

# Bali : un succès... à quel prix ?

Michel Colombier, Directeur adjoint de l'IDDRI

« Bali : mission accomplie » : c'est, quasi unanime, la tonalité des déclarations officielles des négociateurs, des analyses de la presse mais aussi d'une grande majorité des points de vue exprimés par les observateurs qui accompagnent le processus de la négociation climat. Bien sûr, les négociateurs sont arrivés à un accord matérialisé par le « Plan d'Action de Bali » quand, pour qui a suivi l'évolution de la négociation depuis l'échec de La Haye, le simple fait d'aboutir à une solution consensuelle associant simultanément les États-Unis et les pays en développement pouvait ressembler à une mission impossible : outre la position américaine, inchangée dans la discussion multilatérale malgré la vivacité du débat politique intérieur sur le sujet, le bloc de Kyoto lui-même apparaissait de plus en plus fragilisé avec les réticences de la Russie, les menaces de sécession du Canada et la rébellion du Japon ; et les pays émergents semblaient plus que jamais décidés à jouer la montre, l'attentisme américain leur offrant une diversion efficace face aux pressions croissantes en faveur d'un engagement plus ambitieux.

C'est bien évidemment le sentiment d'avoir échappé au pire qui transparait derrière cette satisfaction générale, et il est vrai que l'absence d'accord aurait risqué de donner le coup de grâce à une négociation déjà mal en point. Mais si l'échec politique a été évité, peut-on vraiment parler de succès et d'avancée importante ? A-t-on réellement franchi une étape à Bali, ou simplement réussi à jeter le voile sur les dissensions ?

Rappelons brièvement les enjeux : le Protocole de Kyoto signé en 1997 définit simultanément un cadre d'action (modes d'engagement, mécanismes de flexibilité, mécanismes d'observance, coopération...) potentiellement reconductible et un schéma d'application limité à la période 2008-2012. Seuls les pays

dits de l'Annexe B (en gros les pays industrialisés) avaient pris des engagements quantifiés de réduction, mais les USA (suivis par l'Australie) sont finalement sortis du jeu en ne ratifiant pas le Protocole. L'enjeu du cycle qui s'ouvre est donc de déboucher en 2009, à Copenhague, sur un nouvel accord d'action pour la période après 2012. Faute de quoi la Convention, aux engagements insuffisants et qui plus est non contraignants, restera le seul cadre international de travail. Cet accord doit aussi intervenir suffisamment tôt pour ne pas piéger la négociation dans la reconnaissance forcée de tendances irréductibles (quelles inflexions d'émission sérieuses pourrait-on négocier en 2012 pour les années suivantes ?). L'incertitude sur l'après 2012 pèse d'ores et déjà sur le Mécanisme de Développement Propre (un projet proposé aujourd'hui n'a plus que trois années de « crédits » valorisables, ceux qui seront émis après 2012 n'ayant aucune garantie de trouver preneur)<sup>(1)</sup>. Cette indétermination affaiblit évidemment aussi la capacité des gouvernements à élaborer et appliquer des politiques de long terme, et la portée de ces politiques : pour infléchir les décisions d'investissement dans le secteur électrique européen, le prix du carbone de court terme compte moins que les anticipations de prix à 10/15 ans. De même, les menaces de délocalisation brandies par l'industrie lourde perdent beaucoup de leur force si se dessine rapidement la perspective d'une action sérieuse dans les pays émergents.

Il est donc urgent de sortir d'un cercle vicieux dans lequel l'absence de perspective à moyen terme paralyse l'action immédiate, et où la timidité de l'action réduit progressivement les marges de négociation. L'enjeu de Bali ne pouvait donc pas se réduire à l'ambition politique d'une unité retrouvée. Il était, au-delà, de tracer le chemin vers un possible accord, en 2009, permettant à tous de se projeter au-delà de

(1) Même si l'Union Européenne a d'ores et déjà, et unilatéralement, offert quelques garanties.

Kyoto. La réunion intervenait aussi après deux années très riches, où le débat politique a été successivement réalimenté et aiguillonné par le rapport de Nick Stern, le quatrième rapport du GIEC et, dans un registre différent, la campagne d'Al Gore, l'implication personnelle du secrétaire général des Nations Unies et finalement la nomination de Gore et Pachauri au Nobel. Le rapport du GIEC confirme cette fois sans ambiguïté la responsabilité humaine dans la dérive climatique, et révisé à la hausse son message d'alerte, appelant dans ses conclusions à une action ambitieuse et précoce. Ils rejoignent en cela le rapport Stern, qui montre que les conséquences de l'inaction actuelle induiraient des coûts bien supérieurs pour l'humanité à ceux de politiques précoces. Cette ambiance est étrangement semblable à celle qui a suivi l'accord de Rio au milieu des années quatre-vingt-dix : un accord international dont la mise en oeuvre tarde, un rapport du GIEC alertant sur le décalage croissant entre savoir scientifique et action politique, message entendu par les pays qui s'accordent sur le Mandat de Berlin qui cristallise deux ans plus tard à Kyoto. La logique qui a mené de Berlin à Kyoto était implacable, avec l'introduction précoce de principes, notamment celui de «réduction», puis de «juridiquement contraignant» qui avaient de facto inscrit les quotas et leur échange dans les gènes de Kyoto bien avant que les Européens n'acceptent de s'y rallier. C'est un schéma similaire qui devrait à nouveau se mettre en place, mais que l'on peine à retrouver dans le Plan d'Action de Bali.

Car s'il est bien un point sur lequel les divergences de vues n'ont jamais été aussi grandes, et sur lequel les avatars de la négociation de Bali ont confirmé l'impossibilité de trouver ne serait-ce qu'un langage commun, c'est celui des principes qui devraient guider le prochain accord. Au lieu de cela, on nous propose quatre «building blocks» pour structurer le débat : mitigation, adaptation, technologie et financement. Plus qu'un Plan d'Action, on est face à un grand «marché aux solutions» qui parfois peuvent se combiner, mais peuvent aussi se révéler exclusives les unes des autres, voire se situer sur des niveaux logiques différents : beaucoup de ces solutions relèvent de la responsabilité des États dans leur politique domestique, et la question pertinente pour ces États réunis au sein des Nations Unies, à savoir «quelle coordination est nécessaire», n'est guère abordée. Beaucoup privilégient désormais l'idée d'approches nationales volontaires et sectorialisées, avec la vision d'un futur régime recensant les actions, assurant leur mesure et leur comparabilité, et organisant une négociation permanente pour inciter les pays à renforcer leur offre, sur le modèle des négociations commer-

ciales. Ce détour de la négociation par la prise en compte des politiques domestiques était certainement nécessaire après une négociation de Kyoto vécue par beaucoup de pays comme totalement politique et «top down». Mais peut-elle suffire pour induire un rythme de transformation compatible avec le message des climatologues du GIEC ?

À cette vision bottom-up soutenue par les américains mais aussi le Japon, les Européens se sont efforcés de faire valoir leur préférence pour la détermination d'engagements chiffrés à moyen terme (pour les pays industrialisés comme, selon des formules aménagées et progressives, pour les pays émergents) et l'adoption d'un objectif aspirationnel de long terme. Cette conception ne s'appuie pas seulement sur l'idée que les gouvernements ont la capacité et la responsabilité de prendre les mesures nécessaires, à court terme, pour limiter les émissions (permis, normes, construction d'infrastructures...), elle fait aussi le pari que la volonté (et la prise de risque) gouvernementale peut seul limiter le risque de l'initiative privée et induire les nécessaires innovations et diffusions technologiques nécessaires.

Sur ce point essentiel, force est de reconnaître l'échec de la doctrine européenne. Tout au plus le Plan d'action de Bali reconnaît-il dans son préambule que l'objectif ultime de la Convention requiert des réductions d'émission importantes à long terme mais ne fait aucune référence au principe même d'engagements quantifiés à moyen terme, ne serait-ce que pour les pays industrialisés. Il laisse donc la porte ouverte à toute forme d'engagement par les pays, et si la question de la comparabilité des engagements est abordée, c'est pour satisfaire l'exigence américaine de pouvoir garantir que les pays émergents, notamment, font leur part de l'effort collectif. Mais, là encore, aucun principe n'est posé qui permette de comparer ces engagements dans leur ensemble à une trajectoire souhaitable, afin de garantir que la somme des actions envisagées est à la mesure du problème. Alors que le GIEC a pris le risque d'évaluer qu'un objectif de réduction de 50 % des émissions à l'horizon 2050 était nécessaire pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, celui-ci n'est pas repris dans le Plan de Bali.

Le Plan d'Action ne fournit pas plus de pistes sur les autres «building blocks» : il insiste sur l'impérieuse nécessité d'aborder l'adaptation dans toutes les politiques sectorielles, mais peine à définir les moyens d'y parvenir<sup>(2)</sup>. La reconnaissance du rôle des technologies peut être saluée, mais l'approche «Nations Unies» du transfert de technologies Nord Sud et de l'innovation semble bien décalée de la réalité, et l'absence de réflexion globale avec la question des

(2) Seule avancée en marge du travail sur le Plan d'Action, les pays sont enfin parvenu à trouver un accord de gouvernance du fonds d'adaptation créé par Kyoto qui sera alimenté par la taxation des échanges de permis MDP.

engagements inscrit celle sur les technologies dans un pur schéma d'assistance simultanément naïf et insuffisant. Enfin, il est évidemment bien trop tôt pour que la question des moyens financiers commence à prendre forme et, sur ce volet, il est normal que le Plan ne fasse guère mieux que reconnaître la nécessité de renforcer le soutien accordé aux PED.

Bali marque par contre une rupture avec la négociation historique en ouvrant explicitement le chantier de la déforestation évitée, soigneusement exclue jusqu'ici dans la dynamique de Kyoto en raison des pièges méthodologiques, économiques et politiques qu'il recèle. Mais le dossier ne pouvait pas être négligé plus longtemps, étant donné le poids qu'il représente dans les émissions anthropiques (environ 20 %). Fait nouveau également, plusieurs pays du Sud dont le Brésil, jusqu'alors farouchement souverainistes sur la question, ont dans les années récentes formulé des propositions d'action et de coordination internationale sur le sujet. Bien sûr, Bali n'est que la première étape de la réflexion, mais un travail essentiel s'engage qui pourrait déboucher dans les deux ans sur des propositions concrètes.

Au-delà du dossier spécifique de la forêt, Bali a aussi révélé une évolution notable et réconfortante de la position d'acteurs majeurs au sein du G77. Plus que sur les positions de négociations, qui restent encore marquées par la stratégie du « non » sur les engage-

ments, et des exigences financières, c'est dans le contenu des déclarations que peut s'apprécier la reconnaissance progressive de la nécessité d'action, y compris en termes de mitigation, et la possibilité d'inscrire cette action dans un agenda collectif.

Tenant compte de cette ouverture, une autre stratégie aurait peut-être été possible : obtenir un accord intégrant explicitement le principe d'engagements quantifiés, avec un cadrage des ambitions en référence aux travaux du GIEC, et laissant une « place libre » pour accueillir les États-Unis en 2009. C'était la stratégie suggérée par Al Gore (dont on comprend aussi qu'elle était souhaitable pour les Démocrates) mais les négociateurs de Bali ont préféré le consensus au prix de l'ambition. Cette option se révélera-t-elle gagnante ? Pourra-t-on construire en deux ans le cadre qui n'a pas encore été esquissé, et le doter d'une ambition à la hauteur de l'alerte croissante renvoyée par les scientifiques ? Beaucoup de sujets (comparabilité des efforts, objectif, mécanismes d'incitation, coopération et compétitivité, innovation et déploiement, soutien aux PED...) doivent être négociés en parallèle. Cela plaide aussi pour utiliser toutes les enceintes susceptibles de faire avancer la substance de l'accord en progressant sur une compréhension commune, pour alimenter le processus menant à Copenhague où devrait idéalement se faire l'assemblage et la calibration finale. ■