, en décembre 2011 – le soin de les résoudre. Il n'y a pas de date butoir pour l'achèvement des travaux de l'AWG-KP chargé de ces questions. Cependant, le texte spécifie qu'ils devront être achevés « à temps, afin de s'assurer qu'il n'y ait aucun décalage entre la première et la deuxième périodes d'engagement » et les conclusions des travaux de l'AWG-LCA insistent sur la nécessité de réductions importantes de la part

---

<sup>14</sup> Programme des Nations unies pour l'environnement, *The Emissions Gap Report, Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2 °C or 1,5 °C?, A preliminary assessment*, November 2010.

des PI, suivant le principe des responsabilités communes mais différenciées.

L'aspect positif majeur de cet accord est l'ensemble des décisions sur l'infrastructure institutionnelle indispensable pour promouvoir un développement à basse intensité en carbone, et dans laquelle les PED seront représentés à part égale avec les PI. La responsabilité historique des PI est inscrite dans le texte et les promesses de réduction déclarées en 2010 font maintenant partie d'un texte officiel. Tous les pays, y compris et surtout les gros émetteurs, doivent mettre en place des plans nationaux d'atténuation qui seront soumis à un examen international. Il est important que les informations relatives aux stratégies mises en place soient disponibles. L'ensemble des réductions promises conduira cependant à une augmentation de température mondiale de 3 à 5 °C à la fin du siècle.

Cet accord suscite l'inquiétude des PED. Il semble représenter, dans la foulée de l'accord de Copenhague, une nouvelle étape dans le passage d'un régime assorti d'engagements contraignants pour les PI à un système « à la carte » prévoyant des engagements volontaires, suivant la formule des États-Unis de « *pledge and review* », ainsi que dans l'effacement progressif d'une distinction claire entre les PI et les PED - mais cette évolution est considérée aux États-Unis comme « un autre pas dans la bonne direction »<sup>15</sup>. L'accord contient de nouvelles exigences pour les PED, qui nécessiteront des ressources financières et en personnel ainsi qu'un savoir-faire dont ils ne disposent pas<sup>16</sup>. Enfin, en ce qui concerne les financements, leur provenance n'est pas spécifiée.

Même si ce texte n'a pleinement satisfait aucune partie, il a presque unanimement été considéré comme « équilibré ». Il a été accepté par tous sauf la Bolivie. Après la débâcle de Copenhague, un accord à Cancun était indispensable pour remettre le processus des Nations unies sur les rails et « sauver le multilatéralisme », suivant les termes de la déclaration finale de la ministre des Affaires étrangères mexicaine, présidente de la CDP, Patricia Espinoza. Cela était évident pour toutes les parties, en particulier celles auxquelles la seule enceinte de

---

<sup>15</sup> Robert Stavins, « What Happened (and Why): An Assessment of the Cancun Agreements », 13 décembre 2010.

<sup>16</sup> Martin Khor, « Complex Implications of the Cancun Climate Conference », *Economic and political weekly*, vol. 14, n° 52, 25 décembre 2010.

négociation accessible est l'ONU<sup>17</sup>. L'accord a aussi été facilité par une amélioration remarquable du ton des échanges entre la Chine et les États-Unis, aucun des deux pays ne voulant être tenu pour responsable d'un éventuel échec de la CDP. L'avancée la plus importante de cet accord consiste dans les mécanismes techniques mis en œuvre, qui devraient permettre de réels progrès des projets sur le terrain. Enfin, cet accord a aussi été obtenu grâce à la détermination et l'efficacité de la présidence mexicaine qui a su mener les négociations d'une façon « transparente et inclusive ».

La question de l'extension du Protocole de Kyoto sera un point épineux. Comme ils l'ont encore indiqué à Bangkok en avril 2011, le Japon et la Russie, particulièrement inflexibles sur ce sujet, refusent de souscrire à une seconde période d'engagement. Par contre, les pays émergents restent très fermes sur le fait que les deux voies de négociations décidées à Bali doivent continuer, l'une dans le cadre du Protocole de Kyoto, avec des engagements de réduction contraignants, et l'autre dans celui de la Convention. Les dirigeants des pays du groupe BASIC, ainsi que d'Argentine (président le G77-Chine), d'Algérie (président le groupe Afrique) et des Maldives (président le Groupe des petits États insulaires) se sont réunis à New Delhi en février 2011. Ils ont déclaré qu'une seconde période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto était cruciale pour atteindre l'objectif global de réduction des émissions et que les décisions à ce sujet devaient être prises au plus tard à la CDP de Durban pour éviter un intervalle entre les deux périodes d'engagement. Ils ont souligné la nécessité de maintenir un équilibre entre les obligations des PI vis-à-vis de celles des PED. Ils estiment que cette question et celle des financements seront les deux points déterminants pour le succès des négociations à venir. Enfin, les ministres ont estimé que les questions d'équité, d'échanges commerciaux et de droits de propriété intellectuelle ne figurant pas dans l'Accord de Cancun, il était nécessaire d'en prévoir l'examen lors des prochaines discussions<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> En effet, le changement climatique est régulièrement à l'agenda des réunions des clubs restreints que sont le G8 et le G20.

<sup>18</sup> BASIC, *Joint Statement Issued at the Conclusion of the Sixth Basic Ministerial Meeting on Climate Change*, New Delhi India, February 26-27, 2011.

## Conclusions

La négociation du Protocole de Kyoto a été focalisée sur les émissions, sans tenir compte des exigences de développement des PED et du décollage économique des grands pays émergents. Les négociations actuelles, tellement difficiles sur la prolongation du Protocole de Kyoto et le partage équitable des engagements montrent bien les limites de cette approche. Il sera impossible de régler le problème climatique sans tenir compte des exigences de développement des PED et que celui-ci soit peu émetteur de carbone : pour cela, une réorientation massive des investissements vers des technologies peu émettrices est indispensable, nécessitant des politiques d'incitation adaptées et novatrices. Les mécanismes institutionnels, technologiques et de soutien financier prévus dans l'Accord de Cancun, s'ils sont mis en œuvre et si les fonds sont effectivement mobilisés, devraient permettre des progrès dans cette direction.

La proposition, conduite par les États-Unis, d'une logique de négociation ascendante est maintenant aussi inscrite dans l'Accord de Cancun : au départ fondée sur une logique « *top-down* » d'un accord juridiquement contraignant avec des objectifs de réduction, l'accord de Cancun institue un processus prévoyant des engagements volontaires nationaux décidés unilatéralement. L'absence de pénalité en cas de non-respect des engagements par une partie est une sérieuse lacune du Protocole de Kyoto et il ne pourra pas y être remédié si cette nouvelle logique « *bottom-up* » est la seule composante de l'accord à venir.

Par le passé, les PI, concentrant pouvoir économique, accès aux ressources naturelles et technologiques, et maîtrise de la connaissance scientifique, étaient maîtres des négociations. La montée en puissance rapide des pays émergents modifie rapidement ces conditions asymétriques. Les PED sont fermes dans leurs demandes d'actions tangibles et ambitieuses de la part des PI et de prise en compte des questions d'équité. C'est seulement si les négociations abordent réellement ces aspects qu'il y aura une chance de limiter les bouleversements climatiques qui s'annoncent.

**Encadré n° 1**

**Accord de Copenhague**

- « Vision partagée » : les parties « reconnaissent » la nécessité de ne pas dépasser une hausse maximale de température mondiale fixée à 2 °C, « qu'une forte diminution des émissions mondiales s'avère indispensable », et qu'en conséquence, il faut « coopérer pour parvenir dans les meilleurs délais au plafonnement des émissions mondiales et nationales ».
- Priorité pour l'adaptation : urgence de renforcer l'action engagée en matière d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité pour les PED les plus vulnérables (pays les moins avancés, États insulaires, Afrique), et de fournir, de la part des PI, des « ressources financières adéquates, prévisibles et pérennes », pour les technologies et le renforcement des capacités.
- Engagements volontaires, individuels ou collectifs, des PI à réduire leurs émissions d'ici 2020, et des Ped à mettre en place des mesures d'atténuation nationales. Les objectifs devront être soumis au secrétariat de la Convention avant le 31 janvier 2010.
- Mise en place d'un système de « mesure, rapport, et vérification » des engagements de réduction des émissions des PI et des actions nationales dans les PED, « le résultat obtenu étant présenté tous les deux ans dans leurs communications nationales ».
- Octroi d'un « financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat » par les PI : un « financement à démarrage rapide » de 30 milliards de dollars sur la période 2010-2012, et objectif collectif des PI de « mobiliser » 100 milliards de dollars par an d'ici, 2020 pour les PED, provenant de sources publiques ou privées (création d'un « Fonds vert de Copenhague pour le climat » chargé d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention »).
- Création d'un mécanisme technologique pour les transferts de technologies pour l'adaptation et l'atténuation.

## Encadré n° 2

### Accord de Cancún

- Création du mécanisme pour la technologie qui est doté d'un conseil exécutif—de 20 experts, 9 des PI, 11 des PED –, d'un centre et d'un réseau pour les technologies climatiques afin de promouvoir le transfert et le partage des technologies vertes. Le mandat du conseil exécutif inclut aussi l'évaluation des besoins et l'émission de recommandations.
- Création du Cadre de Cancun pour l'adaptation qui aura pour tâche de coordonner les actions d'adaptation dans les PED et d'aider ces pays à évaluer leurs vulnérabilités.
- Ancrage au sein de la Convention des engagements de réduction pris par 80 pays à la suite de l'Accord de Copenhague. Le texte prend également note des objectifs globaux quantifiés de réduction d'émissions à mettre en œuvre par les parties à l'annexe 1 et les exhorte à élever le niveau d'ambition de ces objectifs, afin de réduire les émissions mondiales à un niveau compatible avec les recommandations du GIEC dans le Quatrième rapport d'évaluation. L'accord décide aussi de renforcer pour les PI la procédure de rapport pour les communications nationales relatives aux réductions d'émissions et au soutien financier technologique et de renforcement des capacités aux PED.
- Accord sur le système de « mesure, rapport, et vérification » : seuls les pays ayant reçu un financement international devront faire l'objet d'une vérification internationale pour les réductions d'émissions, les autres devant faire de rapports bisannuels sur leurs progrès nationaux. Les informations seront évaluées dans un processus de « consultation et analyse internationale » par un forum de spécialistes et de représentants des pays concernés.
- Accord pour réduire la déforestation, incluant des directives relatives à la mise en place d'actions pour réduire les émissions de GES provenant de la déforestation et des changements d'usage des sols ; les aspects financiers, avec l'épineuse question des marchés de carbone, ont été laissés pour la CDP suivante.
- Incorporation des décisions de Copenhague sur les financements : création d'un Fonds vert pour le climat, doté d'un conseil et de représentation équitable incluant

PI et PED, sous l'égide de la CDP, géré pour une période probatoire de trois ans par la Banque mondiale ; octroi par les PI de 30 milliards de dollars de financement à démarrage rapide pour les PED entre 2010 et 2012. et mobilisation de 100 milliards de dollars par an en 2020.

– Possibilité de revoir l'objectif de limite maximale de la hausse de température mondiale de 2°C à 1,5°C en 2015 suivant les conclusions du prochain rapport du GIEC.

