

Morgane Créach

# Kyoto: le rideau se lève sur l'acte II

La première période d'application du protocole de Kyoto s'achève en 2012. Compte tenu des délais de ratification, pour que la deuxième période d'application commence bien dès 2013, elle doit être validée en 2008. Explication des grands enjeux de la négociation qui s'ouvre.

**D**u 28 novembre au 9 décembre 2005 s'est tenue à Montréal la 11<sup>e</sup> Conférence des parties à la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC). Ce sommet représentait la toute première réunion des signataires du Protocole de Kyoto, depuis l'entrée en vigueur de ce dernier le 16 février 2005. Son principal enjeu: définir un processus de négociation pour l'après-2012. Quel bilan peut-on tirer de Montréal? L'avenir du Protocole de Kyoto est un peu plus serein mais, concrètement, le contenu du régime climatique après 2012 n'a pas été défini. Deux voies parallèles ont été mises en place pour en discuter: l'une sous l'égide de la Convention, qui réunit 189 pays, l'autre sous celle du Protocole, qui ne rassemble que les États ayant ratifié l'accord de Kyoto.

L'ensemble des pays parties à la Convention, y compris les États-Unis, ont décidé de lancer « un dialogue » sur l'après-2012. L'administration Bush, après avoir quitté un temps la table des négociations, s'est finalement ralliée à cette décision, dont la portée reste toutefois très limitée puisqu'il ne s'agit que d'un simple échange de vues, d'informations et d'idées sur l'avenir de la lutte contre l'effet de serre, et cela de façon « non contraignante ». La seconde décision, adoptée celle-ci dans le cadre du Protocole, porte sur les engagements chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés après 2012. On le sait bien, l'objectif de -5 % par rapport aux émissions de 1990 (à atteindre entre 2008 et 2012) est largement insuffisant pour contenir



le dérèglement climatique ! Les États n'ont toutefois pas réussi à se mettre d'accord sur une date limite pour l'adoption de nouveaux objectifs. La décision précise seulement qu'il ne devra pas y avoir de césure entre la première période d'engagement du Protocole (2008-2012) et la deuxième (2013-2017). Un groupe de travail *ad hoc*, à composition non limitée, doit mener ces travaux aussi vite que possible et se réunir autant de fois que nécessaire.

D'autres progrès enregistrés lors du Sommet de Montréal méritent d'être soulignés, en particulier l'adoption par consensus des accords de Marrakech négociés en 2001. Il s'agit de 21 décisions sur les modalités pratiques d'application des mécanismes dits « de flexibilité » comme le marché international d'échanges de quotas d'émissions et les mécanismes de projet. Ces derniers autorisent un État industrialisé signataire du Protocole de Kyoto ou une personne privée à réaliser, en contrepartie de crédits d'émissions, des projets qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire d'autres pays, en particulier dans les pays en développement. L'ensemble de ces mécanismes permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre à moindre coût. Enfin, le Comité d'observance, destiné à s'assurer que les États respectent leurs engagements de réduction d'émissions de Kyoto et à les sanctionner le cas échéant, a été mis en place. L'Arabie Saoudite avait proposé de faire adopter ce mécanisme via un amendement. Cette option aurait retardé la mise en œuvre effective du Comité d'observance, car tout amendement doit être ratifié par chaque pays, en interne. Par ailleurs, un amendement n'est contraignant que pour les pays l'ayant accepté. Seuls ces derniers seront donc juridiquement soumis aux sanctions du Comité, ce qui ouvre la porte à un système de sanctions à la carte.

À Montréal, les parties au Protocole ont finalement approuvé et adopté le système d'observance par une décision. Le Comité peut donc se mettre en place et commencer ses travaux dès maintenant. Cependant, la décision renvoie à la prochaine conférence internationale, qui aura lieu en décembre 2007, le soin de décider si un amendement devra ou non être adopté pour établir le caractère juridiquement contraignant des sanctions prononcées par ce Comité. Le problème décision-amendement est donc reporté, et le fait de considérer la nécessité d'avoir un futur amendement décrédibilise le système mis en place.

Cependant, l'objectif majeur du Sommet de Montréal, à savoir pérenniser le Protocole de Kyoto après 2012, a été atteint. Ce « plan d'action de Montréal » pose les jalons du futur régime global de lutte contre le changement climatique. Reste maintenant à lui donner corps lors des





prochaines négociations qui vont se jouer autour de quatre grands enjeux.

### **Les États-Unis et les grands pays émergents**

Premier enjeu, il faudra trouver un terrain d'entente pour élargir le Protocole de Kyoto à des pays jusque-là exemptés de tout effort chiffré de réduction de leurs émissions. Les États-Unis bien sûr, mais également certains pays en développement, futurs grands émetteurs, tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil. L'erreur serait d'hypothéquer le sort du futur régime sur le bon vouloir des États-Unis...

Bien souvent, la non-participation des États-Unis au Protocole de Kyoto sert d'excuse pour figer les négociations internationales. Or, depuis le début, l'administration Bush est on ne peut plus claire sur ses intentions. L'exemple du récent Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat apporte encore la preuve de la volonté des États-Unis de contrer le régime multilatéral de lutte contre le changement climatique établi par la Convention climat et le Protocole de Kyoto. Créé en juillet 2005, ce pacte rassemble les États-Unis, la Chine, la Corée du Sud, l'Australie, le Japon et l'Inde. Ces six pays, qui représentent environ 50 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, contre 30 % pour les signataires de Kyoto, ont promis de nouvelles méthodes de lutte contre le changement climatique qui ne « sacrifient pas une croissance économique basée sur les énergies fossiles ». Selon eux, « les carburants fossiles sont à la base de nos économies et demeurent une réalité. Il est donc déterminant d'utiliser des technologies plus propres pour pouvoir continuer à utiliser ces carburants, tout en gérant le problème des émissions de gaz à effet de serre. » Il est ainsi question de charbon propre, de séquestration du carbone et de nucléaire ! Cet accord mise sur le « tout technologique va nous sauver » sans répondre réellement à la menace du changement climatique. En effet, l'effet de serre est un problème qui s'inscrit dans une échelle de temps relativement courte. Même si la recherche et l'innovation doivent faire partie intégrante du régime de lutte contre le changement climatique, on ne peut se permettre d'hypothéquer l'avenir de la planète sur la future découverte d'une technologie miraculeuse. Par ailleurs, les nouvelles technologies ne répondent pas au problème connexe du changement climatique : celui de la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Les énergies fossiles sont épuisables. Il faut donc dès maintenant agir sur la maîtrise de la demande et sur le développement d'énergies alternatives. Des technologies telles que la capture et la séquestration du carbone n'ont pas





d'effet sur notre consommation d'énergie. Elles constituent une solution « end of pipe » sans considérer la source première du problème.

Enfin, l'accord Asie-Pacifique ne prévoit pas de système contraignant ou d'éventuelles sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. Finalement, il ressemble plus à un pacte commercial qu'à une réelle entente pour lutter contre le changement climatique. Il offre un moyen d'apparaître actif en échappant aux obligations du Protocole.

Mais la position de l'administration Bush ne reflète pas l'opinion du reste des États-Unis et il existe heureusement de nombreuses initiatives locales et régionales qui s'efforcent de pallier la carence du gouvernement fédéral. C'est ainsi que, le 16 février 2005, jour de l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto dans 141 pays, le maire de Seattle, Greg Nickels, a invité les maires de l'ensemble du pays à se joindre à l'Accord des maires américains pour la protection du climat<sup>1</sup>. En signant cet accord, les villes participantes s'engagent à atteindre ou dépasser l'objectif que l'administration Clinton s'était fixé avant que George Bush refuse de ratifier le Protocole (-7 % entre 2008 et 2012 par rapport à 1990).

Actuellement, le nombre des villes signataires, aussi bien républicaines que démocrates, s'élevait à 219, totalisant 43 millions de citoyens (sur un total de 298 millions) dans 39 États sur 51<sup>2</sup>.

En outre, plusieurs États fédéraux ont décidé d'utiliser leurs pouvoirs législatifs pour limiter eux-mêmes leurs émissions. En 2003, sept États de la côte Est ont créé un système régional de quotas négociables pour limiter et échanger les émissions de gaz à effet de serre (GES), sur un modèle semblable à celui créé par le Protocole de Kyoto appelé « Initiative régionale des GES » ou RGGI<sup>3</sup>.

Les États-Unis pourraient donc ne pas rester longtemps en dehors du Protocole de Kyoto. Mais les prochaines élections américaines n'auront lieu qu'en 2009. Or, pour assurer une continuité entre la première et la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, le « paquet

<sup>1</sup> Une information supplémentaire sur cet Accord est disponible sur [www.ci.seattle.wa.us/mayor/climate/quotes.htm](http://www.ci.seattle.wa.us/mayor/climate/quotes.htm)

<sup>2</sup> Pour plus d'informations, voir [www.ci.seattle.wa.us/mayor/climate/quotes.htm](http://www.ci.seattle.wa.us/mayor/climate/quotes.htm)

<sup>3</sup> Pour des informations complémentaires sur la RGGI, voir [www.rggi.org](http://www.rggi.org)

post-2012 » doit être finalisé au plus tard pour fin 2008 car la ratification ultérieure par chaque pays de ces nouveaux accords nécessitera environ trois ans. Les États devront de ce fait s'engager à se mettre d'accord sur de nouveaux objectifs avant l'élection du prochain président américain. Impossible, donc, de figer les négociations internationales en attendant une autre administration américaine.





### **Intégrer les pays du Sud**

Deuxième enjeu des négociations: l'intégration des pays du Sud. L'objectif de maintenir le réchauffement climatique dans une limite haute de 2 °C implique une participation des pays en développement. Ceux-ci voient leurs émissions progresser et ont ratifié le Protocole de Kyoto, mais ne sont pas juridiquement tenus de réduire leurs émissions en deçà d'un certain niveau. Leur intégration ne peut se faire que sur la base du principe validé à Kyoto de responsabilités communes mais différenciées.

Déjà, sans être tenus à des objectifs quantifiés de réduction, les pays en développement sont progressivement en train d'adopter de nouvelles politiques et des objectifs afin d'améliorer l'efficacité énergétique et de soutenir le développement des énergies renouvelables. La Chine a ainsi confirmé en 2005 son intention d'augmenter la part des énergies renouvelables (en excluant l'hydraulique) à 15 % de sa production énergétique pour 2020. Les Philippines ont adopté l'objectif ambitieux de doubler leur capacité installée d'énergies renouvelables d'ici 2013.

Pour l'après-2012, on peut imaginer un régime incitatif à destination des pays en développement. À Montréal, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a soumis une proposition intéressante. Soutenue par le Costa Rica et d'autres pays en développement, elle a proposé que les politiques de lutte contre la déforestation puissent être prises en compte en tant que mesures permettant de diminuer l'effet de serre. Rappelons que la déforestation est à l'origine d'environ 20 % des émissions globales de GES. Il est donc nécessaire de l'inclure dans le futur régime de lutte contre le changement climatique. Il a été décidé à Montréal de poursuivre les discussions sur cette proposition dans le cadre de la Convention climat. Or, pour créer un mécanisme incitatif, le débat doit s'opérer dans la sphère du Protocole de Kyoto. Seul ce dernier prévoit des mécanismes financiers permettant de récompenser la réalisation de certains projets par l'octroi de crédits d'émissions, valorisables sur le marché international.

### **Inclure les transports internationaux**

Troisième enjeu: l'extension du protocole à de nouveaux secteurs économiques. Aujourd'hui, les transports internationaux restent toujours exclus du Protocole de Kyoto. Cela signifie que les secteurs de l'aviation et du transport maritime n'ont aucun objectif de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Le Protocole de Kyoto laisse le soin à l'Organisation de l'aviation civile internationale et à l'Organisation maritime internationale de réglementer les émissions de ces secteurs. Or





les travaux avancent très lentement au sein de ces organismes. Les émissions, elles, progressent à un rythme effréné. Actuellement, 3,5 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) sont dues à l'aviation. Selon l'Agence européenne de l'environnement, l'impact du transport aérien sur le climat devrait doubler d'ici à 2030.

L'Union européenne a décidé de prendre en considération ce secteur fortement émetteur dans sa politique de lutte contre le changement climatique. Ainsi, la Commission européenne a publié en septembre 2005 une communication<sup>4</sup> dans laquelle elle propose d'inclure l'aviation au sein de son propre marché de quotas d'émissions entré en vigueur en janvier 2005. Ce dernier ne couvre, pour sa première période de fonctionnement (2005-2007), que le CO<sub>2</sub>, ainsi qu'un nombre limité de secteurs d'activité fortement émetteurs en CO<sub>2</sub> (industrie et production d'énergie<sup>5</sup>). Avec l'intégration de l'aviation civile dans le système d'échanges, les compagnies aériennes pourraient échanger, en fonction de leurs besoins des droits d'émissions avec des opérateurs industriels ou d'autres compagnies aériennes. Elles devront de par leurs activités ne pas dépasser un certain seuil d'émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, les compagnies devront soit améliorer l'efficacité de leurs appareils, soit acheter des quotas d'émissions à des compagnies qui ont dépassé leur objectif de réduction. Une proposition législative de la Commission sur ce point est attendue pour fin 2006.

### **Durcir les objectifs de réduction**

Enfin, dernier grand enjeu de la négociation internationale qui s'engage sur l'après-2012: le durcissement des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

<sup>4</sup> COM (2005) 459 du 27 septembre 2005.

<sup>5</sup> Les secteurs couverts par la directive sont listés en annexe I. Il s'agit du raffinage pétrolier, de la production électrique, du chauffage urbain et du transport de gaz, de la sidérurgie, de la production de ciment et d'autres matériaux de construction (céramique, briques, tuiles), de l'industrie du verre et de la pâte à papier. La chimie, hors installations de combustion, n'est pas concernée, pas plus que les transports ou le chauffage (sauf les très grosses chaufferies collectives).

L'objectif de la première période, souscrit par certains États industrialisés, de réduire leurs émissions de 5,2 % par rapport à 1990 apparaît bien dérisoire pour enrayer la machine climatique... Afin de stabiliser le climat, il faut maintenir l'augmentation du niveau global de la température en deçà de 2 °C par rapport au niveau de l'ère préindustrielle (autour de 1850). Pour y parvenir, les émissions mondiales de GES doivent être divisées par deux d'ici 2050 par rapport à leur niveau actuel. Traduits en objectifs chiffrés de réduction, les pays industrialisés, principaux responsables du phénomène, devront diminuer de 30 % leurs



émissions pour 2020 et de 80 % à l'horizon de 2050, par rapport au niveau de leurs émissions de 1990.

L'adoption de ces nouveaux objectifs est cependant loin d'être garantie. Les pays dits de l'annexe I du Protocole de Kyoto (pays industrialisés ayant souscrit à un objectif chiffré de réduction d'émissions) peinent déjà à atteindre le maigre objectif qui leur a été assigné. Par exemple, le Canada doit réduire ses émissions de 6 % par rapport à 1990. Or, entre 1990 et 2003, ses émissions ont augmenté de 24 %. Au rang des mauvais élèves, on retrouve également le Japon, qui avec un objectif de réduction de 6 % dépasse actuellement le niveau de ses émissions de 12,8 %. Quant à la France, ses émissions se situaient en 2004 à -0,8 %, pour un simple objectif de stabilisation de celles-ci à leur niveau de 1990. Toutefois, elles progressent puisque en 2003, elles atteignaient -1,9 %. La France risque de ne pas atteindre son objectif de Kyoto si elle persiste dans sa politique d'inertie dans les secteurs du transport et du résidentiel-tertiaire. Les émissions de ces deux secteurs sont en effet en constante progression depuis 1990 (+ 26 % pour les transports et + 19 % pour le résidentiel-tertiaire).

Une communication de la Commission européenne du 1er décembre 2005 soulignait d'ailleurs qu'avec les mesures actuellement mises en œuvre dans l'Union européenne à 15, les émissions seraient réduites de seulement 1,6 %, pour un objectif initial de 8 % à l'horizon de 2010.

Si des États sont sur la mauvaise voie pour atteindre leurs objectifs, d'autres ne rencontrent pas le même problème, bien au contraire... La Russie doit, en vertu du Protocole, stabiliser ses émissions à leur niveau de 1990, année pendant laquelle elles étaient à leur plus haut niveau. Depuis, l'économie russe s'est effondrée et le pays a vu ses émissions de gaz à effet de serre décroître de manière importante. Entre 1990 et 2003, elles ont diminué de plus de 38 %. La Russie, surpassant sans effort son objectif de stabilisation, pourra donc vendre ses « droits excédentaires à émettre » (qualifiés « d'air chaud ») à d'autres pays qui en ont besoin. Cet état de fait biaise d'entrée de jeu l'objectif de réduction des émissions assigné aux pays industrialisés de l'annexe I. Ceux-ci pourront acheter, probablement à bas prix puisque l'offre sera importante, des droits d'émettre à la Russie et à d'autres pays d'Europe de l'Est dont les émissions se sont « naturellement » effondrées du fait d'un changement de situation économique. Ils pourront ainsi respecter leur objectif de Kyoto, non pas par la mise en place de mesures internes de lutte contre l'effet de serre, mais par le rachat de crédits au rabais sur le marché international. En effet, le marché international de droits d'émissions, instauré par le Protocole de Kyoto, repose sur le

fonctionnement suivant: un État qui diminue ses émissions au-delà de l'objectif qui lui a été assigné peut revendre à un autre État en difficulté ses « droits » excédentaires. L'autre pays pourra se prévaloir de ces droits pour sa propre mise en conformité.

### **Le rôle stratégique de l'Union européenne**

Les engagements pour l'après-2012 doivent donc maintenant être considérablement renforcés. Et en raison de la position de retrait des États-Unis, l'Union européenne a un rôle important à jouer en la matière. Elle doit continuer de mener un leadership sur la scène internationale et mettre au plus vite sur la table des négociations des chiffres concernant ses propres réductions d'émissions. Les conclusions du Conseil des ministres de l'Environnement de mars 2006 ne sont pas rassurantes<sup>6</sup>. Un objectif de réduction pour les pays industrialisés, compris entre 15 et 30 % pour 2020, est annoncé. Or, seule la fourchette la plus haute permettra de respecter l'objectif de 2 °C. En outre, les États de l'Union européenne n'ont pu s'entendre pour fixer un objectif de réduction à l'horizon de 2050. Pourtant, le Conseil des ministres de l'Environnement de mars 2005 préconisait pour le groupe des pays industrialisés des réductions d'émissions comprises entre 60 et 80 % d'ici à 2050. En l'espace d'une année, la position de l'Union européenne s'est donc affaiblie.

Les pays en développement attendent pourtant des pays industrialisés un engagement fort. Sans le maintien d'une position ambitieuse de certains États ou groupe d'États tels que l'Union européenne, l'élargissement du Protocole de Kyoto à d'autres pays risque d'être compromis. Et inversement, sans la perspective de voir des pays restés en dehors de Kyoto le rejoindre, il semble difficile aux autres parties au Protocole d'aller beaucoup plus loin dans leurs engagements. Et pourtant, il faudra bien sortir de ce cercle vicieux pour prendre des mesures à la hauteur des impacts dévastateurs du changement climatique. Qui ont eux, d'ores et déjà commencé et causé en 2005 200 milliards de dollars<sup>7</sup> de dégâts. Un record.

<sup>6</sup> Conclusions du Conseil Environnement du 9 mars 2006 disponibles sur: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/envir/88721.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/88721.pdf)

<sup>7</sup> Voir *Sciences et Vie* n° 1061 de février 2006, « Climat: l'équilibre est rompu ».