

## Climat à l'ONU : cap sur un nouvel accord multilatéral ?

par Françoise THAIS

En partie discrédité après « Copenhague », le système onusien chargé des négociations sur le climat semble avoir retrouvé un nouveau souffle à la conférence de Durban en décembre dernier, signe d'une dynamique qui pourrait s'amorcer et ainsi réhabiliter le processus. A l'approche de la fin de validité du Protocole de Kyoto, l'instauration d'un nouvel accord multilatéral dans un contexte mondial en pleine évolution, s'avère plus qu'urgente. Si le principe d'un engagement collectif et contraignant paraît désormais acquis à l'issue de la conférence, par l'ensemble des parties et en particulier les grands émetteurs, la mise en œuvre d'un tel accord est à nouveau différée, la transition devant être assurée par la prolongation du Protocole de Kyoto.



La mobilisation de quelque 20000 participants de 195 pays à la 17ème conférence de l'ONU en décembre dernier sur les changements climatiques a permis de souligner l'importance de son enjeu, à la veille de la cessation du Protocole de Kyoto. En effet, c'est à la fin de cette année 2012 que les parties soumises au Protocole devraient être dégagées de leurs objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Alors que celles-ci battent de nouveaux records mondiaux, que la trajectoire 450 ppm(1) semble d'après les experts, devenue très probablement inaccessible(2), le besoin d'instaurer un nouvel accord multilatéral formalisé apparaît donc essentiel, car son rôle est in fine d'encadrer, de stimuler et soutenir les politiques nationales, qui assurent au premier rang les actions de réduction des émissions.

Alors, quelle architecture donner à cet accord, qui devra intégrer les évolutions d'un contexte mondial très différent par rapport à celui de 1997(3)?

### De nouvelles bases pour un futur accord

Si la distinction entre pays développés et pays émergents se justifiait, il y a 15 ans, vis à vis de leur statut d'émetteur de gaz à effet de serre, elle ne se pose plus dans les mêmes termes aujourd'hui. Car la Chine qui a multiplié par 4 son PIB en 15 ans, l'Inde et les autres grands pays émergents qui lui ont emboîté le pas, occupent aujourd'hui, avec les Etats-Unis, le peloton de tête mondial pour les émissions de gaz à effet de serre. Cette situation des pays émergents est d'ailleurs appelée à durer. Ainsi, même si ceux-ci stoppaient toute émission aujourd'hui, la trajectoire de 450 ppm ne pourrait être respectée sans un effort important des pays hors OCDE (cf graphe 1). Ce changement de donne impose donc une globalisation des responsabilités, mais, suivant le respect

du principe d'équité, partagées de manière différenciée. Et c'est après des années de négociations, que l'ensemble des parties vient enfin de franchir un nouveau cap à Durban en reconnaissant ce besoin d'un engagement collectif. Il s'agit là d'un deuxième consensus général qui compte dans ce processus « pas à pas », deux ans après celui remporté à Copenhague sur la nécessité de limiter la hausse de la température moyenne terrestre à 2°C.

D'autre part, les parties devaient également se prononcer sur la nature d'une suite à donner au Protocole, l'enjeu étant de ne pas aboutir à un vide juridique après 2012. Quelle que soit sa forme (prolongation de Kyoto ou nouvel accord), cette suite nécessite d'être établie sur de nouvelles bases, à savoir l'implication de tous les grands émetteurs et l'engagement de toutes les parties prenantes. Car les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, annoncés de manière volontaire par un certain nombre de parties à l'issue de Copenhague, ne sont aujourd'hui ni contraignants, ni conformes aux efforts préconisés par le GIEC(4).

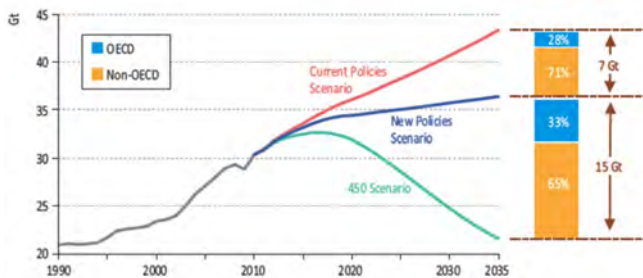
Si ce principe d'une implication contraignante de l'ensemble des parties apparaît acquis maintenant et constitue un progrès notable, il n'en est pas de même pour sa formalisation juridique. Les négociations se sont en effet une nouvelle fois heurtées aux visions divergentes, aux intérêts souverains de certains pays récalcitrants qui ont ébranlé la gouvernance onusienne et en ont rappelé les limites. Cependant, à l'issue de cette conférence et grâce à sa prolongation exceptionnelle, quelques décisions ont toutefois été prises et sont à noter, même si elles ne permettent pas d'avancer encore à hauteur de l'enjeu climatique.

### Un nouveau pas pour demain

Grâce à l'impulsion européenne, les premières briques pour l'instauration d'un futur régime multilatéral impliquant toutes les parties ont été posées. La

conférence s'est effectivement conclue par l'adoption d'une feuille de route et d'un calendrier de négociations, destinés à des groupes de travail qui seront mis en place. Ces éléments ont pour but d'établir un futur cadre juridique d'ici 2015.

Cependant, ce résultat est plutôt la traduction d'un échec de la prolongation du Protocole de Kyoto dans les conditions souhaitées par l'Europe en particulier, qui fixerait des objectifs contraignants plus ambitieux et impliquerait les grands émetteurs d'aujourd'hui. Au final, le refus de ces derniers s'est soldé par une opposition à cette prolongation de la part de quelques pays déjà contraints, qui dénoncent l'iniquité de l'engagement commun actuel, et qui se sont donc désistés. Ainsi, cette décision de ne pas adhérer à une deuxième période du Protocole de Kyoto du Canada <sup>(6)</sup>, du Japon, de la Russie et de l'Australie a fait passer de 30 à 15% la couverture des émissions par le Protocole. Enfin, si la continuité des règles et des outils du Protocole devrait être assurée, une incertitude demeure encore sur la fin de cette deuxième période, les dates possibles retenues étant 2017 ou 2020.



Graph 1 : Emissions de CO2, liées à l'énergie ; cas de plusieurs scénarios AIE à l'horizon 2035 (WEO 2011)

En parallèle de cette décision périlleuse de maintien du Protocole, le débat sur le nouvel accord multilatéral a été différé de quatre ans, date à laquelle sera définie sa future forme : protocole, instrument juridique, ou « accord concerté ayant force légale » dont la formulation vague a permis de satisfaire toutes les parties. Dans le meilleur des cas, celui-ci devrait entrer en vigueur dès 2020. Pour autant, cette conclusion, qui a le mérite d'exister, entérine simplement de fait le principe d'un tel accord, sans aucune avancée sur sa mise en œuvre.

## D'autres avancées modestes

Un autre point névralgique de ces négociations portait sur l'abondement du fonds vert créé à Cancun, destiné à soutenir les pays en développement dans leur adaptation au changement climatique. Son lancement officiel à Durban n'a pas été suivi par une entente sur les sources de financements. Or, les premiers financements devraient pourtant être débloqués en 2013. Les sommes en jeu, qui doivent atteindre jusqu'à 100 milliards de dollars par an

d'ici 2020, demandent de réfléchir à leur rythme de déblocage et à la mise en place de mécanismes financiers innovants, qui s'affranchiraient d'une mobilisation de fonds publics. Cette question reste encore en suspens. Enfin, l'amélioration du système MRV (surveillance, notification, vérification) favorisera la transparence sur les actions de réduction des émissions, tout en renforçant la confiance réciproque. La prise en compte d'un nouveau gaz à effet de serre, NF3, au très fort pouvoir de réchauffement, l'incitation aux bonnes pratiques dans le domaine de l'agriculture ont fait également partie du débat.

## Une nouvelle gouvernance se dessine

Au cours de cette conférence de Durban, la difficulté des négociations liées à des dissensions entre les différentes parties a montré certaines limites de la gouvernance mondiale actuelle. Pourtant, des inflexions de position de la part des Etats-Unis qui ont joué un rôle plus actif, la nouvelle fermeté de l'Union Européenne, la coalition déterminée de 120 pays contre les 3 plus grands émetteurs, une ouverture inattendue de la Chine, sont autant de signes porteurs d'un début d'évolution de cette gouvernance. Et si un intérêt mutuel compris et accepté s'avère encore absent de ces conférences annuelles, il pourrait bien un jour naître des jeux politiques désormais observés.

## Vers une nouvelle dynamique ?

Même si les échéances d'engagements contraignants sont différées pour le futur accord, celles pour la deuxième période du Protocole de Kyoto étant imminentes, le résultat important aujourd'hui de cette conférence de Durban est d'avoir obtenu un cadre opérationnel susceptible in fine d'héberger une nouvelle dynamique pour relancer le processus au niveau qui convient. Celle-ci pourrait déjà être perçue favorablement au prochain sommet de la Terre en juin prochain, 20 ans après celui de Rio.

Mais il faudra encore attendre 2015, date de sortie du 5<sup>ème</sup> rapport du GIEC qui fournira une nouvelle base d'objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour mettre le cap sur un accord multilatéral post Kyoto. Son issue sera liée principalement à la volonté politique des parties impliquées ainsi qu'à une gouvernance mondiale peut être réhabilitée.

(1) Correspondant à une concentration atmosphérique de 450 parties par million de gaz à effet de serre  
 (2) D'après l'AIE, les émissions engagées des installations existantes et en construction excéderaient déjà les émissions à atteindre pour ce scénario (phénomène de lock-in)  
 (3) Date d'adoption du Protocole de Kyoto  
 (4) 4<sup>ème</sup> rapport du GIEC 2007  
 (5) Principalement, absence des Etats-Unis et des grands émergents  
 (6) Qui s'est retiré du Protocole