

En route vers Copenhague

Les négociations internationales sur le climat entrent dans une phase décisive

Face aux changements climatiques, la communauté internationale doit se mobiliser

Les sociétés, au Nord comme au Sud, ont pris acte du changement climatique et de la nécessité à la fois d'agir pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter aux transformations en cours et à venir. Le 4^e rapport du GIEC, publié en 2007, confirme la responsabilité des activités humaines dans les transformations subies par le système climatique, précise l'ordre de grandeur du réchauffement, mesure les impacts dans les différentes régions du globe, compare les scénarii envisageables. Le rapport Stern sur l'économie du changement climatique¹ a pour sa part définitivement relié les questions économiques et climatiques.

Au-delà du constat scientifique, les experts du climat appellent la communauté internationale à se mobiliser, collectivement. Le réchauffement climatique est aujourd'hui affiché par la majorité des institutions internationales, nationales et locales, comme une priorité.

Les scientifiques du GIEC² recommandent de limiter le réchauffement climatique à +2°C au maximum par rapport à 1850. Au-delà, les impacts sur les ressources et les territoires constitueront des dommages irréversibles. Au cours du XX^e siècle, notre planète s'est réchauffée de +0,74°C. Les réactions de notre environnement à cette hausse sont multiples et affectent les territoires de manière variable : hausse du niveau des océans, intensification des événements climatiques extrêmes, dégradation de la biodiversité, modifications de la disponibilité des ressources en eau, impacts sur les productions agricoles etc.

Toujours selon le GIEC, les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) devront être divisées au moins par deux d'ici 2050. Cela signifie pour les pays industrialisés, une réduction de 25 à 40 % de leurs émissions d'ici 2020 pour atteindre au moins 85 % d'ici 2050. Les pays en développement se doivent d'anticiper l'évolution de leur niveau d'émission. Le temps de séjour moyen du gaz carbonique (principal GES) dans l'atmosphère étant de 120 ans, l'accroissement de la concentration des GES possède une inertie importante au delà du moment où les émissions cesseraient d'augmenter. Il est donc important de réduire rapidement les émissions et de respecter de tels points de passage.

Les sociétés vont devoir s'adapter aux changements en cours et à venir, anticiper les impacts sur les territoires. Ce sont, du local au global, les modèles de développement socio-économiques, nos modes de production et de consommations, qui doivent aujourd'hui prendre acte du changement climatique, pour s'engager dans la transition vers la société « post carbone ».

Les négociations internationales sur le climat, qui se déroulent dans le cadre de l'ONU, sont donc le point de départ de transformations globales, auxquelles prendront part l'ensemble des pays, territoires, individus. Le prochain Sommet mondial pour le climat aura lieu du 7 au 18 décembre 2009 à Copenhague, au Danemark.

¹ Stern review final report : http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm

² Le GIEC, groupe d'expert international sur l'évolution du climat, a publié son 4^e rapport en novembre 2007. Il présente 4 scénarii d'évolution du climat, précise la gravité de la situation, et émet des recommandations qui sont à la base des négociations internationales. <http://www.ipcc.ch/languages/french.htm>

La gouvernance mondiale du climat : éléments de repères

Deux traités - la Convention cadre sur le changement climatique (CNUCCC) adoptée en 1992 au Sommet de la Terre de Rio et le Protocole de Kyoto qui lui est emboîté depuis 1997 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.

Il existe donc deux processus de négociations : le premier regroupe l'ensemble des pays pour la mise en œuvre de la Convention ; le second, avec les mêmes pays sauf les Etats-Unis, prépare la mise en œuvre d'objectifs quantifiés pour la seconde période de Kyoto. Ces deux processus se déroulent conjointement depuis 2005, date d'entrée en vigueur du protocole. Dans le jargon des négociations climat, la rencontre annuelle où les États discutent de la lutte contre les changements climatiques se dit COP-MOP pour *Conference of the Parties - Meeting of the Parties* - COP signifiant en français Conférence des Parties (à la Convention) et Rencontre des Parties (au protocole). Ces conférences sont préparées pendant l'année par des sessions intermédiaires, plus techniques.

La Convention cadre sur les changements climatiques engage la communauté internationale à « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». La Convention définit les principes qui président à la politique internationale sur le climat, notamment le principe de précaution et le principe de « responsabilités communes mais différenciées ». Ce dernier reconnaît que si les impacts du changement climatique affectent l'ensemble des pays de la planète, les responsabilités « historiques » sont inégalement réparties, et incombent plus particulièrement aux pays du industrialisés du Nord.

Conformément à ces principes, le Mandat de Berlin -adopté à la première COP en 1995- lançait les négociations pour élaborer des politiques et mesures adéquates, définir un engagement spécifique et primordial des pays du Nord, et mettre en place des systèmes de compensation pour les pays les moins avancés. Ainsi, à l'issue des négociations a été adopté le Protocole de Kyoto : 38 pays, dits de l'« Annexe 1 » se sont engagés- il s'agit d'une contrainte *absolue*- à réduire leurs émissions de GES de 5,2% d'ici 2012 par rapport au niveau de 1990.

Le protocole définit les objectifs de réduction, qui sont déclinés par pays ou région, sans en imposer les moyens. Il revient à chaque Etat de définir ses propres politiques. C'est dans ce cadre que la Communauté européenne a établi en 2000 son Programme sur le changement climatique³ (l'objectif de réduction étant de -8% pour l'Europe des 15, et de 0% pour la France). Les Etats-Unis sont le seul pays industrialisé à n'avoir pas ratifié le protocole.

Les pays en développement n'ont pas d'engagements chiffrés de réduction, afin de ne pas introduire de déséquilibre dans leur dynamique de développement. C'est le cas de la Chine, de l'Inde et du Brésil.

A la demande des pays engagés, ont été mis en place trois mécanismes de flexibilité : le marché international des droits d'émissions ; les Mécanismes de développement propres (MDP), qui permettent aux pays industrialisés d'investir dans les PED, dans des énergies « propres » et pour un développement durable; et la Mise en œuvre conjointe (MOC), qui favorise la coopération entre pays industrialisés. Ces investissements sont pris en compte dans le calcul des obligations de réduction des émissions de GES.

³ http://ec.europa.eu/climateaction/index_fr.htm

L'engagement de la communauté internationale dans le protocole de Kyoto inaugure une gouvernance internationale du climat. Il s'agit là d'un acte de coopération inédit. Mais la non ratification des Etats-Unis, l'implication par défaut (statut de « victimes ») des PED et les dysfonctionnements des mécanismes de flexibilité s'ajoutent à l'insuffisance des engagements actuels : face aux enjeux climatiques, la communauté internationale doit renforcer son action et se fixer de nouveaux objectifs.

Les enjeux de la conférence de Copenhague

La 1^{ère} période d'application du protocole de Kyoto se termine en 2012. Les négociations officielles pour la période d'engagements post 2012 (objectifs de réductions et modalités) ont démarré avec la feuille de route adoptée en 2007 à la conférence de Bali (COP 13) et devront aboutir en décembre 2009 à Copenhague (COP 15) à un nouvel accord.

Le nouvel accord devra être ratifié par près de 200 parlements nationaux, comme tout traité international, cela devrait prendre deux années, d'où l'importance de trouver un accord à Copenhague, même si des données précises d'application pourront être définies en 2010- 2011.

Or le contexte des négociations évolue : renforcement des preuves scientifiques, précision des scénarii, dimension économique révélée... et surtout une situation socio-économique mondiale marquée par la conjonction des crises. Et l'objet des négociations se complexifie : la question du développement est au centre du jeu : comment concilier les objectifs de développement au Nord comme au Sud, l'urgence écologique, et les contraintes énergétiques, et ceci dans un contexte de crise ? Quels peuvent être les moyens pour atteindre ces objectifs : mécanismes de marchés, coopération technologique et financière entre pays du Nord et pays du Sud ?

La communauté internationale doit entrer dans une phase active et collective : l'objectif de stabilisation du climat impose une participation de chaque pays, en fonction de ses capacités, et selon les principes d'équité et de solidarité.

Pour limiter le réchauffement climatique, les pays doivent s'engager à réduire leurs émissions

Une division par deux des émissions de GES est requise d'ici 2050. Le pic d'émission devra être atteint en 2015. Les pays industrialisés d'ores et déjà engagés dans le protocole de Kyoto doivent poursuivre et surtout renforcer leur engagement. Ils doivent également aider les pays du Sud à s'inscrire dans des trajectoires de déviation de leurs émissions.

Les objectifs d'atténuation fixés pour chaque pays dépendent des capacités technologiques et financières, des évolutions démographiques et du contexte énergétique propres à chaque pays. Ils doivent être définis sur la base de scénarios prospectifs de développement... La diversité des situations des pays permet de comprendre les difficultés qui sous-tendent les négociations. Un accord acceptable pour tous devra proposer une clé de répartition équitable des engagements de réduction.

Le retour des Etats-Unis dans les négociations constitue un enjeu crucial sur ce point. En parallèle, la nature de l'engagement des pays émergents, Chine, Brésil et Inde, jusqu'ici considérés comme PED et donc non soumis à des obligations de réduction, sera déterminante.

Par ailleurs, l'action des pays industrialisés ne devra pas se faire uniquement via la réalisation de projets de réduction dans les PED. Les réductions à domicile sont indispensables pour impulser de nouveaux modes de production et de consommation. Les mécanismes de flexibilité instaurés dans le cadre du Protocole de Kyoto seront reconduits / adaptés / actualisés, pour pallier à leurs insuffisances et dysfonctionnements, pour cibler réellement l'atténuation, soutenir la solidarité internationale et le principe d'équité, favoriser des choix technologiques et énergétiques responsables.

Soutenir les transferts technologiques et financiers pour les pays en développement

Les PED sont les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques. Des mesures d'adaptation sont nécessaires, certains pays ont déjà élaboré des plans d'adaptation dans divers secteurs (habitat, énergie, agriculture...). Malheureusement, par manque de moyens techniques, humains et financiers, remet en cause la mise en œuvre de ces plans. C'est pourquoi les pays industrialisés doivent soutenir l'adaptation et l'atténuation -les deux allant de pair- des PED par des financements (de manière additionnelle à l'aide publique au développement), et des technologies. Les mécanismes de cette coopération devront permettre le transfert et l'appropriation effectifs de technologies adaptées sur le long terme, pour favoriser un développement durable.

Soutenir la lutte contre la déforestation

Les forêts sont d'importants réservoirs de carbone. Or, 13 millions d'hectares de forêts disparaissent par an : la déforestation représente environ 20 % des émissions mondiales de CO₂. L'accord de Copenhague devra inclure la lutte contre la déforestation et la protection de la biodiversité. Cela implique que les politiques agricoles, alimentaires et énergétiques dans les pays du Nord soient repensées au regard de leurs impacts sur la gestion des terres et l'exploitation forestière dans les pays du Sud. Il devra également garantir les droits des peuples autochtones qui y vivent.

L'accord de Copenhague définira une nouvelle architecture de la gouvernance climatique. L'accord ne sera certainement pas finalisé à Copenhague, tant la teneur des débats est complexe. Les modalités, (mécanismes, financements...) seront définies en 2010, 2011, et celles-ci devront être à même de proposer un cadre d'action dynamique pour décliner les objectifs au niveau territorial, notamment dans le cadre de plans climat territoriaux intégrés à des stratégies de développement durable.

Références :

- ◆ Retours sur la Conférence de Poznan, Actes du Mardi de 4D du 16 décembre 2008
http://www.association4d.org/article.php?id_article=580
- ◆ Pour aller plus loin : l'Encyclopédie du développement durable
<http://www.encyclopedie-dd.org/>
 - « La négociation sur le climat à l'ouverture de la Conférence de Poznan », Pierre Radanne, pour l'Encyclopédie du développement durable, article N° 76, décembre 2008.
 - « Visites guidées de la gouvernance du climat », par le collectif de l'Encyclopédie du développement durable, décembre 2008.
- ◆ Sites ressources
 - Convention des Nations Unies sur le changement climatique : <http://unfccc.int/2860.php>
 - Programme de la Commission européenne sur le changement climatique : http://ec.europa.eu/environment/climat/home_en.htm
 - Mission interministérielle de l'effet de serre : <http://www.effet-de-serre.gouv.fr/accueil>
 - Réseau Action Climat France : <http://www.rac-f.org/copenhague.php3>
 - Climate Action network : <http://www.climnet.org/>
 - Le blog des Amis de la Terre : <http://www.justice-climatique.org/>

Mots clés :

Changements climatiques
Gouvernance

Atténuation
Adaptation
Coopération internationale

Contact : Marie Chéron, chargée de mission à l'Association 4D, Dossiers et débats pour le développement durable, mcheron@association4d.org