

Le blocage actuel des négociations sur le changement climatique invite à réfléchir à des solutions alternatives, au moins temporaires, pour sortir de l'impasse. Réunir les conditions à même d'insuffler une véritable volonté politique des gouvernements, accorder l'effort international aux priorités nationales en rendant le cadre des discussions plus flexible et élargir le cercle des parties prenantes comptent parmi ces pistes à suivre.

Ce texte est résumé de *Climate crossroads*, qui introduit le rapport *Beyond Kyoto – Advancing the international effort against climate change*, Pew Centre, 2003. Les six articles de ce rapport auxquels cette introduction fait référence sont disponibles à l'adresse : www.pewclimate.org

Au croisement des solutions

ELLIOT DIRINGER

PEW CENTRE ON GLOBAL CLIMATE CHANGE*

Dix ans après son lancement, l'effort international de lutte contre le changement climatique est arrivé à un point critique. L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto constituerait une avancée diplomatique majeure : un accord multilatéral contraignant pour résoudre une problématique globale. Kyoto ne demeurerait toutefois qu'une première étape : avec l'absence des Etats-Unis, le Protocole ne couvrirait que 40 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), et uniquement pour la prochaine décennie. Encore cela n'est-il vrai que si le Protocole est ratifié, ce qui est encore loin d'être acquis. Dans tous les cas, avec ou sans le Protocole, la communauté internationale devra faire face à un même défi : engager tous les plus grands pays émetteurs dans un effort de long terme qui mobilise les ressources et les technologies nécessaires pour lutte contre le changement climatique, de manière efficace et équitable.

Si le Protocole est ratifié, des négociations pour une seconde période d'engagement débuteront en 2005. S'il ne l'est pas, les parties doivent être prêtes à étudier les alternatives. Les négociations qui viseront à élargir et approfondir l'effort international seront certainement plus difficiles que celles qui ont conduit au Protocole de Kyoto. Commencer dès aujourd'hui à clarifier les points clés et à entrevoir les différentes approches possibles permettra d'augmenter les chances de réussite des futures négociations. C'est ce que nous proposons de faire à travers les six articles qui composent ce rapport. Ces articles, qui ont mobilisé plus de cent experts pour des relectures et des ateliers de discussion, abordent six thèmes fondamentaux : les efforts à conduire sur le long terme, les différentes formes d'engagement pour réduire les émissions, le principe d'équité, le coût des efforts de réduction, l'intégration des pays en développement et les interactions entre les poli-

*Pew Centre – 2101 Wilson Blvd.
Suite 550 Arlington – VA 22201
Etats-Unis
DiringerE@pewclimate.org

tiques climatiques et le régime commercial international. Cette introduction relève les principales conclusions tirées de ces articles et des ateliers où ils ont été présentés et discutés.

Volonté politique

Les émissions de GES ne pourront être réduites, tout en maintenant la croissance économique, que si nous transformons nos modes de production et de consommation d'énergie. Cela implique une révolution technologique mondiale, sans précédents historiques.

Le vecteur de base de cette révolution doit être le marché mondial, seul à même de mobiliser les capitaux et les prouesses technologiques nécessaires à une telle échelle. Pour autant, aucun scénario raisonnable ne suggère que le marché pourra à lui seul fournir suffisamment rapidement les technologies capables d'empêcher des changements climatiques irréversibles. Pour y parvenir, le marché doit pouvoir s'appuyer sur une réelle volonté politique. Son impulsion dépendra d'un certain nombre de facteurs, imprévisibles pour la plupart d'entre eux : la prise de conscience des opinions publiques, l'attention des médias, etc.

Il est désormais admis que le thème du changement climatique est rempli d'incertitudes, scientifiques et économiques notamment. Or par nature, face à tant d'incertitudes, les gouvernements ont du mal à engager des actions de court terme pour des risques prévus à long terme. Mais l'une des principales conclusions des analyses de ce rapport est que l'incertitude ne doit pas empêcher l'action immédiate. Au contraire, l'incertitude est en soit une raison d'agir vite.

Intérêts nationaux

Le changement climatique est considéré comme un défi global, qui ne peut être abordé efficacement sur le long terme que par une action collective. Comme le souligne un article, la réalité politique indique toutefois que « *les pays engageront des actions contre le changement climatique seulement s'ils considèrent que c'est dans leur intérêt* ». Une stratégie internationale n'aboutira que si elle répond aux besoins et aux objectifs des ses participants.

Les Etats-Unis illustrent ce danger de ne pas accorder une stratégie internationale avec les politiques domestiques. L'administration Clin-

ton a cédé à la pression internationale pour s'engager sur des objectifs importants de réduction, sans pour autant mener des politiques nationales et bâtir un soutien interne qui permette de les atteindre. Le président Bush, au lieu de rechercher une solution négociée, a choisi de rejeter le Protocole. Il convient donc de ne pas laisser les politiques internationales être prises en otage par les caprices de tel ou tel pays, même ceux qui sont les plus grands émetteurs. Il faut au contraire que toutes les parties cherchent à mieux comprendre leurs priorités respectives pour construire un cadre commun permettant à chacun de générer une plus grande volonté politique.

Enfin, un point important souligné dans de nombreux ateliers : un accord multilatéral ne parviendra pas à modifier le comportement des Etats en adoptant uniquement une approche *top down*. Cet accord doit aussi reconnaître et refléter les circonstances nationales par une approche *bottom up*.

Un cadre plus flexible

L'approche internationale doit donc être suffisamment flexible pour pouvoir agréger différents types de stratégies nationales. Ainsi, comme l'explique l'article consacré à l'équité, la prochaine étape des négociations climat devra bâtir une « géométrie variable ».

Le Protocole de Kyoto offre un certain degré de flexibilité : les objectifs de réduction varient d'un pays à l'autre et chaque partie dispose d'une grande marge de manœuvre pour définir la manière dont il atteindra ses objectifs. Mais le Protocole n'utilise qu'une forme d'engagement de réduction : des objectifs fixés selon un calendrier défini. Parmi les différents auteurs et participants aux ateliers, un consensus s'est rapidement établi autour de l'idée que d'autres approches étaient nécessaires, notamment en différenciant les pays en développement et les pays industrialisés. Chacun étant bien conscient que la nécessité politique d'une plus grande différenciation entre les parties soulevait de nouveaux enjeux. Par exemple, si différentes approches sont adoptées au sein d'un même cadre global, un système de conversion sera nécessaire pour comparer les efforts relatifs des uns et des autres. Si, au contraire, différentes approches sont adoptées au sein de différents cadres – avec différents groupes de pays prenant

différents types d'engagements au sein de régimes parallèles – des liens entre les cadres seront nécessaires pour garantir leur efficacité. Dans les deux cas, une plus grande flexibilité se fera au prix d'une plus grande complexité. Kyoto a démontré les enjeux techniques et institutionnels liés à un seul type d'engagement. Mettre en œuvre différentes approches ne sera possible que si cela s'avère gérable.

Choisir le forum et le quorum

La définition de l'éventail des participants à un processus international compte parmi les questions fondamentales les plus délicates : quels sont les groupes de pays nécessaires à un effort efficace sur le long terme et quel est le meilleur forum institutionnel pour conduire cet effort ?

Depuis le début de la négociation, on a présumé du fait que la meilleure approche était globale. En effet, d'un point de vue environnemental, la protection du climat ne peut être atteinte qu'avec une très large participation. D'un point de vue économique, cette large participation assure une efficacité de coût. Enfin, du point de vue de l'équité, la participation au processus est renforcée par l'assurance que tout le monde fait un effort. On ajoutera à cela que le régime climatique international fonctionne de fait : presque tous les pays du monde sont parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique, ce qui représente un énorme capital de négociations politiques.

Pourtant, l'échec d'une mobilisation large et efficace suggère de reconsidérer la possibilité, voire la nécessité, d'une approche globale à ce stade de la négociation. Une décennie d'ennuyeuses discussions a conduit certains à se demander s'il était bien sage de soumettre l'effort collectif à un processus de décision qui requiert la majorité absolue sur tous les points et qui autorise donc une petite minorité à bloquer les avancées. Finalement, malgré un cadre global sur lequel tout le monde s'est entendu, la réalité du moment est plus fragmentée : même si Kyoto est ratifié, les Etats-Unis, l'Australie et d'autres peut-être, poursuivront une voie séparée.

Au moins dans le court terme, une possibilité pourrait être de développer ces régimes parallèles. Comme décrit dans l'article sur les engagements, cela pourrait prendre la forme de groupes de « pays de même esprit qui souhaiteraient prendre des engagements similaires et partage-

raient un mécanisme de mise en œuvre ». De tels arrangements pourraient être trouvés au sein d'institutions régionales ou multilatérales – l'Organisation pour la coopération et le développement économiques est fréquemment citée comme exemple – ou au travers d'accords bi ou multilatéraux.

Il est également possible d'envisager de nouveaux regroupements dans le cadre actuel de la Convention, mais peut-être en transcendant la division entre pays développés et en développement. L'idée d'un groupe des plus grands émetteurs a été abordé dans de nombreux ateliers, sachant que douze parties (l'UE comptant pour une) concentrent 80 % des émissions mondiales de CO₂. Mais il existe beaucoup de résistances au sein du G77 pour ne pas fissurer ce bloc traditionnel de négociation des PED. D'autres excluent également toute approche qui n'intégrerait pas les « victimes » – ces pays, principalement parmi les moins avancés, sont ceux qui génèrent le moins d'émissions mais sont les plus vulnérables aux impacts climatiques. Certains pensent au contraire que l'intérêt des « victimes » serait mieux servi par un accord générant des actions fortes et efficaces, qu'elles en soient parties ou non.

Tous les articles et discussions sur ce sujet conviennent que sur le long terme, une approche globale est préférable et nécessaire. La question est de savoir si au stade actuel, insister sur une approche globale va faciliter ou au contraire empêcher l'impulsion d'une volonté politique.

S'engager sur des actions, pas seulement sur des émissions

Les négociations climat ont cherché à faire diminuer les émissions de GES par des mesures environnementales spécifiques. Les objectifs de Kyoto par exemple requièrent des réductions quantifiées d'émission. Deux articles de ce rapport militent pour une approche alternative, ou complémentaire, qui redéfinirait les objectifs en termes d'actions requises. Dans l'article consacré aux efforts de long terme, les auteurs suggèrent par exemple de développer, à l'horizon 2050, des technologies rentables pour la séquestration du CO₂ ou, dans le secteur des transports, de rem-

L'échec d'une mobilisation large et efficace suggère de reconsidérer la possibilité, voire la nécessité, d'une approche globale à ce stade de la négociation.

placer l'essence par de l'hydrogène. L'article sur les PED présente un argument identique : les objectifs de réduction ne devraient pas être étudiés en termes de niveaux d'émission mais plutôt en termes d'activités qui génèrent ces émissions. D'abord cela répond aux inquiétudes des PED qui, avec des trajectoires d'émission très incertaines, craignent que de simples objectifs quantifiés de réduction d'émission deviennent un frein au développement économique. Ensuite, un objectif traduit en politique de transport ou énergétique rejoint plus directement les priorités de développement et a donc plus de chance de rallier les PED que ne le ferait une approche centrée sur la seule question climatique.

Élargir le cercle

Un thème récurrent des articles et des ateliers est l'élargissement du cercle des acteurs bien au-delà des ministères en charge des négociations et de ceux qui cherchent à les influencer. Un cercle élargi permettra d'engager des dynamiques nationales et de placer les efforts liés au climat dans de nouvelles institutions comme celles consacrées au commerce et au développement.

L'article sur les PED recommande par exemple d'engager les agences d'aide, les prêteurs multilatéraux et les banques d'import-export à redéfinir l'aide au développement et le niveau des investissements privés dans le sens

« OK, nous avons mal calculé l'impact du réchauffement de la planète. »



d'actions de développement favorables à la lutte contre le changement climatique. L'article sur les aspects commerciaux suggère une collaboration entre le régime climatique international et l'Organisation mondiale du commerce pour éviter les conflits potentiels entre eux et promouvoir les synergies. Il propose une série de mesures, comme l'établissement de liens institutionnels ou la poursuite d'objectifs climatiques à l'aide du régime commercial, en lançant par exemple des négociations sur la baisse des subventions accordées aux combustibles fossiles.

Éviter les terrains minés

Depuis le début, les négociations sur le climat ont été marquées par la profusion des sujets abordés, parfois conflictuels entre eux. Alors que le débat progresse, l'éventail de ces sujets ne cesse de s'élargir.

Une décennie de négociations démontre qu'il ne sera pas possible de parvenir à un consensus qui traitera de manière satisfaisante l'ensemble des sujets abordés. La poursuite des efforts nécessite de distinguer les sujets nécessaires et productifs de ceux qui ne le sont pas.

Sur le sujet des objectifs à long terme, les auteurs mettent en garde contre la recherche effrénée d'un résultat idéal, qui pourrait s'avérer infructueuse et gaspiller énormément d'énergie en négociations. Sur le thème de l'équité, les auteurs insistent sur le fait qu'il n'y aura pas d'accord tant qu'il ne sera pas considéré comme équitable – ou, tout au moins, qu'il ne paraîtra pas inéquitable à l'une ou l'autre des parties. Mais là encore, ils déconseillent la recherche effrénée d'un principe ou d'une formule équitable. Pour parvenir à un accord équitable, il n'est pas nécessaire de négocier l'équité *per se*. L'objectif au contraire devrait être de parvenir à un paquet de propositions qui permettraient à chaque partie d'y adapter son sens de l'équité.

« L'étape finale n'est pas un exercice quantitatif », concluent les auteurs. « On doit plutôt rechercher des résultats qualitatifs qui rencontrent les différentes dimensions de la notion d'équité ». De tels résultats seront obtenus, seulement en « laissant de la place aux politiques ». s

© JOHN DECHURBON