

Note de décryptage

La politique internationale de lutte contre le changement climatique à l'issue de la Conférence de Durban

Emeline DIAZ – Pierre RADANNE – Marie CHERON
Février 2012

La 17^{ème} Conférence des Parties de la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui s'est déroulée à Durban, en Afrique du Sud, du 28 novembre au 11 décembre 2011, n'a pas joué le même rôle que celle politiquement décisive de Copenhague (CdP15), ou encore de Cancún (CdP16) qui devait réussir à reconstruire la confiance en un processus multilatéral menacé par les divisions et les désengagements.

Pourtant, Durban avait la tâche complexe de traiter de front plusieurs sujets, et de gérer des enjeux de natures différentes et à visée temporelle variable :

- D'abord, la mise en œuvre opérationnelle d'un ensemble de mécanismes et d'instruments : le mécanisme REDD+, le Fonds Vert pour le Climat, le cadre pour l'adaptation, le Comité exécutif pour la technologie, la mise en œuvre des MAANs, les mécanismes de suivi et de vérification...
- Ensuite, il s'agissait de trancher enfin sur le sujet le plus décisif, repoussé depuis Copenhague, de la 2^{ème} période d'engagement du Protocole de Kyoto et du niveau d'engagements des pays industrialisés.
- Enfin, il fallait définir un calendrier de négociation pour les années à venir, visant la mise en place d'un nouvel accord juridiquement contraignant rassemblant toutes les Parties.

Et si les résultats de la Conférence de Durban sont loin d'être à la hauteur de ce que recommandent les scientifiques par rapport à la stabilisation du climat dont le monde a besoin, ils ont néanmoins permis d'ouvrir la voie à un nouveau round de négociation. Avec pour horizon la possible mise en place, après 2020, d'un régime climat fort et adapté à la nouvelle donne géopolitique.

Les résultats de la Conférence de Durban : l'entrée dans un nouveau cycle de négociation

I- Durban, la conférence multi-facettes

Le résultat de la conférence, souvent présenté trop schématiquement tantôt comme un succès tantôt comme un échec, doit être nuancé et abordé dans ces différents composantes : il serait plus opportun de parler « des » résultats de Durban car, en réalité, trois conférences de nature différente, desquelles on peut tirer des bilans différents, ont eu lieu.

Zoom : Retour sur le round de négociation Montréal-Durban

Le lancement de l'actuel round de négociation a commencé à Montréal en 2005. Un accord fut ensuite trouvé à Bali en 2007, sur la liste des thèmes à aborder, structurant le processus de travail autour des « 5 piliers » du « **Plan d'Action de Bali** » : vision partagée, atténuation, adaptation, financement, transfert de technologies.

Deux voies de négociation parallèles ont alors été ouvertes :

- la première sur les décisions à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto ou **AWG-KP** (relative aux engagements de réduction d'émissions des pays développés) et donc sans les Etats Unis qui n'ont pas ratifié ce Protocole ;
- la seconde concernant le plan d'actions sur le long terme dans le cadre de la Convention Cadre des Nations-Unies sur la lutte contre le changement climatique (CCNUCC) impliquant tous les pays (**AWG-LCA**) : elle vise le renforcement de la Convention et la fixation d'objectifs à long terme, et d'actions nouvelles à partir du Plan d'Action de Bali et bien sûr la contribution des Etats-Unis.

L'arrivée à échéance des engagements des pays développés signataires du Protocole de Kyoto en 2012 a lancé la discussion sur les engagements de ces pays pour la période post 2012. Cette nouvelle négociation a progressé lentement. A Montréal, en 2005, fut reconnue la nécessité de réduire la déforestation, suivie en 2006 à Nairobi, de celle de soutenir l'adaptation des pays en développement. Ensuite, un consensus a émergé autour du besoin d'un renforcement de la Convention de Rio sur les questions d'atténuation des émissions dans les pays en développement, du transfert de technologies et de la prise en compte des transports aériens et maritimes internationaux.

Mais, en pratique, le processus ne pouvait entrer dans une phase active qu'après l'élection présidentielle américaine de 2008, afin de permettre un retour des Etats-Unis dans le processus.

Les attentes lors de la Conférence des Parties de décembre 2009 (CdP 15), étaient donc élevées. Elles portaient sur deux points majeurs de la négociation : un signal clair d'engagement des pays et une vision du régime climatique post 2012. Or la négociation à Copenhague, présentée comme un paquet global, n'est pas parvenue aux résultats escomptés :

- Ni sur des engagements de réduction des émissions des pays industrialisés qui soient en cohérence avec un réchauffement contenu à moins de 2°C ; or ceux-ci sont déterminants pour l'implication des pays émergents ;
- Ni sur le cadre juridique, avec un acteur américain rejettant toujours tout texte juridiquement contraignant, convention ou protocole, quel qu'il soit.

Plus pragmatique que Copenhague, la Conférence de Cancún a débouché sur un accord faisant consensus (exception faite de la Bolivie) : mais le prix à payer en a été bien lourd, à savoir un accord a minima, basé sur le plus petit dénominateur commun. Les points « faciles » ont été mis sur le devant de la scène, alors que les questions bloquantes, comme celle du devenir du Protocole de Kyoto ou de la forme d'un prochain accord, ont été repoussées à Durban.

Durban, en lançant le processus de négociation pour un accord post 2020, marque l'entrée dans un nouveau round de négociation.

A) La Conférence opérationnelle

Cette conférence a clôturé un cycle de négociations entamé depuis Montréal, sous l'égide du groupe du LCA et des différents travaux des deux organes subsidiaires (le Conseil scientifique et technologique-SBSTA- et l'organe de mise en œuvre-SBI-).

1° Dans les traces des Accords de Cancún

Malgré les graves échecs concernant les engagements des pays industrialisés et l'incapacité à conclure un accord juridiquement contraignant, le cycle de négociation débuté à Montréal, a été marqué par une avancée, confirmée depuis 2009, sur deux points fondamentaux : le passage à l'action et le développement de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique par les Etats et les acteurs territoriaux. Cancún, en choisissant de se focaliser sur les questions les plus consensuelles, a permis une convergence sur le cadre opérationnel à mettre en œuvre pour le régime climat, sans toutefois prendre les décisions formelles, qui ont été repoussées à la CdP 17.

Durban a donc, selon le mandat qui lui était assigné, œuvré à la mise en œuvre opérationnelle des instruments élaborés les années précédentes en faveur de l'adaptation, de la réduction de la déforestation et des transferts de technologies notamment. La conférence s'est achevée par l'adoption de 19 décisions de la CdP au titre le Convention de Rio et de 17 décisions de la RdP (Réunion des Parties) au titre du Protocole de Kyoto, et la validation de bon nombre de travaux des organes subsidiaires. Et a mis en exergue l'importance du rôle des acteurs opérationnels locaux, publics et privés, et de la société civile dans son ensemble, ouvrant ainsi des pistes pour de nouvelles formes de coopération.

2° La création d'un cadre opérationnel

Les décisions les plus marquantes, qui seront déterminantes pour la suite du processus, sont notamment :

- **L'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat**, avec un accord sur ses modalités de gouvernance. Après d'âpres discussions, et des blocages des Etats-Unis et de l'Arabie Saoudite, décision a été actée que le Fonds Vert pour le Climat serait un instrument inclusif et équilibré, sous l'égide de la CdP, et redevable devant elle. Le Conseil d'Administration sera constitué de 24 membres, avec une représentation égale entre pays en développement et pays développés. La Banque Mondiale, malgré les positions réfractaires de nombre de pays en développement à son égard, a été désignée comme mandataire du Fonds pour un période de 3 ans, afin que la mise en place du Fonds commence dès cette année. Le secrétariat intérimaire sera à Bonn, le pays hôte du Fonds n'ayant toujours pas fait l'objet d'un consensus.

Néanmoins, si les règles de gouvernance ont été décidées, il n'en reste pas moins que la question cruciale des sources de financements –nouveaux et additionnels- devant abonder le Fonds n'a pas été réglée, remettant fortement en cause la possibilité d'une mise en route rapide et effective de cet instrument financier. Seuls le Danemark, la Corée du Sud et l'Allemagne ont d'ores et déjà annoncé les montants financiers qu'ils alloueraient au Fonds Vert. Concernant les financements à long terme, qui permettraient de concrétiser la promesse de 100 milliards par an d'ici 2020, le flou demeure. Les pays ont seulement réussi à s'accorder sur la mise en place en 2012 d'un groupe de travail, en lien avec le G20 sur la finance climat. Des rapports devront notamment être réalisés sur la

possibilité de mise en œuvre de taxes financières sur les combustibles de soutes (concernant les transports internationaux maritimes et aériennes).

- **La décision sur la gouvernance du mécanisme REDD+**

Concernant le mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation, à la dégradation des terres, et de gestion durable des forêts (REDD+), la question majeure, dans le cadre du groupe de travail à long terme, fut celle des financements. Consensus a été trouvé, malgré les divergences, sur la possibilité d'un recours aux mécanismes de marché et sur le fait que ces financements devraient être nouveaux, additionnels et prévisibles. Sans préciser quelles seraient ces sources de financement. Un groupe de travail devra approfondir cette question afin de rendre ses conclusions pour la CdP 18. Les travaux des organes subsidiaires ont permis d'adopter des directives concernant les garanties sociales et environnementales décidées à Cancún.

- **La mise en place de règles de transparence et d'évaluation**

Des décisions ont été adoptées concernant la consultation et la revue internationale pour les pays en développement et la consultation et l'analyse internationale pour les pays développés. Des règles et directives concernant les processus, différents, de vérification des réductions d'émissions sont mises en place. Des experts techniques seront désignés pour la revue dans les pays en développement (PED) et pour l'analyse dans les pays développés (PD) des rapports nationaux.

Une décision séparée révise les directives concernant les inventaires annuels des pays développés.

- **La mise en place du Comité pour l'adaptation et la définition des lignes directrices pour l'action**

Les Accords de Cancún, avec la création du cadre pour l'adaptation, ont marqué une étape importante dans la reconnaissance de la priorité devant être donnée à l'adaptation. La CdP 17 a permis la mise en œuvre opérationnelle de ce cadre, via deux avancées essentielles :

- la validation de la composition du Comité pour l'adaptation, qui a pour mission de promouvoir la mise en œuvre des actions, par un support technique et une capacité de levier financier. Parmi les 16 membres élus par la CdP, seront représentés les cinq grands groupes régionaux du monde¹, ainsi que certains pays considérés comme particulièrement vulnérables (petits Etats insulaires et pays les moins avancés notamment). Le Comité sera ouvert aux observateurs - chercheurs, ONG, gouvernements locaux - et travaillera avec les agences régionales et les institutions à différents échelons.

Les priorités de travail sont multiples :

- la capitalisation des expériences et la compréhension des vulnérabilités, notamment en ce qui concerne les impacts sur la disponibilité de la ressource en eau et les approches basées sur la préservation et la restauration des écosystèmes;

- l'évaluation des pertes et dommages : la question de la faisabilité d'un mécanisme assurantiel international (actuellement examinée par le SBI) sera à l'ordre du jour de la CdP 18.

Côté opérationnel, des lignes directrices ont été définies pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des Plans d'action nationaux pour l'adaptation

¹ Au sens onusien, les 5 grands groupes sont : Etats d'Afrique; Etats d'Asie; Etats d'Europe de l'Est; Etats d'Amérique du Sud et des Caraïbes; et Etats d'Europe de l'Ouest et autres Etats.

(PANA) dans les pays en développement, et en particulier pour les pays les moins avancés (PMA). Néanmoins, le manque de visibilité et de garanties concernant les transferts financiers en faveur de l'adaptation via le Fonds Vert ralentit les discussions. L'absence de financement, depuis 8 ans, des plans d'action pour l'adaptation dans les PMA nécessite d'être résolue.

- **La mise en place du Comité exécutif pour la technologie**

La CdP 17 a convenu d'arrangements afin de rendre opérationnel en 2012 le Mécanisme pour le transfert de technologies. Le Comité exécutif pour la technologie, appuyé par le Réseau des centres régionaux et nationaux, créé à Cancún a été mis en place. Il a pour mission de soutenir la recherche, le développement et la diffusion des technologies favorables à un développement sobre en carbone et de répondre aux besoins d'adaptation. Le réseau, à vocation opérationnelle, appuiera les pays en développement et favorisera la coopération entre acteurs publics et privés.

- **L'entrée de la question de l'agriculture dans les négociations**

La CdP 17 a permis de dépasser les oppositions entre pays développés et pays en développement sur l'agriculture. Le texte instaure un dialogue sur ce sujet, avec la mise en place d'un groupe de travail dans le cadre du SBSTA. Les premières soumissions sont attendues en mars prochain. Au-delà du bilan des connaissances scientifiques et techniques, ou de l'adaptation des pratiques, la question agricole renvoie à des enjeux de sécurité alimentaire et soulève le problème des barrières non tarifaires aux exportations.

B) La Conférence sur les engagements de réductions des pays dans le cadre du Protocole de Kyoto

L'année 2011 avait confirmé la difficulté, accrue depuis Copenhague, d'obtenir un résultat ambitieux : les réductions d'émissions des pays développés pour la deuxième période d'engagement au Protocole de Kyoto, étaient intimement évidemment au niveau d'ambition de réduction d'émissions de l'ensemble des pays développés, mais également à l'engagement des pays émergents dans le futur régime climatique.

En effet, Copenhague a abouti à la mise en place d'une démarche « bottom-up », sans obligation de réduction juridiquement contraignante pour les pays industrialisés. Les Accords de Cancún, incapables d'enrayer le processus d'affaiblissement du Protocole de Kyoto engagé un an plus tôt, avaient entériné ce recul, repoussant la question des engagements à Durban, en se contentant de réaffirmer la nécessité d'éviter un vide juridique entre les deux phases du seul accord juridiquement contraignant, et la nécessité de maintenir les mécanismes de flexibilité, notamment le Mécanisme de développement propre (MDP).

Durban a poursuivi dans cette voie, en parvenant malgré tout à maintenir vivant le Protocole de Kyoto bien que largement affaibli, tout en poussant un processus collectif dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Rio. Mais dans un calendrier qui laisse planer le risque de ne pouvoir rester dans la fourchette d'engagement de réduction des émissions préconisée par le GIEC, car laissant aux pays l'opportunité de poursuivre leur dérapage sans sanctions.

1° De 2009 à 2011 : l'avenir incertain du Protocole de Kyoto

En 2009, les Etats-Unis ont une nouvelle fois refusé catégoriquement toute adhésion au Protocole de Kyoto, ou à quelque autre accord juridiquement contraignant que ce soit.

Malgré le volontarisme du président Obama, les Etats-Unis n'ont pas fait le retour tant attendu qui aurait permis de débloquer la situation.

Après la déception de Copenhague, les résultats des élections à mi-mandat de novembre 2010 aux Etats-Unis ont rendu impossible l'adoption d'une loi climat-énergie avant probablement 2014. En effet, la majorité républicaine de la Chambre des Représentants refuse d'adopter toute délibération de politique climatique. Or, l'engagement américain de réduction de leurs émissions de 17% (entre 2005 et 2020), inclus dans l'Accord de Copenhague, devait être concrétisé par une loi votée par le Congrès.

Si l'objectif de réduction des émissions à horizon 2020 de 17% par rapport à 2005 ne permettait qu'une réduction d'émissions de seulement 3,7% par rapport à 1990, il aurait néanmoins marqué un tournant dans la politique menée jusqu'alors par le pays. En effet, étant inscrit dans une loi, cet objectif d'atténuation serait devenu un engagement contraignant au niveau interne. Cette loi aurait permis de se diriger vers la construction d'un marché fédéral d'échange de quotas et constitué un symbole clair d'engagement.

Ce qui aurait eu pour effet :

- d'inciter les pays émergents à s'engager,
- de renforcer la volonté des pays industrialisés déjà actifs,
- de redonner confiance aux pays en développement,
- de renforcer l'efficacité des mécanismes de flexibilité et de soutenir la valeur du carbone.

Et donc de relancer le processus. Or, le résultat de ces élections a fait voler en éclat ces espoirs.

A Cancún, les Etats-Unis n'ont mis sur la table aucun engagement national qui aurait permis de compenser un tant soit peu leur refus d'adhérer au Protocole. Face à ça, les pays émergents ont refusé toute prise d'engagement et toute différenciation par rapport aux autres pays en développement, en arguant du principe de responsabilité historique, et du fait que les Etats-Unis tentaient de leur imposer des conditions que eux-mêmes ne respectaient pas, ce qui va à l'encontre de toute notion d'équité. Dès lors, tout le régime climatique s'en est trouvé ébranlé, et plus que la question du degré d'ambition des engagements pour la seconde période, c'est celle de la poursuite même – et de la raison d'être- de cet accord qui a été posée : quelle était le légitimité d'un accord ne contenant pas en son sein le plus grand émetteur historique et les plus grands émetteurs futurs ? Alors que l'échéance de la fin de la première période d'engagement se rapprochait, aucune solution de substitution n'a été trouvée afin que le Protocole garde sa force, et l'année 2011 a donc été marquée par un durcissement des positions des pays.

- Des pays industrialisés comme le Japon, la Russie et le Canada ont exprimé leur refus ferme de s'engager dans une seconde période du Protocole de Kyoto au motif qu'il ne rassemblait plus qu'une faible partie des pays émetteurs de gaz à effet de serre. En effet, le Protocole de Kyoto comptabilisait en son sein moins de pays émetteurs que l'Accord de Copenhague, confirmé par Cancún, qui, s'il n'a pas de valeur juridique contraignante, a reçu le soutien officiel de 139 Etats, représentant près de 87% des émissions mondiales. Ces pays développés sont tellement en retard sur leurs objectifs qu'ils ne veulent pas à ce stade reprendre des engagements qu'ils ne tiendraient pas. Et ne veulent pas d'un cadre contraignant qui n'inclurait pas tous les grands émetteurs, Etats-Unis et pays émergents compris.
- Face à cette déliquescence, l'Union Européenne et les autres pays Annexe 1 au Protocole de Kyoto ont rebuté à se réengager, malgré leur attachement à cet accord, seul instrument juridiquement contraignant du processus et ont lié

durant toute l'année 2011 leur engagement à celui des autres pays, laissant ainsi planer le doute de la fin, dans les faits, du Protocole de Kyoto.

- Les pays émergents ont refusé tout amendement au Protocole de Kyoto, qui leur assignerait des engagements de réduction d'émissions et des systèmes de vérification de leurs émissions, dès lors que les Etats-Unis ne s'engageaient pas.
- Face à ça, les pays en développement, notamment les pays africains et les petits Etats-Îles (AOSIS), ont durci leur position, exigeant la pérennisation du Protocole de Kyoto, comme étant le seul cadre solide du régime climatique pouvant leur assurer un support de financement et étant assorti d'exigences de respect des engagements.

La crainte était donc grande de sortir de la Conférence de Durban avec un Protocole de Kyoto mis en attente sur la question de la seconde période, avec le risque d'une fêlure irrémédiable entre pays en développement et pays développés.

2° Le maintien d'un Protocole largement diminué

a) La deuxième période d'engagement du Protocole

Cependant, et malgré les difficultés, la Conférence de Durban a réussi à conserver le Protocole vivant, bien qu'enormément amoindri, et amputé d'une grande partie de ses membres.

Désormais, plusieurs groupes sont constitués au sein des pays industrialisés :

- Les Etats-Unis, qui maintiennent fermement leur refus de tout engagement juridiquement contraignant dans le cadre du Protocole de Kyoto, auxquels s'est rallié le Canada qui est sorti de cet accord.
- Les pays qui restent dans le Protocole de Kyoto, mais de manière partielle car ayant refusé de se réengager dans une deuxième période : le Japon, la Russie.
- L'Union Européenne, la Suisse, la Norvège, l'Islande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui se sont réengagés pour une seconde période. Seuls restent les pays qui en définitive s'étaient déjà engagés au niveau de leur législation nationale.

Pourtant, et même si certains remettent en question la validité et l'intérêt d'un accord ne comprenant plus qu'une minorité de pays et représentant une faible proportion des émissions de GES, le maintien de ce Protocole, hautement symbolique, était indispensable pour les pays en développement, et a constitué un gage de confiance de la part de l'Union Européenne envers les pays africains.

Des incertitudes demeurent que la conclusion tardive de la conférence n'a pas permis de résoudre :

- Sur la durée de la deuxième période d'engagement : 2017, ainsi que le demande les AOSIS, ou 2020 ? Plus probablement la deuxième option, les pays émergents ayant refusé de rentrer dans un cadre leur imposant des réductions d'émission avant cette date. Le Protocole de Kyoto joue en somme un rôle « transitoire » : il permet de garder certains pays dans un accord juridiquement contraignant, et ainsi d'obliger les autres pays à maintenir un degré d'ambition relatif, et de ne pas basculer entièrement dans un système de « pledge and review ». La fin de la deuxième période d'engagement du Protocole serait donc concomitante avec la mise en vigueur du prochain accord.
- Sur les niveaux des engagements ou promesses de réduction, selon les cas, qui n'ont pas encore été définitivement arrêtés. Certains pays maintiennent encore leur engagement sous forme de fourchette de réduction. Les annonces de

réduction devront être envoyées à la CCNUCC avant la session de Bonn, en mai prochain.

b) L'adoption de nouvelles règles sur le LULUCF

Les nouvelles règles concernant l'utilisation des terres, les changements d'utilisation des terres et la foresterie (LULUCF) ont été adoptées concernant le stockage du carbone dans les forêts (puits forestiers). La méthode de comptabilisation, rendue obligatoire, prend en compte des niveaux de référence et inclut des scénarios projetés d'activités.

c) Les AAU (unités de quantités attribuées)

Le débat, très vif, sur les surplus de réduction de crédits accordés à la Russie et aux pays d'Europe de l'Est (« hot air ») durant la première période (2008-2012) a été repoussé à l'année prochaine.

d) Les mécanismes de flexibilité

La prolongation du Protocole de Kyoto permet de maintenir les mécanismes de développement propre (MDP) et de mise en œuvre conjointe (MOC), en incluant une revue des lignes directrices.

La décision de la CdP encourage ainsi à l'amélioration de la structure du MDP : par le développement de programmes d'activités, le renforcement des projets dans les pays sous représentés, une meilleure efficacité administrative. Mais surtout la CdP17 s'est prononcée pour un élargissement du MDP aux forêts et au stockage du carbone du sol. Un programme de travaux du SBSTA pourra être lancé sur ce sujet- ainsi que pour la capture et le stockage géologique du carbone.

Finalement, la Conférence de Durban a entériné le processus issu de Copenhague et renforcé à Cancún : l'enceinte dans laquelle s'expriment désormais les engagements de réductions d'émissions des pays industrialisés n'est plus le Protocole de Kyoto mais bel et bien le LCA dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Rio. En l'attente d'un nouvel accord.

C) La Conférence sur le régime post 2020

Durban s'est achevée, avec un jour de retard, sur une décision, obtenue à l'arraché et en l'absence de nombreux représentants des pays en développement, sur la manière de conduire le processus post 2012.

“Decides that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall complete its work as early as possible but no later than 2015 in order to adopt this protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force at the twenty-first session of the Conference of the Parties and for it to come into effect and be implemented from 2020.”

Les termes, suffisamment flous pour contenter tout le monde sans contraindre personne, laissent ouvertes toutes les possibilités sur le résultat attendu. Plus que sur la nature du futur accord, c'est sur un calendrier et une méthode de travail qu'une décision a été prise. Ainsi, a en réalité été actée la nécessité d'une refonte des bases du processus de négociation, à la fois des principes et des principaux acteurs.

1° Le calendrier de négociation

L'UE, entraînant les pays en développement dans leur sillon, a fait de la mise en place d'un calendrier courant jusqu'en 2020 et débouchant sur une promesse d'accord incluant tous les pays constituait la condition sine qua non de sa prise d'engagements dans une deuxième période du Protocole de Kyoto. En effet, l'UE a été tiraillée entre son refus de s'engager seule et sa volonté de ne pas abandonner le processus, notamment à la demande des pays développés. Consciente de l'impossibilité à raccrocher certains pays, et de régler la question des engagements des pays émergents, elle a décidé de faire du calendrier de mise en œuvre la contrepartie à son engagement isolé, et à la perte, en définitive, du Protocole de Kyoto en tant que pilier principal des négociations climat.

L'entrée dans un quatrième round de négociation :

2012-2015 : Processus de construction d'un accord sur des principes politiques et rédaction de blocs de textes

2015-2017 : Peaufinage d'un texte préparatoire et détaillé dans la mise en œuvre

2017-2020 : Lancement du processus de ratification par les législations nationales

2020 : Entrée en vigueur du nouvel accord.

2° L'incertitude sur la nature du futur accord

Plusieurs options se profilent :

a) **Des négociations difficiles sur la Plateforme de Durban** :

- soit pour cause de ratification trop tardive par le nombre requis d'Etats,
- soit par la faiblesse de l'outil finalement choisi : une simple décision de la CdP, une simple décision politique, ne nécessitant donc pas de ratification par les parlements nationaux. Cela entraînerait donc peut être une reconduction du Protocole de Kyoto, avec une troisième période d'engagement.

Les décisions adoptées en assemblées plénières permettent l'application et la mise en œuvre effective de la Convention et du Protocole. Elles peuvent rappeler l'engagement des pays, développer une méthodologie pour la mise en œuvre et le suivi des engagements existants. Mais ces décisions ne permettent pas d'établir de nouvelles obligations légales.

b) **Des négociations qui débouchent sur un accord global regroupant tous les pays, avec une fusion, dans les faits de cet accord et du Protocole de Kyoto.** L'instrument élaboré pourrait prendre différentes formes :

- Un nouveau protocole, rattaché à la Convention de Rio. Cette option rendrait nécessaire un amendement à la Convention, afin de gommer les catégories actuelles de pays, et les différences de traitements juridiques qui leur sont associées.

La Convention permet dans son article 17 l'adoption d'un nouveau protocole en cas de consensus de toutes les Parties à l'UNFCCC. Le Protocole doit évidemment s'inscrire dans le cadre de la Convention (principes, objectifs, etc.). Les règles de mise en vigueur seront

définies dans le nouveau protocole.

- Un amendement à la Convention créant de nouveaux engagements pour certains pays.

Un amendement à la Convention requiert un vote favorable des ¾ des pays, et s'applique à toutes les Parties sauf objection formelle de leur part. Un amendement concernant l'Annexe I ou II (classification des pays) ne peut se faire sans le consentement écrit du ou des pays concernés par les modifications.

- Une nouvelle Convention

Un cycle, celui de la négociation de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, se termine. Tous les efforts doivent maintenir se concentrer à la fois sur la réalisation des objectifs au niveau national, via la multiplication des actions et sur la préparation du prochain round de négociation, afin qu'il débouche sur un cadre fort, rassemblant tous les pays, et permettant de se diriger vers de nouveaux modèles de développement, sobre en carbone et résilient au changement climatique.

II-Durban ou l'entrée dans un 4^{ème} round de négociation

A) La reconnaissance de nouveaux rapports de force

Depuis la Conférence de Copenhague, les contours de la coopération mondiale contre le changement climatique apparaissent incertains, et les lignes de force de la négociation climat ne cessent de se mouvoir, devenant à chaque session un peu plus complexes.

Cela est principalement dû à deux évolutions majeures :

- d'une part l'absence criante de véritable leadership de la part de quelque pays que ce soit ;
- et d'autre part la transformation des relations entre les différents groupes de pays, avec la création, dans les faits, de nouveaux « sous-groupes » de pays ; et une discordance de plus en plus forte entre les groupes institués en 1992, la réalité actuelle des pays, et l'évolution des rapports de force. La montée en puissance des pays émergents, des pays pétroliers et l'apparition de pays « en situation intermédiaire » ont rendu moins nette la séparation entre pays développés et pays en développement.

Ces deux facteurs sont révélateurs du fossé qui existe entre le monde de la Conférence de Rio et celui, presque 20 ans plus tard, de Durban. Depuis le monde qui a connu la naissance de la Convention de Rio et du Protocole de Kyoto, un nouvel échiquier géopolitique s'est imposé, marqué par des crises, à la fois financières, sociales et politiques. La mondialisation a permis l'émergence de nouvelles puissances, économiques et politiques, et les anciens leaders doivent composer avec de nouveaux acteurs. Des

blocs de plus en plus puissants se forment, se confrontent, et aucun n'est prêt à céder. Aujourd'hui, plus aucun pays n'est capable de mener à lui seul la négociation et de l'influencer complètement. Les bases de l'architecture mondiale de lutte contre le changement climatique doivent évoluer en fonction, sinon l'impasse actuelle sera indépassable.

Copenhague a reflété cette transformation, et a montré que certains pays ne pouvaient plus décider pour l'ensemble de la planète, et qu'il faut désormais composer avec de nouvelles puissances. Ces négociations reflètent le nouveau rapport de force géopolitique où le rôle des pays émergents est en train de s'affirmer.

1° De nouvelles alliances

Durban a été, plus que jamais, le théâtre de jeux politiques, de stratégies et de mise en place d'alliances révélatrices de nouveaux rapports de force en jeu.

a) Le rapprochement UE/pays en développement

L'Union Européenne, longtemps leader dans la négociation climat avait, à Copenhague et à Cancún, été neutralisée par ses divisions internes, par la montée en puissance des pays émergents et par les épreuves de force des Etats-Unis.

Premier marché carbone régional, des investissements croissants en matière de politiques énergétiques et un Paquet Energie/Climat « 3X20 » : l'Union européenne reste de loin le pôle le plus actif pour réduire les émissions. Seul groupe proche de respecter ses engagements, l'Union européenne était pourtant isolée et dans l'incapacité de s'imposer.

Ainsi, marginalisée lors du processus final de négociation de Copenhague, elle s'est vue contrainte d'accepter un texte de compromis conclu entre les Etats-Unis et la Chine, bien en-deçà de ses attentes. En outre, les dissensions entre Etats-membres, notamment sur l'effort de réduction des émissions de GES à horizon 2020, qui avaient marqué la négociation du Paquet Energie - Climat ne sont pas résolues.

A Durban, elle a enfin joué le rôle de médiateur tant attendu. En se réengageant pour une deuxième période dans le Protocole de Kyoto, elle a regagné la confiance des pays africains et du groupe des Etats insulaires. Une convergence est apparue, permettant de faire bloc, et de parer au risque de blocage complet des négociations suscité par la déception des pays les plus vulnérables.

b) Les pays émergents

Depuis Copenhague, les pays émergents, et particulièrement la Chine, se sont imposés comme interlocuteurs indispensables, et ont montré leur capacité à poser leurs conditions face aux pays industrialisés, notamment aux Etats-Unis. Les pays émergents ont ainsi joué un rôle majeur dans la relégitimation du processus multilatéral à Cancún, et dans l'aboutissement d'un accord. Erigé en groupe des BASIC, unis par des intérêts en général convergents et des phases de développement similaires, ils constituent une alliance extrêmement puissante.

En acceptant l'idée d'un accord leur fixant des engagements à partir de 2020, ils ont effectué un vrai pas en avant dans le processus de négociation, et se sont ainsi clairement différenciés des Etats-Unis et ont affirmés par là même leur refus de jouer le rôle de bouc émissaire et de responsable d'un potentiel échec. Par leur volontarisme, les pays émergents prennent une place active, et les Etats les plus réticents à la lutte contre changement climatique n'auront d'autre choix que de suivre, ou d'être totalement isolés et de subir l'opprobre des autres pays.

Le groupe des BASIC

Partageant nombre de caractéristiques communes (leur poids démographique, la croissance de leur PIB, l'augmentation de leurs émissions nationales de GES...) le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine ont constitué un groupe - les BASIC- qui négocient selon leurs propres intérêts. Bien qu'on ne puisse pas réellement parler d'une alliance stratégique officielle, ces Etats négociant officiellement au sein du G77, ce groupe n'a cessé de se renforcer depuis la Conférence de Copenhague.

Ils s'appuient dans les négociations sur le concept de « budget carbone » - indicateur de répartition des émissions de gaz à effet de serre dont dispose chaque pays- et soutiennent une répartition sur la base de l'équité et du principe de « responsabilité communes mais différencierées ». Si les 4 pays BASIC n'ont pas toujours les mêmes fondements théoriques sur l'équité et divergent dans les solutions envisagées, tous mettent en avant la responsabilité historique des pays développés et refusent de s'engager avant 2020. Ensemble, les BASIC jouent donc un rôle majeur dans la négociation, avec en tête l'Inde et la Chine. Mais leur unité n'est pas sans faille, et leur divergences pourraient ouvrir les alliances possibles avec d'autres Etats.

Les alliances et stratégies de convergences qui pourront s'opérer entre les émergents et autres groupes de pays, et notamment les pays en développement, le groupe Afrique, les pays les moins avancés, seront déterminantes pour asseoir la confiance nécessaire à la définition du futur accord climatique. L'Union européenne détient ici un potentiel vecteur de médiation.

c) L'isolement des Etats-Unis

Les Etats-Unis, qui connaissent un niveau d'émissions par habitant dramatiquement haut (19,3 tonnes de CO₂ par habitant en 2006) et des émissions en forte augmentation depuis 1990, sont dans l'impasse.

L'incapacité actuelle à résoudre les blocages politiques internes au Congrès américain pèse de plus en plus lourd sur les négociations internationales sur le climat, les Etats Unis refusant de participer de manière constructive au processus ou de donner des gages de bonne volonté. Une attitude qui durera au moins jusqu'en fin 2012, date des prochaines élections présidentielles et législatives. La question des engagements des pays et de leur forme juridique ne pourra être rediscutée qu'après le passage d'une loi climat-énergie fédérale, ce qui ne pourra intervenir au plus tôt qu'en 2014.

Leur salut ne peut donc venir que d'un dynamisme des Etats fédérés et des entreprises, qui permette malgré tout de réduire les émissions.

Maintenus dans une position marginalisée par leur refus de tout cadre juridique contraignant, ils ont engagé depuis Copenhague un bras de fer avec leur principal rival commercial, la Chine, en tentant de lui imposer des conditions de vérification de leurs actions. A Durban, ils ont fait pression sur les pays en développement en avançant la possibilité de ne pas s'engager plus tard pour le Fonds Vert et de ne pas l'abonder en cas de refus cette année de l'accord.

Leur position a alimenté un mouvement de recul de la part de pays qui étaient engagés dans le Protocole de Kyoto, et tiré à la baisse les efforts des autres pays, affaibli les engagements potentiels des pays émergents, et amenuisé les financements destinés aux pays en développement. Mais cette attitude pourrait à terme se retourner contre eux :

- en se révélant favorable à leur principal concurrent, la Chine, qui met en avant sa politique volontariste de réduction face au manque d'engagement américain ;
- en exacerbant l'animosité et le manque de confiance des pays en développement ;

- en s'installant dans la réprobation de l'ensemble de l'opinion publique mondiale ;
- en compromettant progressivement leur possibilité de s'inscrire dans une trajectoire d'émissions qui réponde aux nécessités scientifiques, et qui soit cohérente avec celles des autres pays.

La stratégie des pays en développement, de l'Union européenne et des pays émergents vis à vis des Etats-Unis sera cruciale dans la phase de négociation de la Plateforme de Durban : ils devront œuvrer de concert afin de réduire la capacité de blocage des Etats-Unis et de les attirer dans un accord climatique équitable.

2° Des scissions au sein des groupes

Ces alliances sont symptomatiques d'un nouveau facteur de complexification des négociations : les divergences de plus en plus marquées entre les groupes eux-mêmes, les écarts de situation entre pays devenant de plus en plus marqués. Notamment au sein du G77.

• Une subdivision des pays industrialisés qui se confirme

Ainsi, s'est esquissé à Durban un axe majeur : Union Européenne – pays émergents – pays en développement les moins avancés et ceux particulièrement vulnérables.

On retrouve d'ailleurs là à peu de choses près la subdivision qui était apparue à Kyoto. Il y a parmi les pays développés deux catégories de pays dont les trajectoires ne cessent de diverger : les « pays pleins » et les « pays vides ».

- Les pays pleins désignent des pays ayant une forte densité de population et qui ont épousé les ressources en combustibles fossiles et autres matières premières de leur sol. Ils ont donc souffert des chocs pétroliers des années 70 et ont donc dû progresser dans le sens d'une plus grande efficacité énergétique. Il s'agit des pays européens et du Japon.
- Les pays vides désignent des pays développés de peuplement plus récent et qui disposent d'importantes ressources en combustibles fossiles et autres matières premières. Comme ils n'ont jamais été confrontés à des difficultés d'accès en ressources, ils ont développés des modes de vie très invasifs avec donc des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre très élevés. On retrouvera dans cette catégorie les Etats-Unis et le Canada, la Russie et l'Australie.

Au gré des négociations, les positionnements des pays peuvent fluctuer, mais globalement, cette typologie reste valide. Elle explique notamment d'ampleur de la divergence qui existe entre l'Europe et les Etats-Unis.

• Les subdivisions au sein du G77

Le « G77+Chine », tiraillé par des intérêts divergents, est de moins en moins soudé. Les « sous-groupes » s'affirment de plus en plus : l'OPEP, le Groupe Afrique, le groupe des Etats-îles dit « AOSIS/SIDS », les pays les moins avancés et surtout le sous-groupe des pays émergents. Les différences viennent de l'écart de développement, de plus en plus marqué, entre les pays émergents : le groupe BASIC (Brésil, Afrique du sud, Inde et Chine) et les autres pays en développement. Mais également des différences qui découlent des ressources énergétiques des pays.

En effet, lorsque que la Convention Cadre des sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto sont entrés en vigueur, les groupes de pays au sein de l'ONU avaient en interne des situations économiques assez homogènes et présentaient entre eux des

intérêts clairement différents. Ainsi, les principes de « responsabilité commune mais différenciée » et les différences de traitements juridiques, étaient adaptés aux réalités d'alors -niveaux de richesse et de développement et taux d'émissions de GES notamment-. Avec un découpage apparemment simple entre les pays membres de l'OCDE et les pays en transition d'une part et les pays en développement d'autre part. Maintenant, émergent de nouvelles typologies entre pays « développés » ayant des écarts croissants d'objectifs de réduction de leurs émissions, et de niveau de soutiens financiers et technologiques, et les « pays en développement » dont les situations se diversifient également. Dès lors, la légitimité de cette différenciation unique entre ces deux catégories de pays n'est plus valide. Elle représente de moins en moins les réalités économiques. En effet la montée en puissance des pays émergents a rebattu les cartes et a souligné des différences d'objectifs au sein des pays en développement.

Désormais, les pays industrialisés, les Etats-Unis en tête, souhaitent que les pays émergents aient des obligations de mise en place de système MRV (mesure, suivi et vérification). Mais il faudrait pour ce faire opérer une différenciation entre ces pays émergents et les autres pays en développement. Différenciation refusée jusqu'à présent par les pays émergents, car elle impliquerait pour eux de nouvelles obligations.

Si, dans le cadre du Protocole de Kyoto, aucune obligation d'atténuation des émissions juridiquement contraignante ne portait sur les pays émergents, évidemment, 20 ans plus tard, cette situation n'est plus tenable, leur niveau d'émissions ayant fortement augmenté. Pourtant, ces derniers, au nom de la responsabilité historique des pays développés et de leur droit au développement, rechignent à avoir des obligations différentes des pays en développement les moins avancés. Cette résistance est de plus en plus mal vécue par les pays vulnérables et les Etats-îles, pour qui les émissions croissantes de la Chine, du Brésil et de l'Inde représentent un danger pour le climat. Et ce d'autant plus que les pays émergents négocient de plus en plus en dehors du G77, au sein du groupe BASIC, directement avec les pays industrialisés. Ainsi, pour la première fois à Copenhague, l'Afrique a parlé d'une seule voix pour défendre ses intérêts, représentant la majorité des PMAs et s'exprimant de façon autonome par rapport au G77.

C'est sur ces questions que se cristallisent les négociations pour le prochain accord. La Plateforme de Durban devra définir les règles d'une nouvelle répartition de la réduction des émissions, en la fondant sur l'équité.

3° La remise en cause des catégories originelles

Le cadre actuel et la répartition de l'effort et des financements, basés sur la distinction entre pays en développement et pays développés, ne satisfait plus aucun pays.

Les principes phares qui portent l'équité dans la Convention -la « responsabilité commune mais différenciée » et le « droit au développement » notamment- s'ancraient dans un contexte quasi dual entre pays développés et pays en développement défini sur la base des niveaux de richesse et des taux d'émissions de GES. Mais la réalité géopolitique, économique et environnementale actuelle est radicalement différente, tout comme la compréhension des enjeux. Ainsi, les pays en développement ont bien perçu que, principales victimes des changements climatiques, ils doivent s'impliquer dans les efforts de réduction et devront emprunter une voie de développement différente de celle suivie jusqu'à présente par les pays développés puis par les pays émergents, et trouver leur place dans le cadre du futur accord.

Si la négociation climatique s'est largement complexifiée, les principes fondant la négociation sont restés les mêmes. De là naissent des interprétations diverses voire contradictoires des principes de responsabilité et de droit au développement, allant, comme ce fut le cas à Durban, jusqu'à déclencher une remise en cause nette des catégories et questionner les fondements de l'équité.

Le monde évolue souvent plus rapidement que ne sont élaborés et signés les accords internationaux. Et, bien souvent, un évènement fort doit intervenir pour susciter une refonte du droit international. C'est ce processus qui a été déclenché à Copenhague et qui s'est concrétisé à Durban.

Un sentiment profond d'injustice a émergé, appelant à la refonte des bases de la négociation, afin d'adapter le cadre législatif aux mutations en cours. Pour ce faire, il faudra estomper les catégories de pays, érigées depuis la Déclaration de Rio et réaffirmées dans les accords qui ont suivi. Cela permettra à la fois une meilleure répartition des financements (qui jusqu'à maintenant était principalement dirigée vers les pays émergents via les mécanismes de flexibilité) et une répartition plus équitable de l'effort de réduction des émissions.

La préparation de la période post 2020 : les conditions de réussite du prochain accord

Durban a, finalement, marqué l'entrée dans un quatrième round de négociations, celui qui fixera le régime climatique pour le post 2020.

Afin de parvenir à un accord global ambitieux, tenant compte de l'urgence de la situation, il faut assainir le processus, et repartir sur de bonnes bases de négociation. Pour se faire, il faudra tirer les enseignements des cycles précédents, afin de ne pas reproduire les erreurs du passé et parvenir à dépasser les blocages actuels.

Certains facteurs ont ainsi complexifié une négociation déjà particulièrement difficile :

1. **L'opacité des négociations**, alimentée par une insuffisance de débats, à la fois au sein des négociations sur certains sujets majeurs mais délicats, et vis-à-vis de la société civile en général, et une oscillation permanente entre ouverture et fermeture.

L'un des obstacles majeurs au bon déroulement des négociations a été la multiplication des acteurs impliqués dans le processus de négociation et par conséquent aux connaissances très hétérogènes du sujet. L'exemple le plus flagrant a été à Copenhague, avec une négociation qui ainsi passée successivement sous la responsabilité de nombreux niveaux d'acteurs : négociateurs, président de séance, ministres, chefs d'Etat.

Ces transferts successifs, cumulés à des contraintes de temps fortes, se sont s'enchaînés difficilement, brouillant les choix et dégradant la qualité de l'accord final. Dans le même temps, la médiatisation hors normes de la Conférence, légitimée par la recherche de transparence et de démocratie, n'a pas été sans revers : au fil des jours, la participation massive puis la mise à l'écart des ONG, les attentes accumulées, la charge symbolique attribuée à l'évènement ont débouché sur une perte de maîtrise organisationnelle et ont alourdi le climat de tension. En réaction, à Cancún et à Durban, la couverture médiatique a été extrêmement faible, les ONG ont été marginalisées et l'effort d'explication et de démocratisation du sujet vis-à-vis du grand public s'est profondément

dégradé confinant de nouveau la négociation dans un cercle clos d'initiés au langage abscon. Le processus de négociation n'est, jusqu'alors, pas parvenu à trouver un équilibre entre efficacité, transparence et démocratisation des débats.

2. Le manque de débat et d'effort de clarification et de démocratisation des sujets à eu deux effets :

- D'une part, un désintéressement progressif des médias et de la population de ces négociations, d'autant plus après la déception liée à ce qui a trop souvent été présenté par les médias comme l'échec total de Copenhague. Ainsi, le sentiment qu'aucune avancée majeure n'est possible a pour conséquence un net désintérêt vis-à-vis de la négociation. Cela se manifeste par une présence de plus en plus restreinte des médias, de la société civile, des acteurs économiques, des institutions académiques, pour se resserrer sur le noyau des fonctionnaires des ministères et des diplomates. Et cela même si le Secrétariat de la CCNUCC pousse à ouvrir le plus de sessions possible aux « observateurs ».
- d'autre part, la montée en puissance d'un « climato scepticisme » et, plus grave et pernicieux, d'un « climato pessimisme », largement alimenté par des prédictions d'échec des négociations, et par l'affichage d'une incapacité à s'inscrire dans la fourchette de réduction recommandée par le GIEC. Ce pessimisme est d'autant plus dangereux qu'il conduit à la peur, et annihile l'action en laissant penser que, de toute façon, il est trop tard pour sauver la situation, alors que des solutions existent, que des acteurs partout se mettent en mouvement et que les dégâts humains et environnementaux seront insupportables et souvent irréversibles.

Or, tout aussi déterminante que les avancées du processus et l'engagement des Etats sera l'implication des collectivités locales, des entreprises, des associations diverses, des populations, et de chaque citoyen de la planète. Cancún a permis de garder la communauté humaine rassemblée. Pour aller plus loin, il faudra faire nombre autour de cette question nécessitant un profond élan collectif. Le résultat de la négociation se mesurera au nombre de personnes impliquées. La formation, l'information, la compréhension des enjeux, le renforcement des capacités dans les pays en développement seront déterminants dans la suite du processus.

3. L'anesthésie politique, en partie alimentée par un manque de visibilité des marges de manœuvre des pays, sur leurs propres actions mais également sur celles des autres Parties. A partir de là, il s'avère difficile de négocier, et de s'engager sans connaître son potentiel, ses limites et celles de ses voisins.

Une négociation se conclut positivement quand chaque acteur peut évaluer la marge de manœuvre réelle de ses interlocuteurs. Lors de ces conférences, et tout particulièrement de celle de Copenhague qui avait suscité beaucoup d'espoirs, chaque pays venait avec une grande incertitude sur l'adéquation de ce qui se négociait à son cas particulier. Le temps a manqué pour décrire les trajectoires possibles de prise en compte du changement climatique, et les rythmes socialement acceptables, pour chaque pays ou groupe de pays (pays développés, pays émergents et pays les moins avancés, pays les plus vulnérables...). Or, l'invention de nouvelles trajectoires vers un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique est la seule solution pour parer aux risques de conflits et se diriger vers une gestion des ressources solidaire et à même d'offrir des perspectives de vie satisfaisante pour chacun.

• **L'absence d'approche économique sérieuse**

L'apport trop isolé du rapport Stern n'a pas permis de faire avancer la représentation de la mutation que constitue la prise en charge du changement climatique. Cette dernière

reste assimilée par un grand nombre de négociateurs à une source de surcoûts et de perte de compétitivité économique. Les bénéfices économiques d'une meilleure efficacité énergétique par les mesures d'atténuation n'ont jamais été suffisamment considérés comme un atout. Il est vrai que la crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont aggravé ce manque et brouillé les cartes. Tant que la lutte contre le changement climatique reste perçue comme un handicap plus que comme une opportunité, les positions resteront figées.

- **L'absence de hiérarchisation des sujets**

Il aurait aussi fallu mieux identifier les principales questions bloquantes, chercher les compromis possibles sur celles-ci, puis dénouer l'écheveau des autres sujets en débat. Or, il n'y a jamais eu de discussion réelle sur les priorités de chacun pour définir un ordre d'entrée dans la négociation. Les blocages découlait pourtant tous de deux nœuds centraux : celui du niveau des engagements des pays industrialisés et du cadre garantissant leur respect et celui de la garantie pour tous les pays de l'accès au développement.

Par ailleurs, sur les points à même d'instaurer la confiance et de prouver la bonne volonté de chacun (comme les financements), les pays n'ont fait aucune concession précoce qui aurait donné des gages. En effet, pour de nombreux négociateurs, avancer des propositions est synonyme de risque supplémentaire sans garantie de contrepartie et aurait été synonyme de faiblesse.

4. Le manque d'approche rationnelle sur les objectifs de réduction

Les deux débats sur l'application du Protocole de Kyoto, celui de 1997 et celui de la Conférence de Copenhague et des suivantes ont montré une grave pathologie qui en elle-même rendait tout accord impossible : l'absence de toute approche rationnelle quant à la fixation des objectifs de réduction des émissions.

- **La situation lors de la négociation de Kyoto**

Lors de la conférence de Kyoto, il faut le rappeler, seule la délégation américaine était équipée en ordinateurs avec des modèles techniques et financiers permettant de simuler globalement la portée des engagements.

- ***L'absence de chiffrage des politiques et moyens à élaborer pour tenir les engagements souscrits***

Très peu de pays avaient en amont des négociations effectué des prospectives détaillées avec des scénarios permettant de quantifier les réductions d'émissions à une échéance donnée en fonction des politiques publiques engagées, de leurs choix énergétiques et des moyens financiers mobilisés. Lors de la Conférence de Kyoto, il n'y avait que les Etats-Unis et la Commission Européenne (pas les Etats-membres) qui avaient réalisé un tel exercice. A ceux-ci pour la nouvelle période 2012-2020, il faut ajouter le Japon, l'Allemagne et la Grande Bretagne. Un tel exercice n'a toujours pas été effectué en France en incluant un chiffrage financier et économique.

Dès lors, les pays négociant à l'aveugle prennent une posture rigide ayant tendance à surestimer les coûts et occultant les avantages, notamment en termes de progrès d'efficacité énergétique.

- **Une négociation au bras de fer**

Cette négociation en situation d'invisibilité des efforts impliqués par les engagements contribue à durcir la négociation. Un pays exige souvent d'un autre pays plus qu'il ne peut réaliser. Il y a aussi des situations d'effet d'aubaine : à Kyoto les pays en transition ont obtenu une stabilité de leurs émissions entre 1990 et 2012 alors qu'au moment de la négociation, leurs émissions avaient connu une chute de 30 à 40% par rapport à la référence 1990.

- **Un alignement optique**

Puisque la négociation ne peut se fonder sur des critères objectifs, elle tend à se caler sur des références symboliques. Ainsi à Kyoto, les principaux pays industrialisés se sont affrontés quant à l'alignement sur un objectif semblable. A l'issue de la négociation un décalage a subsisté : -8% pour l'Union Européenne, - 7% pour le Japon, -6% pour les Etats-Unis. Or cet alignement était inéquitable : compte tenu des niveaux d'émissions celui des Etats-Unis aurait dû être le plus fort et celui du Japon le plus faible.

- **L'évolution effective des trajectoires d'émissions**

L'analyse des trajectoires effectives d'émissions montre sur 20 ans des contrastes impressionnantes. Certains pays ont réalisé plus ou moins leurs engagements de réduction d'émissions (essentiellement par des substitutions par le gaz d'une production électrique massivement à base charbon) tandis que d'autres pays ont totalement divergé n'ayant de fait pas mis en place des politiques effectives de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

- **La négociation pour la période 2012-2020**

Compte tenu de ce qui précède, les prises d'engagement ne pouvaient pas éviter de tenir compte des disparités de trajectoires effectivement suivies entre 1990 et 2007 (dernière année de statistique connue lors de la conférence de Copenhague).

Mais alors se sont posées trois difficultés majeures :

- Les écarts de trajectoires constatés par rapport à l'objectif souscrit se sont avérés pour beaucoup de pays tellement grands qu'il leur était impossible de réussir à rattraper le niveau attendu pour l'échéance fixée ;
- La plupart des pays développés n'avaient pas progressé dans la connaissance de leur marge de manœuvre et donc ont adopté en pratique dans la négociation une stratégie du moins disant ;
- Enfin, la période prise en compte à partir de la conférence de Copenhague : 2010-2020 était trop courte pour effectuer les rattrapages.

Le résultat en a été dévastateur : les engagements ou promesses des pays ont été d'une part encore plus hétérogènes que lors du Protocole de Kyoto et d'autre part en complet décalage avec les trajectoires d'émissions exprimées par le GIEC comme indispensables pour stabiliser le climat en dessous d'un réchauffement de 2°C.

A cela s'est ajouté une discussion avec les pays émergents sur des bases toutes aussi vagues quant à leur capacité à infléchir leur trajectoire d'émissions. D'ailleurs, les situations des pays émergents sont également fort disparate (la Chine poursuit son développement sur la base du charbon et le Brésil utilise essentiellement pour la production électrique et le transport des énergies renouvelables mais doit réduire la déforestation de l'Amazonie).

Il s'agit donc maintenant à la fois de ne pas retomber dans les mêmes travers et de poser la question des principes à respecter pour la négociation suivante. Cela passera notamment par la preuve, via des initiatives de terrain, que des actions existent, que des initiatives sont prises aux quatre coins du monde, qu'une autre vision est possible, que la transition est en cours et qu'elle peut s'affirmer par le biais d'innovations dans des conditions démocratiques.

Ce qui est certain c'est que les conditions de réussite des prochaines négociations seront à la fois symboliques, morales et pratiques. Il s'agira de :

- ***poser les conditions de l'équité,***
- ***donner une vision d'un futur possible, en dessinant les contours de***

stratégies de développement adaptées à tous les pays,
• mettre en exergue la nécessité d'une solidarité internationale sans faille.

I- Réflexions sur les principes fondateurs du prochain accord

A. L'équité comme clé de répartition

La Convention précise que les parties agissent sur la base de l'équité. Celle-ci sans être réellement définie, s'appuie sur un certain nombre de principes et notamment :

- La responsabilité commune mais différenciée ;
- Le leadership à assurer par les pays développés ;
- La pleine considération des besoins et circonstances des pays en développement et notamment des pays les plus vulnérables aux impacts du changement climatique ;
- Le principe de précaution ;
- La prise en compte des contextes économiques ;
- Le droit au développement durable.

Ce principe de l'équité, au cœur du processus, trouve une application concrète au travers du Protocole de Kyoto, en fixant des obligations de réduction d'émissions pour une trentaine de pays industrialisés référencés au titre de l'Annexe 1 ; mais il concerne également la nature et le niveau des contributions de l'ensemble des pays Parties à la Convention cadre.

Dans ce contexte, les différents principes, s'ils garantissent une appréciation ambitieuse de l'équité, ne sont pas sans générer certaines contradictions, notamment entre le droit au développement et la nécessité de réduire les émissions, ou entre les différentes acceptations du niveau de responsabilité, passé et futur, des Etats.

Ce qui explique en partie que, même si la question de l'équité a été le thème politique présent en permanence dans les discours, elle n'a débouché sur aucune formulation concrète : les débats, trop peu structurés et dénués de pragmatisme, n'ont pas permis de s'accorder sur des critères permettant une répartition des engagements, des actions de réduction et des financements qui soit juste et acceptable pour tous les Etats. Sans vision partagée de l'équité, sans indicateur ni règle précise la définissant, la négociation s'est en réalité essentiellement basée sur des rapports de force, traitant à l'aveuglette des réelles marges de manœuvre de chacun et des efforts pouvant être attendus. Il faut se rendre à l'évidence, si la même méthode de négociation est reprise elle conduira à un échec accru du fait d'un écart encore amplifié entre les niveaux de progrès des différents pays.

Quatre types d'approche de l'équité ont jusqu'à maintenant été retenus :

Une approche historique de l'équité

Fortement défendue par l'Inde et le Brésil, cette approche souligne le fait que les pays industrialisés ont fortement contribué à l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Dès lors, ils ont contracté une « dette carbone » qui doit avoir pour contrepartie des obligations fortes de réduction des émissions de gaz à effet de serre tandis que les pays en développement doivent bénéficier, symétriquement, d'un droit à émettre dans le temps équivalent pour réussir leur développement. Cette conception oublie que si émettre du CO₂ n'était jusqu'il y a quelques décennies encore

nullement préjudiciable.

Une approche « optique » de l'équité

Cette démarche empirique est celle qui fut adoptée dans la négociation finale de Kyoto, en fixant des objectifs à première vue proches entre pays industrialisés. La fixation d'engagements de réduction compris entre 6% et 8% pour les principaux pays industrialisés a donné une impression d'équivalence d'efforts. C'est par raccourci médiatique que l'équité des efforts est perçue à partir de chiffres affichés, sans entrer en détail dans leur contenu (niveau de développement, densité de population, nature des ressources nationales, production électrique, rigueur climatique...). Pourtant, un même taux de réduction attribué à deux pays dont l'un a un niveau d'émission par tête deux fois plus élevé que l'autre ne constitue pas une répartition équitable des efforts. Il faut d'ailleurs noter que la répartition des engagements de réduction à l'intérieur de l'Union Européenne avait été élaborée à partir de critères politiques et techniques et présentait en conséquence une forte disparité entre les taux de réduction d'émissions. Cette difficulté s'est amplifiée avec la nouvelle négociation :

- Les pays ayant laissé déraper leurs émissions tentent de faire bonne figure en proposant des objectifs de réduction pour 2020 (mais en changeant l'année de référence) ;
- Comme les écarts de niveaux d'émissions par habitant se sont creusés, réduire les émissions pour les pays ayant un niveau déjà faible devient nettement plus difficile que pour ceux qui ont encore peu agi.

Il est donc extrêmement préoccupant qu'aucune approche rationnelle de cette question n'ait été engagée, que ce soit à travers un mandat confié au Secrétariat de la Convention ou à travers une coopération d'organismes de recherche entre divers pays.

Une approche technique de l'équité

Cette approche consiste à rechercher des critères techniques de comparaison. Depuis Rio, de nombreux travaux de centres de recherche ont abordé cette question.

Une approche technique de l'équité reviendrait à mixer différents critères qui ont été proposés en termes :

- d'émission par habitant ;
- d'émission par niveau de développement à travers une intensité carbone par unité de richesse (mesurée à travers le PIB) ;
- de ratios par unité de produit (kWh électrique, tonne d'acier, de ciment...) ;
- de contraintes géographiques et climatiques (besoins de chauffage, densité...).

A ce jour, ces travaux n'ont débouché sur aucun accord. Il sera pourtant nécessaire de trouver une solution permettant d'une part de déterminer quels sont les pays ayant rempli leurs engagements contraignants de réduction et, d'autre part, de prendre en compte la situation des économies émergentes et leur responsabilité croissante. Il faudra orienter le plus vite possible tous les pays dans la voie d'un développement sobre en carbone.

Certains pays Annexe I comme le Japon proposent de calculer des objectifs, à priori non contraignants, qui visent la réduction de l'intensité carbone par unité de production ou par unité de matière produite des « *intensity targets* ». Ainsi, dans l'idée d'une répartition plus équitable dépassant l'actuelle classification des pays (Annexe I/non Annexe I) et afin d'impliquer les pays émergents (« les pays avec des moyens d'action, et contribuant à l'augmentation des émissions GES ») dans les politiques d'atténuation, le Japon propose des objectifs sectoriels de réduction du contenu carbone de la production notamment industrielle : par exemple, tCO₂/unité de PIB ou consommations

d'énergie/unité de production.

Une approche en termes des moyens mis en œuvre

A côté des approches précédentes, qui consistent en des obligations de résultats, une autre approche propose une vision de l'équité à travers les moyens mis en œuvre. Avancée lors de la préparation du Protocole de Kyoto, elle a échoué faute d'accord entre les pays sur des politiques et mesures décidées collectivement. Une telle démarche pourrait comporter l'engagement de programmes de recherche communs, l'instauration d'une fiscalité sur l'énergie ou sur le transport aérien. La proposition de MAANs, qui consiste en la mise en place généralisée d'actions d'atténuation tout en laissant aux pays le choix de celles-ci, va dans ce sens, en encourageant directement la mise en œuvre des moyens.

• *Les limites des méthodes actuelles d'inventaire*

Mais il existe de multiples asymétries nocives à l'équité : entre les pays producteurs d'énergie et ceux qui la consomment sans avoir la charge de son extraction et donc des émissions induites, entre les pays à forte industrie lourde et les pays devenus essentiellement consommateurs et tournés vers des activités tertiaires... Ainsi les délocalisations d'activités sont assimilées, dans les règles d'inventaires, à des efforts de réduction d'émissions, alors qu'il s'agit de déplacements d'émissions.

Il faudrait donc apporter des correctifs aux inventaires nationaux en prenant en compte les mouvements d'échanges : exportations et importations de combustibles fossiles, de matières premières, de produits agricoles, de bois, de produits manufacturés. Et ainsi mettre en place, à terme, une comptabilité qui attribue les émissions au consommateur final dans une démarche d'empreinte carbone. Cela nécessiterait une transformation profonde et uniforme des méthodes statistiques.

• *La difficulté à prendre en compte la diversité des situations sociales dans les pays*

Ainsi, on ne peut évidemment pas adopter la même méthode pour les pays émergents et pour les pays développés. Il faudrait concernant la progression dans la lutte contre le changement climatique distinguer les différentes catégories sociales. La Chine, par exemple, comprend de fait quatre types de populations : une population de près de 100 millions de personnes au standard de vie occidental ; plusieurs centaines de millions de personnes formant une classe moyenne modeste, une population ouvrière urbaine pauvre, et plusieurs centaines de millions dans une population rurale en économie d'autosubsistance. On ne peut leur appliquer des ratios de consommation et d'émission uniformes.

La prochaine négociation devra poser les conditions menant à une répartition équitable de l'effort, en prenant en compte les conditions démographiques, économiques, sociales, de développement, des disponibilités de ressources naturelles et des émissions de GES des pays, et à même d'être réévaluée régulièrement en fonction des évolutions des contextes des pays.

• *Une négociation qui va devoir dépasser les catégories de classement des pays reprises dans la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto*

La Convention de Rio a établi deux catégories de pays :

- les pays Annexe 1, à savoir les pays membres de l'OCDE, les pays issus de l'ex URSS et les pays communistes de l'Europe de l'est. A noter que cette

liste laissait de côté des pays dont les niveaux d'émissions par habitant étaient également élevés comme les pays pétroliers du Golfe ou Singapour.

- Les pays non-Annexe 1, c'est-à-dire les pays en développement.

Cette catégorisation de pays, qui correspondait à une époque (1990) où les pays aujourd'hui qualifiés de émergents n'avaient pas encore décollés, a été reprise à l'identique dans le Protocole de Kyoto pour la période 1990-2012.

Lors des négociations récentes portant sur la deuxième période d'engagement (2013-2020) dans le cadre du Protocole de Kyoto (Union Européenne, Suisse, Norvège, Islande, Australie, Nouvelle-Zélande) ou des promesses exprimées par des pays en dehors du Protocole de Kyoto mais raccrochées à la Convention de Rio (Etats-Unis, Japon, Russie et Canada), on en est finalement resté au même découpage. Le souhait des pays Annexe I de voir des engagements appliqués aux pays émergents s'est heurté à un refus. D'ailleurs n'a jamais été clairement posé ce qui pouvait distinguer un pays émergent d'un pays en développement.

Durban a marqué un changement majeur, les grands pays émergents - Chine, Inde, Brésil et Afrique du Sud - ayant accepté d'entrer dans un processus de prise d'engagement pour la période postérieure à 2020.

L'idée même de catégories de pays portés originellement sur des listes différentes est donc dépassée. Néanmoins, juridiquement, cette révision s'avère très difficile car elle exige une réécriture des traités.

Il faut donc passer à un système où tous les pays seront inscrits sur une même liste avec bien évidemment des critères différents s'appliquant à eux notamment selon leur niveau de développement. Une fois les critères fixés, les engagements pourront être identifiés. Et afin de mettre en place un système réellement équitable, ces engagements devront être comparables.

B. La comparabilité des progrès des pays selon des critères équitables

Les incohérences dans les niveaux d'engagement convenus à Kyoto, et les graves désaccords constatés lors de la négociation pour la deuxième période d'engagement, montrent l'importance croissante de l'équité dans la répartition des efforts à mesure que les exigences de réduction s'accroissent, à la lumière des nécessités scientifiques, et que sont impliqués des pays de plus en plus nombreux et divers. Il faudrait donc construire de systèmes, et réaliser des travaux permettant d'identifier les efforts attendus de chaque pays.

1° La construction d'un système fondé sur des critères objectifs et des engagements proportionnés en conséquence

- La détermination des critères

Les critères indispensables de comparabilité pour obtenir une répartition équitable pourraient comprendre notamment :

- l'analyse précise des capacités des pays en tenant compte de leurs besoins de développement ;
- leurs conditions géographiques et climatiques ;
- leur évolution démographique ;
- la prise en compte des progrès réalisés ou non par les pays depuis 1990, des niveaux d'émissions par habitant et par unité de PIB ;

- à l'inverse, éventuellement du rythme possible de rattrapage du retard accumulé par rapport aux engagements souscrits par rapport aux émissions en 1990 ;
- Leur structure de production industrielle, notamment les émissions évitées à travers le recours à des importations, et celles provoquées par des activités qui débouchent sur des exportations (activités extractives, production de biens manufacturés...) ;
- Les marges de manœuvre liées à l'approvisionnement énergétique, au potentiel d'économie d'énergie et aux spécificités du secteur des transports;
- Les potentiels de développement des énergies renouvelables ;
- Les caractéristiques de l'agriculture et de la gestion forestière ;
- Les progrès possibles dans les modes de vie ;
- La vulnérabilité au changement climatique...

La détermination de ces critères devrait être une des priorités de la négociation climat en 2012.

- **La détermination du niveau d'engagement**

Même si les critères sont clairement établis et acceptés, en tirer des trajectoires d'émissions pour les pays et des niveaux de réduction ou d'infléchissement sera très difficile.

2° Un processus international de préparation s'appuyant sur un travail d'experts à partir d'un réseau mondial d'universités et de centres de recherche

Progresser dans cette méthode de détermination de critères équitables permettant d'apprécier la situation de tous les pays nécessite du temps : il faudra négocier la nature des critères et construire la confiance dans la capacité à effectuer un travail impartial de comparaison des situations des différents pays.

- Le principe premier doit être l'équité notamment en faveur des pays en développement qui peuvent se sentir d'autant plus liés par une telle négociation qu'ils dépendent largement de l'aide internationale.
- Le deuxième principe à respecter est la réalisation d'une étude attentive et impartiale propre à chaque pays. Elle doit donc être réalisée par un panel d'universités et de centres de recherche représentatifs de toutes les situations des pays dans le monde. Un tel travail ne peut être effectué en moins de deux ans. Cette approche doit porter sur la réduction des émissions mais également sur les besoins d'aide pour l'adaptation.
- Le troisième principe est celui de la comparabilité du rythme de progrès. Il ne peut être le même pour les pays développés disposant des technologies et des moyens financiers et pour les pays en développement.
- Le quatrième principe est de définir des règles de respect des engagements qui seront pris dans la négociation notamment en convenant de contributions financières additionnelles en faveur des pays en développement de la part de pays développés qui ne réaliseraient pas à temps les progrès attendus.

3° Des objectifs déterminés pour toute la séquence 2020 - 2050 avec des pas de 10 ans

Comme les trajectoires d'émissions des pays tendent à diverger, la dernière négociation a montré l'impossibilité de parvenir à une convergence cohérente des émissions dans un délai court (à Copenhague entre 2009 et 2020).

Il faut donc se situer dans une perspective plus longue pour que la négociation porte maintenant sur la répartition des engagements et des progrès à réaliser pour atteindre les objectifs du GIEC pour 2050.

Bien sûr, s'inscrire sur une tendance dans la durée ne doit en aucun cas déboucher sur un report à plus tard de l'action. Il faut donc segmenter cette séquence de points de passage lors desquels un état des progrès sera mesuré et les objectifs de pays renégociés pour les séquences suivantes s'il s'avère que les progrès effectués ne suffisent pas.

4° Un processus de révision régulière inscrit dans le futur accord

Afin que ce processus soit mené à temps, il doit être décidé lors de la CdP 18 qui aura lieu à Doha en décembre 2012, afin de bénéficier d'un financement par les pays industrialisés et d'être réalisé pour 2014. Ce travail pourra prendre en compte les rapports intermédiaires du GIEC publiés en 2013.

Il est souhaitable qu'il soit réalisé dans un cadre extérieur à celui du GIEC afin de ne pas mélanger des travaux scientifiques avec un tel exercice, à la fois plus applicatif et plus politique.

La restitution de ce travail pour la CdP 19 de fin 2014 permettra ainsi d'engager la négociation centrale à la fois sur les engagements de réduction des pays développés, sur l'infléchissement des trajectoires d'émissions des pays en développement ainsi que sur les outils et moyens financiers nécessaires à leur réalisation. Cette méthode devrait permettre d'achever la partie décisive de la négociation pour la CdP 20 de 2015, et la conclusion d'un nouvel outil juridiquement contraignant.

Il faudra également inscrire ce processus par amendement dans la Convention de Rio et prévoir dans le nouvel accord les conditions juridiques de révision des critères et des objectifs.

5° La concrétisation des promesses de financement

Après deux ans d'après négociations, le Fonds Vert pour le Climat, annoncé à Copenhague, entre dans sa phase opérationnelle. Tout l'enjeu maintenant sera de faire en sorte que les pays industrialisés tiennent, malgré la crise financière, leurs promesses², et abondent ce fonds. Sans cela, la confiance ne pourra être reconstruite, et les actions d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement ne pourront être élaborées et mises en œuvre. Ces financements devront être « nouveaux et additionnels » et dirigés en priorité vers les pays vulnérables -petits Etats insulaires (AOSIS)-, les pays moins avancés (PMA) et l'Afrique.

II- Les pièces déjà en mouvement, facteurs de réussite du prochain accord

Il s'agit donc désormais de construire une vision partagée d'un nouveau modèle de développement, de montrer que d'autres voies sont possibles et favorables pour chacun. Et ainsi atteindre ce que n'a pas su faire le modèle des siècles précédents : permettre à chaque habitant de la planète de vivre en assurant ses besoins fondamentaux, via un meilleur partage et une utilisation optimale des ressources. Pour ce faire, il faudra inciter tous les acteurs à agir, à tous les échelons, et de parvenir à des changements comportementaux et d'habitudes ancrées dans nos mentalités.

² Le texte de l'Accord inscrit l'objectif de 100 milliards de dollars de financement de transferts nord-sud additionnels à atteindre pour 2020 ;

A) L'élaboration de stratégies et plans d'action nationaux

Les difficultés inhérentes à la négociation internationale sur le changement climatique ont eu pour effet de réorienter le débat sur les dynamiques opérationnelles. Et donc sur la nécessité d'élaborer des stratégies nationales de développement et de lutte contre le changement climatique pour tous les Etats sans exception. Le défi aujourd'hui est, pour tous les pays, de progresser vers un modèle de développement sobre en carbone, via la mise en place d'actions, selon une approche globale et intégrée, alliant atténuation, adaptation, développement socio-économique, protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté.

Les pays en développement ont besoin pour ce faire d'appuis financiers, techniques et technologiques, d'abord pour la phase même d'identification et d'élaboration de leurs stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques puis, ensuite, lors de la phase de leur mise en œuvre progressive. Cela nécessite un travail de préparation et de renforcement de capacités important, notamment dans les pays africains qui souffrent souvent de lacunes de capacités de montage de projets et d'organisation institutionnelle. Les difficultés liées au montage et surtout à la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'adaptation l'ont suffisamment démontré. Dès lors, les méthodologies mêmes d'élaboration de ces stratégies seront au cœur des enjeux des années à venir.

La réflexion progresse, mais les quelques actions élaborées restent avant tout focalisées sur les pays émergents et les méthodes proposées jusqu'alors ne sont pas adaptées aux pays africains. Ces derniers pourraient trouver dans de telles stratégies une opportunité pour se diriger vers une nouvelle voie de développement, qui permette un accès à l'énergie pour tous, alors même que les politiques actuelles se trouvent dans l'impasse face aux prix en hausse de l'énergie.

Certains pays pour lesquels le climat ne semblait pas une priorité ont ainsi lancé la préparation d'une stratégie nationale « climat et développement » comme le Gabon ou la RDC à l'image des pays pionniers comme le Mexique, l'Indonésie ou Maurice. Ces initiatives, soutenues à la fois par une ambition nationale et des soutiens internationaux, ouvrent la voie à de nouveaux modèles de développement.

Ces perspectives nouvelles sont encore inégalement partagées dans les pays en développement. N'ayant pas d'engagements à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto, certains pays en développement restent en retrait devant l'idée d'engager des actions d'atténuation, de peur de mettre le doigt dans l'engrenage d'une prise d'engagement international à caractère quantitatif qui pourrait devenir contraignante. Ce point de vue est renforcé par le retard pris par les pays industrialisés dans la tenue de leurs engagements. De plus, pour tous les pays les moins avancés, l'urgence se situe surtout dans l'accès au développement économique et social. Il y a donc un risque que l'élaboration de stratégies strictement « climat » dans les pays en développement ne se heurte à des blocages importants. Pourtant, la problématique du climat est devenue aujourd'hui une forte préoccupation des pays du Sud, du fait des impacts majeurs subis. Les pays prennent de plus en plus conscience de la nécessité -et des bénéfices qu'ils pourront tirer- de stratégies nationales adaptées à leurs capacités en maîtrisant la consommation de combustibles fossiles et en luttant contre la déforestation.

B) La progression des initiatives territoriales

En contrepoint de la négociation climat, les initiatives de pays, de collectivités territoriales, du secteur privé et d'ONG avancent. De nombreux exemples, qui étaient impensables il y a deux ans, l'attestent :

- Les villes et régions du monde, réunies au sein de réseaux (ICLEI³, CGLU⁴, NRG4SD⁵ notamment), renforcent progressivement leurs échanges, mutualisent leurs outils et développent des lignes communes pour l'action. En 2010, en amont de la Conférence de Cancún, les gouvernements locaux adoptaient le Pacte de Mexico : ils se sont engagés à calculer et faire certifier les réductions de GES obtenues sur leur territoire, en suivant les méthodologies développées par l'ONU, et à créer ainsi un registre climat international. Un an après, à Durban, le rendez-vous en terre africaine plaçait l'adaptation au cœur des enjeux ; le Congrès a débouché sur l'adoption de la Charte pour l'adaptation, soutenant une vision stratégique et intégrée.
- La Californie ou la Chine accroissent leurs engagements de réduction des émissions ; 7 villes et provinces chinoises expérimentent actuellement la mise en place d'obligations de réduction d'émissions, dans la perspective de la mise en place d'une plateforme nationale d'échange de crédits d'émission, dotée d'un système d'enregistrement et de supervision.
- Le mouvement de préservation des forêts est maintenant soutenu par des initiatives d'ampleur : implications de gros fonds privés bancaires, engagements de réseaux de grande distribution de produits de consommation...

Néanmoins, ces dynamiques sont encore inégalement réparties sur le globe. Si les grandes villes et métropoles, dotées de fortes capacités de décision et d'influence (aux niveaux nationaux et internationaux), sont leaders, ce n'est pas le cas de tous les territoires, notamment dans les pays les moins avancés. L'implication des acteurs socio-économiques, et la mise en place de processus démocratiques de décision concertée sur les territoires, sont souvent des conditions indispensables à la mise en œuvre effective de telles initiatives.

Ces changements sont la preuve d'une prise de conscience, à la fois des acteurs locaux quant à la nécessité absolue d'agir sans attendre que ne se débloque la négociation internationale, et la mise en valeur du fait que des modèles de développement alternatifs existent, qui mêlent des préoccupations variées : la résilience des économies, l'indépendance énergétique, la prévention et la gestion des risques, la cohésion sociale, la préservation et la valorisation de l'environnement, l'aménagement du territoire, la planification urbaine et les équilibres territoriaux.

Un scénario pour les années à venir pourrait être l'évolution en parallèle de deux voies avec :

- d'une part la négociation diplomatique onusienne rythmée par les débats et enjeux de politiques nationales et de géopolitique ;
- et d'autre part la mise en œuvre d'actions « climat et développement » dans les pays par des acteurs divers. Cette seconde voie relève d'une approche bottom-up et pourra s'appuyer sur des systèmes de coopération inter territoriale, qui devront être renforcés. Elle rendra progressivement nécessaire une harmonisation internationale des standards d'actions, c'est-à-dire une réactivation de la première voie, la négociation internationale, mais sous un angle plus pratique et concret qu'elle ne l'est actuellement.

Ainsi, tous les acteurs qui peuvent avancer dans la mise en œuvre et dans la mise au point de technologies et d'actions pour réduire les émissions, et d'outils de planification seront les principaux instigateurs du changement.

³ International Council for Local Environmental Initiatives

⁴ Cités et gouvernements locaux unis

⁵ Network of Regional Governments for Sustainable Development

L'avenir de la négociation climat ne concerne pas seulement le processus diplomatique, mais sera avant tout déterminé par sa capacité à coordonner les impulsions et contraintes internationales avec les stratégies régionales et nationales, puis les actions locales : c'est cette articulation qui déterminera dans la réalité les trajectoires d'émissions des pays.

C) Vers une transition énergétique

Notre modèle de développement repose sur l'exploitation des énergies fossiles. Or ces dernières se font de plus en chères : en plus d'être génératrices de GES, elles ne permettront pas aux pays les plus pauvres de parvenir à un développement durable, et à un accès à l'énergie pour tous. S'engager dans la voie de modèles de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique passera inévitablement par un détachement des énergies fossiles, et une mise en valeur de sources d'énergies alternatives.

Dans ce sens, l'accident de Fukushima a profondément marqué les mentalités et recentré le débat sur l'importance d'une transition énergétique accélérée qui privilégie un usage efficace de l'énergie et le développement des énergies renouvelables. Or les pays en développement disposent de ressources considérables en énergies renouvelables. C'est notamment le cas de l'Amérique Latine et de l'Afrique.

Zoom sur l'accident de Fukushima et l'ampleur du risque nucléaire

Le tremblement de terre et le tsunami qui a suivi ont provoqué une rupture d'alimentation électrique des réacteurs de la centrale de Fukushima le 11 mars 2011. Privés de refroidissement, trois des réacteurs nucléaires ont connu une fusion partielle de cœur. Cette séquence accidentelle a mis en évidence des fautes de conception des sites nucléaires dans leur globalité : pas de protection des piscines de stockage de combustibles alors qu'elles contiennent en combustibles deux coeurs, l'absence de protection des groupes électrogènes et l'insuffisante protection des circuits d'eau et d'électricité. Aucun type de réacteur existant n'aurait résisté à une telle séquence d'accident.

Cet accident a trois conséquences :

- Des pays, déjà réticents par rapport au nucléaire ont accéléré leur désengagement (Allemagne, Suisse). D'autres pays qui envisageaient d'avoir recours au nucléaire y renoncent devant l'hostilité de leur opinion publique (Italie).
- Le coût du kWh nucléaire va augmenter du fait des investissements à réaliser pour résister à tout dysfonctionnement des sites nucléaires, quelle qu'en soit l'origine : accident industriel, chute d'avion, attentat... Cette nécessité intervient alors que l'essentiel du parc nucléaire mondial approche l'âge de 30 ans, pour une durée de vie moyenne estimée à 40 ans. Cet âge pourrait être dépassé moyennant d'importants investissements pour renouveler des composants. Ces deux sources de dépenses à court terme viennent compromettre l'intérêt économique de l'exploitation des centrales existantes.
- Le développement du nucléaire était perçu par de nombreux pays comme une voie essentielle pour réduire les émissions de gaz à effet de serre : la Chine, l'Inde, la Corée du sud et potentiellement les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Le

développement du nucléaire est maintenant remis en question après 4 réacteurs victimes d'accidents majeurs avec fort relâchement de radioactivité, sur 440 réacteurs en exploitation.

Les difficultés rencontrées sur les financements pointent la nécessité de prendre en compte l'évolution des prix des énergies. Malgré la crise financière et économique (avec globalement un ralentissement de la croissance mondiale), le prix du baril de pétrole reste proche de 100 \$.

Il est paradoxal qu'une place très faible reste faite dans la négociation à la rentabilité des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables. C'est pourtant là, et de loin, la source principale de financement de la lutte contre le changement climatique.

Le processus menant au Sommet du développement durable de Rio en juin 2012

C'est un véritable changement de paradigme qu'il faut opérer. Les jalons franchis par la négociation climat doivent être envisagés comme la composante d'un processus plus global, dont l'étape symbolique sera la Conférence Rio+20, qui aura lieu en juin 2012. La question cruciale du climat ne pourra être résolue sans s'ancrer dans une vision beaucoup plus large et complète regroupant des enjeux de transition écologique, de conception d'une « nouvelle économie », de nouveaux modes de consommation, et, évidemment, la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale capable de relier les enjeux globaux et locaux. Les difficultés rencontrées ne font que souligner davantage la nécessité de constituer, dans les années à venir, un cadre de confiance basé des engagements respectés dans un système juridique fort et stable.

Un constat doit être fait : la négociation climat ne peut aboutir à un succès sans un renforcement de la gouvernance internationale dans le cadre des Nations Unis.

I. Le nécessaire renforcement du droit international

Reposer la question des catégories de pays ne sera pas sans conséquence : comment imaginer que les pays émergents accepteront de nouvelles contraintes, sans acquérir en retour de nouveaux droits, comme, par exemple, des sièges et une meilleure représentation dans les plus grandes instances internationales de décision. Une meilleure représentativité de tous les pays sera indispensable.

Se pose donc la question du processus juridique à mener pour parvenir à une telle refonte de nos structurations de gouvernance, mais également de nos schémas mentaux. Reconnaître les droits ne suffira pas, il faudra se donner les moyens de les rendre effectifs. Pour ce faire, des moyens juridiques (possibilité de porter plainte, existence de tribunaux etc.) sont indispensables. Cette question dépasse les enjeux climatiques et le cadre de la CCNUCC, et devra pour être résolue faire l'objet d'une gestion plus large.

Tout l'enjeu pour la négociation climat sera de créer un cadre en adéquation avec les nouveaux enjeux globaux qui se posent aux sociétés, aux nouvelles contraintes et au nouveau contexte géopolitique et en s'inscrivant dans un calendrier, de plus en plus urgent. Ce cadre devra être renforcé par une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale.

A) L'état actuel du droit international

Les avancées du droit international suite à la Seconde Guerre mondiale fut concomitante avec l'émergence » du « développement » en tant que projet international, pour une civilisation mondialisée (1944, discours de Truman). Droit et développement vont alors de pair pour alimenter une vision du progrès, destinée à être partagée par tous.

Des progrès considérables ont été réalisés au cours du 20^e siècle en faveur de la formulation des droits et d'une justice internationale.

Pourtant fixer des contraintes en droit international est difficile du fait du principe de souveraineté attaché au principal acteur du droit international : l'Etat. Les Etat et les pouvoirs publics sont les acteurs centraux pour la mise en œuvre des politiques de développement et garant du respect des droits et de leur effectivité.

Ils agissent de trois manières essentielles par rapport à un droit : respecter, protéger, mettre en œuvre (engager les moyens de la réalisation effective de programme d'accès à ces droits). Il leur revient donc de traduire le droit international en engagements nationaux et d'en assurer le respect.

Mais comment faire si un Etat ne traduit pas effectivement les droits, ou ne respecte pas ses engagements ? Là est toute l'ambiguïté, et toute la difficulté liée à l'effectivité du droit international. En effet, il n'existe aucun mécanisme de sanction pour contraindre les Etats à respecter leurs engagements. Ni d'ailleurs pour inciter un pays à s'engager dans un traité. Or, bien souvent, les traités internationaux ont une vocation universelle, ils entendent gérer et réguler, ou accorder des droits/devoirs, à l'ensemble de la communauté humaine. Le fait que certains pays refusent d'entrer dans le jeu d'une gestion universelle de certains sujets affaiblit inévitablement l'effectivité du traité qui ne s'applique qu'aux Parties qui l'ont signé. Ainsi les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Protocole de Kyoto, ne sont aucunement liés par cet accord ayant pourtant pour but de réunir les pays développés, principaux émetteurs de GES. C'est donc la volonté et le degré d'engagement de chaque Etat qui, finalement, détermine ses obligations internationales.

Les mécanismes de sanction en droit international

- Il y a une forme basique de sanction liée au non-respect d'un engagement international commune à chaque traité international : c'est la sanction morale, le jugement de la communauté internationale sur une Partie qui ne tiendrait pas ou violerait ses engagements. C'est ce jugement de la communauté internationale sur le non-respect par un Etat de ses engagements qui a poussé, par exemple, le Japon à refuser une seconde période d'engagement. Le pays sait que son dérapage est trop important et ne peut tenir son engagement.
- Le deuxième degré de sanction est constitué par des pénalités directement stipulées dans le corps d'un traité. Ainsi, le Protocole de Kyoto comprend des pénalisations en cas de non-respect des engagements. Les parties ne respectant pas leurs quotas alloués pour la 1^{ère} période d'engagement devaient voir leur excédent d'émissions reporté à la période suivante, augmenté d'une pénalité de 30%. On ne voit pas comment cette clause pourrait être appliquée dans le contexte actuel.
- En cas de manquement grave aux règles internationales majeures (notamment en cas de violation de la souveraineté d'un autre Etat), le Conseil de Sécurité des Nations-Unies peut prendre une résolution afin d'imposer des sanctions économiques (embargo économique), ou –cas extrême- faire intervenir de force

une coalition d'Etats membres contre l'Etat défaillant.

Concernant le droit de l'environnement, puisqu'il n'existe aucun « tribunal de l'environnement »⁶, la sanction est avant tout morale. La grande difficulté avec le droit de l'environnement et plus particulièrement celui visant à lutter contre le changement climatique, est qu'il nécessite pour être efficace une concertation internationale sans faille. Mais il relève pourtant de domaines touchant aux compétences des Etats et nécessite avant tout des solutions d'ordre local.

L'absence d'organe visant le règlement judiciaire des différends et à même de sanctionner le manquement aux règles souscrites, constitue une entrave à la bonne application du droit international.

Cependant, si le principe de souveraineté nationale domine les relations internationales, il faut noter l'importance des acteurs sub-politiques dans ce domaine : entreprises, ONG, mouvements sociaux, experts... Si certains sont défenseurs des droits, ils n'ont pas acquis la légitimité attendue. Leur rôle a été crucial dans l'émergence et la formulation des droits, l'est et le sera dans leur application, ainsi que pour leur évolution.

B) Les carences du droit international

Les carences du droit international, tant du point de vue de la protection des individus (droit du travail) que de la régulation des échanges internationaux, nourrissent une mondialisation inégalitaire, permettant les dérives que l'on connaît : crises financières et économiques actuelles dues en partie à la non maîtrise de la circulation de la finance ; précarisation des populations et accroissement des inégalités ; exploitation non soutenable des ressources vitales etc.

Les contradictions sont croissantes et traduisent la faiblesse de l'humanisme juridique : - la libre circulation des marchandises rend d'autant plus insupportable les politiques de fermeture, qui sont autant de contraintes à la mobilité des populations, entre les territoires ;

- les droits ne couvrent pas l'ensemble des activités et leur application selon les territoires est hétérogène.

- Les droits de l'homme, dits universels, ne font pas l'unanimité.

- Le développement se heurte à la non-effectivité des droits.

La communauté internationale, en ayant érigé deux mythes, le tout sécuritaire et l'autorégulation des marchés, a ainsi relégué au second plan l'ambition d'un progrès social pour tous et de l'émancipation des peuples.

Finalement les carences du droit international alimentent les dérives et nourrissent une mondialisation à plusieurs vitesses et un mal développement qui met en péril l'humanité. Ces crises ont un potentiel de déflagration énorme. Comment les éviter ? La montée des risques imposent de revisiter le projet de développement et de redéfinir et compléter les droits qui le sous-tendent.

⁶ Les pays ALBA poussent à la création d'un tel tribunal, chargé de juger les manquements aux engagements et aux atteintes à la « Terre Mère ».

C) Prendre en compte les risques et parer aux crises : rendre effectifs les droits, ouvrir la voie à un développement durable pour tous

Au vu de l'Histoire, ce qui est particulièrement flagrant est que chaque nouvelle vision du monde émerge en réaction à un évènement historique particulièrement insoutenable : l'esclavage, les guerres, les crises économiques, sociales... Et maintenant environnementales. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est un cri puissant de dénonciation des horreurs de la Seconde Guerre Mondiale, dont l'ombre plane dans chaque article. Pour se prémunir de ce que ne se reproduisent de telles atrocités, des droits internationaux, applicables en théorie à chaque individu, ont été érigés. Les droits ont depuis toujours été déclarés en réponse à une injustice, contre un peuple, une nation, un genre, une religion... Les tribunaux pénaux internationaux ont été créés par le Conseil de sécurité, en vertu de l'article VII, utilisable pour faire face à des « menaces contre la paix et la sécurité internationale ».

De la même manière, faudra-t-il atteindre une catastrophe environnementale d'une ampleur telle qu'elle pourra susciter partout dans le monde, de manière synchronisée, la volonté de déclarer de nouveaux droits à l'Homme, ou à l'environnement ?

Rio devra anticiper, et user du principe de précaution : prémunir plutôt que guérir, ériger de nouveaux droits afin d'éviter l'émergence de nouvelles catastrophes à venir, et non pas seulement d'éviter que ne se reproduise des crises déjà identifiées.

Ce qui est particulièrement difficile c'est qu'il faut parvenir à diffuser une vision nouvelle d'un monde, basé sur des principes juridiques évidemment, mais également éthiques, philosophiques, psychologiques, moraux, économiques..., qui englobe l'ensemble de la planète et ne prône pas uniquement une vision occidentale, mais qui s'appuie sur une vision internationale.

On sait qu'il existe un ensemble de biens publics mondiaux sur lesquels chaque être humain a un droit d'usage, et dont personne ne devrait pouvoir le priver. Or, en réalité de nombreuses personnes n'y ont pas accès. La concrétisation et la protection de ces droits, justement parce qu'ils sont à la croisée de chaque individu et d'objectifs globaux est complexe.

Au niveau de la Communauté internationale et des Nations Unies, la question du « droit au développement » est redevenue centrale. L'enjeu de la lutte contre le changement climatique –et donc de la lutte pour un environnement sain, la paix, l'accès aux ressources, le droit à la survie des populations- a reposé le débat sur le développement. Quelle trajectoire de développement peut-on offrir aux pays les plus pauvres au vu des contraintes qui vont s'imposer à l'humanité ? Les pays développés auraient ainsi le devoir d'aider les pays en développement à concrétiser leurs droits : la question de l'équité et de la solidarité internationale est au cœur des droits de l'Homme. Pour répondre aux attentes des pays, la mise en place d'une gouvernance mondiale efficace, à même de faire respecter les droits et de sanctionner les défaillances est indispensable. Il faudrait un « filet de protection sociale » au niveau international. Sans cette solidarité, il n'y aura pas d'accord pour réaliser la gestion collective de la planète.

D) Le changement climatique, première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine

L'exercice des droits liés à l'environnement et au développement ne trouvera sa concrétisation que dans une refonte de la société et de la solidarité internationale, et passera nécessairement par l'invention d'une nouvelle voie de développement. Il faut rappeler à ce stade que la stabilisation du climat est la première question à solidarité obligatoire qui englobe toute la population humaine. Le climat d'un pays résulte de ce que font tous les pays du monde sans exception.

Dès lors, l'idée à la base de ce nouveau droit international devra être la solidarité. Ce n'est plus l'Etat national mais bien une collaboration, une coordination, une solidarité qui permettront la réalisation de ces droits qui visent à réaliser un partage plus équitable du pouvoir et des richesses dans l'ensemble de la communauté internationale. Ces droits ont également pour particularité de ne pas pouvoir être « appropriables » par un individu ni même par un Etat. Chacun devra œuvrer pour permettre la réalisation des droits de l'autre. La concrétisation de ces droits dépasse les frontières, et doit donc faire l'objet d'une lutte commune. Ce qui important, c'est l'émergence d'un droit international fort, et surtout d'une nouvelle gouvernance mondiale.

Evidemment, il y a eu auparavant d'autres enjeux d'ampleur planétaire : la faim dans le monde, les grandes épidémies, le terrorisme... autant de défis que les pays ont essayé de résoudre, mais avant tout dans leur cadre national, le plus souvent sans réelle solidarité internationale. Seules les deux guerres mondiales ont suscitées des coalitions de pays sans précédent.

Le changement climatique présente une spécificité marquée. Avant l'accumulation progressive de gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, le climat était relativement stable, réglé par les cycles naturels. Maintenant qu'il change du fait de l'activité humaine, son évolution dans chaque pays ne résulte plus des politiques qui y sont menées, aussi efficaces soient-elles, mais des choix et des pratiques de l'ensemble des pays du monde. Le climat étant un bien commun mondial indivisible, il ne peut y avoir qu'une maîtrise climatique globale et solidaire. Il n'existe ainsi de souveraineté climatique qu'au niveau de l'Organisation des Nations-Unies (ONU). En conséquence, la politique d'un pays pour stabiliser le climat ne peut voir son efficacité garantie que dans l'engagement simultané et équitable de tous les autres pays. Une chaîne de solidarité qui s'applique ensuite jusqu'à chaque parcelle de territoire. Cet aspect va bouleverser la diplomatie mondiale et devra mener progressivement à une gouvernance collective dans le cadre de l'ONU, assortie d'un système de sanctions qui garantisse une répartition équitable et proportionnée des efforts entre les pays.

Tout l'enjeu serait de ne pas en avoir à passer par une crise pour faire avancer le droit international, et dans son prolongement, la gouvernance mondiale. Comment permettre le basculement d'un système à un autre sans passer par une période de crises et de catastrophes ?

Il faut parvenir à passer d'un système de structuration du droit par les crises, à un autre système, qui reste à définir. Aujourd'hui, la structuration du droit international se fait avec en arrière fond la perception d'une situation multi-crise, d'un compte à rebours lancé et de défis énormes que devra relever l'Humanité. La crise climatique a sans aucun un pouvoir contraignant à long terme, tandis que l'actuelle crise économique et sociale aura un effet détonateur particulièrement important à court terme.

II. La nécessité d'une nouvelle gouvernance internationale

La négociation internationale sur le climat entraîne la plus importante réforme des relations internationales depuis le traité de Westphalie de 1648 mettant fin à la guerre de trente ans qui avait inscrit comme règle fondamentale du droit international le respect de la souveraineté des Etats. En échange d'un respect de la souveraineté des pays, il fixait des règles internationales pour tenter de mettre fin aux guerres perpétuelles qui ensanglantaient l'Europe. Une délimitation franche était ainsi marquée entre une politique nationale interne d'un pays ne tolérant aucune ingérence et les relations internationales encadrées par des traités.

La constitution des en 1945 a construit une structure planétaire de gestion des relations internationales mais dont l'intervention reste délimitée par le respect des souverainetés nationales.

La communauté internationale se trouve maintenant placée devant une situation inédite, créée par une obligation de stabiliser le climat qui s'impose à tous. La conférence de Copenhague a montré l'urgence de dépasser la règle fixée par le traité de Westphalie car la lutte contre le changement climatique constitue une obligation qui s'impose à la souveraineté des Etats.

A) La nécessité d'une ratification parlementaire

Mais la principale mutation qui découle des obligations de la lutte contre le changement climatique porte sur la force et la stabilité des accords internationaux. Ainsi, les obligations de trajectoire collective rendent nécessaires :

- une capacité d'engagement des pays qui s'appuie sur une fiabilité réciproque des décisions exprimées par les différents pays ;
- un cadre juridique stable pour les acteurs économiques ;
- des systèmes de suivi précis des actions de chacun pour alimenter la confiance.

Cela implique une transformation complète des relations internationales. Elles doivent dépasser le cadre constitué par le traité de Westphalie de 1648.

La question du changement climatique exige de nouveau un renforcement des règles internationales et implique pour les pays des obligations supplémentaires de prise d'engagement de réduction des émissions de gaz effet de serre, de performance énergétique, de politique environnementale et de contribution financière en fonction des responsabilités et des capacités de chacun. Autant de domaines qui sont pourtant essentiellement de l'ordre de la politique intérieure. Dès lors qu'il ne peut y avoir de maîtrise nationale sur cet enjeu planétaire, l'évolution du climat de chaque pays échappe à sa souveraineté nationale pour être du ressort d'une souveraineté partagée portant sur l'ensemble des pays de la planète.

Il ressort de ce constat que les objectifs de stabilisation du climat doivent absolument découler d'objectifs de réduction des émissions dans un cadre juridiquement contraignant (*legally binding*) et, dès lors, résulter d'un vote des parlements nationaux dans le cadre habituel d'adoption des traités.

Ce niveau de qualité supérieure et de solidité des relations internationales constitue une épreuve importante pour les . De nombreux pays n'ont pas respecté leurs engagements signés à Kyoto, pourtant ratifiés par leur Parlement national. Il ne s'agit pas là d'une faiblesse du Protocole mais bien d'une insuffisance du droit international dans sa capacité à faire respecter les engagements.

La situation actuelle est évidemment paradoxale :

- les Etats-Unis maintiennent leur opposition à un texte juridiquement contraignant,
- pourtant, les faibles résultats obtenus par le Protocole de Kyoto montrent à l'inverse qu'en l'absence de système sérieux de modalités pour assurer le respect des résultats, les pays tendent à se soustraire à leurs obligations, aidés en cela par le fait que la multiplication des cas de non-respect éloigne tout risque de sanction et même de désapprobation morale de la part des opinions publiques.

Les faits montrent ainsi, à mesure que les objectifs de réduction demandés aux pays vont devenir de plus en plus élevés (comme c'est le cas pour la nouvelle période d'engagement 2012-2020), la nécessité de règles fortes de respect des engagements sera d'autant plus indispensable. Si des pénalités financières ne sont pas progressivement mises en place,

c'est toute la crédibilité du système qui sera en jeu. Si des pays s'éloignent par trop de leurs objectifs, des principes d'équité ne pourront plus guère être invoqués ni respectés. Le choix de faire ratifier les décisions internationales de la négociation climat par les parlements nationaux ne découle pas seulement de la nature juridique des textes. En effet, le but ultime de la négociation climat n'est pas d'adopter un texte, aussi parfait soit-il, mais d'impulser une dynamique en faveur de l'action dans tous les pays, dans tous les secteurs et par toutes les catégories de parties prenantes.

Il est donc essentiel que tous les parlements nationaux soient saisis à chaque phase fixant des engagements, qu'ils proposent des modes d'action, qu'ils sollicitent des financements pour certains et en apportent à d'autres. La lutte contre le changement climatique aura réussi son déploiement quand tous les pays auront élaboré leur plan climat national, mis en place les institutions pour les réaliser et décliné ces dispositions au niveau régional et local. C'est assurément là une condition de l'adhésion et donc de la participation effective des populations. Cet argument renforce évidemment la nécessité de l'adoption d'un protocole soumis à ratification nationale et pas seulement de décision de Conférence des Parties à diffusion restreinte.

B) L'élargissement de cette avancée de gouvernance dans le cadre du Sommet de Rio

Une gouvernance planétaire renforcée qui fixe des objectifs d'intérêt général s'imposant aux Etats n'est pas nécessaire uniquement afin d'assurer la stabilisation du climat. De plus en plus de questions requièrent une gestion internationale concertée.

Les mondialisations des échanges économiques et de la circulation de l'information et de la finance posent des problèmes dépassant le cadre national :

- L'absence de protection sociale dans certains pays se traduit par une dégradation des régimes de protection sociale difficilement élaborés dans d'autres.
- La circulation de la finance par transaction électronique s'affranchit des mécanismes de gestion nationaux et se traduit par une déstabilisation des banques et des Etats.
- Les limites qui existent pour certaines ressources (combustibles fossiles, métaux rares, accès à l'eau, ressources halieutiques) nécessitent également un cadre global de gestion.
- La protection de la biodiversité au plan mondial doit s'inscrire dans un même cadre global.

Le sommet de Rio de juin prochain a inscrit à son ordre du jour la gouvernance mondiale du développement durable.

Des discussions qui sont engagées depuis plusieurs mois et du texte préparatoire élaboré par le Secrétariat des Nations Unies se dégagent plusieurs pistes :

- La mise en place d'un Conseil de Développement Durable à côté du Conseil de Sécurité qui aurait pour fonction de coordonner les agences et programmes des Nations Unies dans un cadre de cohérence globale.
- Le renforcement de la composante environnement, avec la possible création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement à partir du PNUE et qui assurerait la cohérence entre les différentes conventions et accords internationaux.
- Une démocratisation accrue des Nations Unies en donnant une place accrue aux divers acteurs de la « société civile » : collectivités locales, entreprises, syndicats, ONG et les autres groupes majeurs.

- Il faudrait construire un lien entre les organes des Nations Unies, les institutions de Bretton-Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International), l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Organisation Internationale du Travail.

A l'évidence les travaux ne sont pas assez avancés pour que des décisions soient directement prises en juin prochain. Par contre, une feuille de route pourrait être décidée afin d'ouvrir un round de négociations qui pourrait permettre de construire cette nouvelle gouvernance internationale indispensable.

La négociation climat s'engage dans une année charnière. Deux rendez-vous rythmeront 2012 : la Conférence de Rio +20 et la COP 18, qui se déroulera au Qatar. Rio+20 pourra, si la gouvernance internationale est réellement questionnée et sa réforme programmée, ouvrir les perspectives pour dépasser les blocages internes à la CCNUCC.