

Bali 2008 : vers un monde écologiquement équitable ?

Dominique DEFRISE

L'ensemble de la communauté internationale est menacé par les changements climatiques. Alors qu'aucune région ne sera épargnée à long terme, les risques immédiats pèsent dans une large mesure sur les pays les plus pauvres et leurs habitants les plus vulnérables.

Les travaux du GIEC, qui viennent de se clôturer à Valence¹, ont montré que le réchauffement climatique est aujourd'hui incontestable et que son origine est anthropique. La température globale moyenne s'est accrue de 0.74°C au cours du dernier siècle, et cet accroissement s'est réalisé en partie au cours de ces dernières décennies - onze des douze dernières années sont en effet parmi les plus chaudes depuis 1850. Le GIEC prévoit également que la température mondiale pourrait s'accroître de 1.1 à 6.4°C d'ici 2100, avec des conséquences désastreuses (voir tableau ci-après).

Le Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du Climat (GIEC) a été établi en 1988 par les Nations Unies et l'Organisation météorologique mondiale. Il a pour mission (1) d'évaluer les informations scientifiques et socioéconomiques disponibles sur le changement climatique et ses conséquences ainsi que les solutions envisagées pour en atténuer les effets et s'y adapter, et (2) de formuler des avis à l'adresse de la Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Aujourd'hui, les experts reconnaissent qu'il nous reste environ une décennie pour mettre en place les mécanismes qui permettront d'éviter la saturation de la capacité d'absorption des puits de carbone de la planète. Il devient par conséquent urgent de mettre en place un cadre international clair, précis et à long terme pour permettre d'éviter une augmentation de température qui ait des conséquences irréversibles sur la planète².

¹ Voir les conclusions du GIEC (2007), <http://www.ipcc.ch/languages/french.htm>

² On considère actuellement qu'il est nécessaire de maintenir l'augmentation de température sous le seuil de 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle. Ce seuil de 2°C engendre cependant de nombreux effets négatifs (voir tableau).

Quelques conséquences des changements climatiques ³		
2020	+ 1°c	<ul style="list-style-type: none"> • 30 à 40 % des espèces connues seront menacées d'extinction • disparition de la plupart des récifs de corail • augmentation des vagues de chaleur, des inondations et des périodes de sécheresse, provoquant une mortalité accrue
2050	+ 2°c	<ul style="list-style-type: none"> • Changements massifs des systèmes biologiques, avec des conséquences négatives sur la biodiversité, l'approvisionnement en eau et en denrées alimentaires • Plusieurs millions de personnes menacées par les inondations en zone côtière
2050 - 2080	+ 3°c	<ul style="list-style-type: none"> • Pression accrue sur les systèmes de santé partout dans le monde • Diminution massive de la production alimentaire mondiale • Environ 30 % des zones humides seront asséchées • Accroissement de l'intensité et de la fréquence des événements climatiques extrêmes
2080	+ 4°c	<ul style="list-style-type: none"> • Extinction d'environ 40 % des espèces animales et végétales • Accroissement du niveau des mers de 4 à 6 m à cause de la fonte partielle des glaces du Groenland et de l'Antarctique

De Rio à Kyoto, puis aujourd'hui à Bali

La prise en compte de la communauté internationale vis-à-vis des changements climatiques s'est ouvertement manifestée en 1992, lors du Sommet de la Terre à Rio, où fut signée la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC 1992). Son article 2 décrit l'objectif ultime de la Convention « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

En décembre 1997, la troisième conférence des Parties (COP) de la Convention aboutit à la rédaction du Protocole de Kyoto. Celui-ci introduit des objectifs de réduction chiffrés et contraignants sur base d'une réduction des émissions de GES.

Ces deux textes reposent sur le principe de « *responsabilités communes mais différenciées* » entre pays du Sud et pays du Nord. En effet, les émissions de GES responsables du changement climatique produisent le même effet, quel que soit le pays d'où elles proviennent. Il y a donc une *responsabilité commune* des différents Etats, qui doivent être solidaires dans la protection de l'environnement global, ce qui implique une réponse coopérative et un partage de la tâche qui respecte l'équité. Par contre, le réchauffement climatique actuel est en grande

³ d'après Climate Policy Post-2012 – A Roadmap (2007), Tällberg Foundation, voir http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/Ott_Taellberg_Post-2012.pdf

partie dû aux pays industrialisés (repris à l'Annexe I de la Convention⁴). Il y a donc une *responsabilité différenciée* puisque les pays industrialisés doivent « être en tête de l'action compte tenu du poids que font peser leurs économies sur l'environnement et de leurs capacités à agir ». Ce principe se traduit notamment par des obligations de réduction des émissions de GES pour les pays industrialisés⁵ mais aussi par des mécanismes d'aide aux pays en développement à s'adapter aux changements climatiques, à travers les mécanismes dits de flexibilité.

Les mécanismes de flexibilité doivent permettre de réaliser les engagements de réduction des émissions pris par les différents pays aux meilleurs coûts. Si les réductions des émissions sur le territoire s'avèrent trop coûteuses pour un pays, celui-ci pourra faire appel à ces mécanismes, soit en achetant des droits d'émissions, soit en investissant dans des projets qui réduisent les émissions nettes dans un autre pays (mécanismes de développement propre et mise en œuvre conjointe).

A noter cependant que dès avant Kyoto, le principe de « responsabilités communes mais différenciées » a montré ses limites avec la résolution Byrd-Hagel du sénat américain (12 juin 1997) déclarant qu'il ne ratifierait aucun protocole n'impliquant pas une participation significative des pays en voie de développement. Malgré cette position, le Protocole de Kyoto a cependant pu entrer en vigueur en février 2005, rendant contraignants les engagements de réduction des émissions des différents pays sur la période 2008-2012 par rapport aux émissions de 1990. Mais ces engagements ne vont pas au delà de cette période dénommée « première période d'engagement ».

L'article 3.9 du Protocole de Kyoto prévoit que des discussions sur les engagements postérieurs des pays industrialisés commencent formellement au plus tard en 2005. De fait, ces négociations ont débuté à la première Conférence des Parties du Protocole de Kyoto (COP1) à Montréal fin 2005. Depuis, un groupe de travail « Ad-Hoc » a été créé, qui a pour mandat unique de négocier les engagements de réduction des pays industrialisés liés par le Protocole de Kyoto. Toute discussion sur les problématiques des pays en développement y est interdite. Les Parties n'ont pas, par ailleurs, pu trouver un accord sur le calendrier de négociation. Cette situation a perduré lors des négociations de Nairobi, en 2006 (COP 2). Il faut à présent espérer que les négociations pourront aboutir en décembre cette année à Bali (COP3), avec un mandat clair pour l'après 2012. Il est en effet important d'assurer une continuité avec la première période d'engagement, de manière à parvenir aux objectifs de réduction nécessaire pour éviter des conséquences climatiques majeures.

Quels efforts pour les pays en développement ?

De nombreuses propositions ont déjà été formulées pour réduire les émissions après 2012.

La question de l'intégration des pays en développement aux efforts de réduction demeure le nœud du problème.

⁴ 41 pays sont listés dans l'annexe 1 de la Convention. L'objectif global de réduction est de 5.2 % pour la période 2008-2012, par rapport à l'année de référence (1990)

⁵ Les engagements chiffrés des pays de l'Annexe 1 sont repris dans l'annexe B du Protocole de Kyoto (1997)

Il semble clair aujourd'hui que les niveaux d'émission de GES devront subir une réduction importante au cours de prochaines décennies (c'est notamment le principe de *contraction* défendu notamment par le Global Commons Institute, voir ci-après). Reste à déterminer comment la communauté internationale se partage le « gâteau des émissions »⁶.

A ce niveau, il existe deux règles extrêmes de répartition des quotas de pollution: l'allocation égale par habitant et l'allocation par les droits acquis. Ces règles s'opposent en ce sens qu'elles sont soit favorables aux pays industrialisés soit aux pays en développement. De nombreuses autres approches intermédiaires existent⁷, nous ne reprendrons ici que les principales.

Allocation par habitant

En 1991, A. Nagarwal et S. Narain firent la proposition selon laquelle les quotas d'émissions devraient être affectés en attribuant à chaque individu le même droit à émettre des GES. Cette proposition repose sur le postulat que l'atmosphère est un bien public auquel chaque être humain a droit de façon égale. Cette proposition est devenue dans les débats internationaux la revendication majeure des pays en développement. Elle est cependant difficilement acceptable pour les pays industrialisés : en effet, ceux-ci devraient faire face à des efforts de réduction qu'ils considèrent excessifs⁸ alors que les pays en développement recevraient bien plus de quotas qu'ils n'en auraient besoin actuellement.

Droits acquis

A l'opposé, la solution prônée par les pays de l'Annexe 1 consiste à définir les objectifs de réduction identiques en pourcentage par rapport à une année de référence (droits acquis ou « grandfathering » en anglais). Les émissions et les réductions dépendent dans ce système de la trajectoire résultant du développement économique passé. Le critère de responsabilité repose ainsi dans ce système sur les émissions futures. Cette approche permet de ne pas avoir à faire face à des coûts de réduction excessifs dans les pays industrialisés (à condition que l'objectif de réduction ne soit pas trop important). Les pays en développement ne peuvent accepter de rentrer dans un tel système, au vu de leurs très faibles niveaux d'émission actuels. Ce serait, en effet, une contrainte supplémentaire à leur développement et ce système pérenniserait les différences structurelles existant actuellement entre les différents pays.

Contraction et Convergence

La convergence des objectifs de réduction est sans doute une des manières de réconcilier les deux positions extrêmes présentées ci-dessus. C'est un système mixte qui lie les deux approches en combinant les critères de population et des émissions actuelles de telle manière que le poids du critère population augmente

⁶ D'après Van Ypersele, l'injustice fondamentale des changements climatiques (2006) Alternatives Sud, Vol. 13.

⁷ La littérature mentionne un grand nombre d'approches différentes, voir notamment Philibert, C. (2005) Approaches for future international co-operation, OECD.

⁸ ²A titre d'exemple, l'application de ce critère amènerait les USA à dépasser de plus de 1 milliard de tonnes de carbone les autorisations obtenues (..) et les obligerait à acheter pour plusieurs dizaines voire centaines de milliards de dollars de permis d'émissions, selon le prix de la tonne de carbone, in : Baechler, L. Analyse économique des risques climatiques (2006) Economica (p.137).

au fur et à mesure pour donner à terme une allocation unique par habitant. Ce principe de convergence peut être décliné de différentes manières, selon la date de convergence, le niveau de convergence, ou le seuil à partir duquel un pays en développement serait contraint à réduire ses émissions de GES.

C'est l'idée défendue par le Global Common Institute⁹. Dans ce système, les Etats se mettraient d'accord sur un objectif de stabilisation de CO2 dans l'atmosphère, par exemple 450 ppm (objectif qui correspond à l'article 2 de la Convention, voir ci-dessus). Un plafond global d'émissions à ne pas dépasser est ensuite déterminé et les allocations des différents Etats convergent pour une date spécifique (par exemple 2020) vers une allocation par habitant.

Dans ce système, les pays en développement ont la possibilité d'accroître leurs émissions durant une certaine période. Etant donné les fortes disparités actuelles entre les émissions par habitant des pays industrialisés et des pays en développement, cette proposition rend indispensable le recours au marché des droits d'émission. De plus, il est probable que certains pays resteraient de manière durable en dessous du seuil et recevraient donc une rente durant les premières décennies du processus.

Il faut noter que ce système peut être compatible avec la résolution Byrd Hagel du Sénat américain (voir ci-dessus).

Multi-stage

D'autres auteurs ont proposé une règle d'entrée visant à contenter les pays en développement devant la crainte d'une contrainte de développement imposée par des politiques de réduction des émissions. Cette règle, appelée en anglais « multi-stage » serait basée sur le principe d'une contribution des pays à l'effort climatique qui serait proportionnelle à leur richesse. Le critère de distribution prévoit une intégration progressive des pays en développement en définissant un seuil de PIB par habitant en deçà duquel les émissions des pays en développement ne sont pas contraintes (ceux-ci restent alors en dehors de l'Annexe 1).

Proposition du Brésil

Le Brésil a proposé, lors des négociations pré-Kyoto (1995-1997) une répartition des efforts de réduction sur base de la contribution des différents Etats à l'augmentation de température. Dans ce système, le critère d'allocation est la responsabilité passée des Etats dans les concentrations actuelles des GES. La répartition est donc faite selon l'ancienneté de l'industrialisation. Dans ce plan, le Royaume-Uni se voit attribuer un objectif de réduction de ses émissions de 66 % par rapport à 1990 pour 2010, les Etats-Unis de 23 % et le Japon de 8 %¹⁰. A noter que la proposition brésilienne initiale contenait également une pénalité financière pour les pays qui ne respectaient pas leurs objectifs, destinée à financer des projets de développement propre. Cette proposition fut à la base des négociations de Kyoto sur le mécanisme de développement propre.

Conclusion

C'est finalement le système des droits acquis qui a été retenu lors de la première période d'engagement de Kyoto. Cependant, afin d'être conforme au principe de

⁹ Voir www.gci.org.uk

¹⁰ In Baechler, L (2006), op. cit.

responsabilités communes mais différenciées, il a été utilisé uniquement pour répartir les responsabilités de pollution entre les pays industrialisés, aucune contrainte n'étant imposée aux pays en développement.

L'enjeu d'aujourd'hui est de trouver un nouvel accord, cette fois partagé par tous. De nombreuses solutions peuvent être envisagées pour définir le régime post-2012 mais elles devront, pour être acceptées internationalement, trouver un équilibre entre le style de vie des pays industrialisés et la volonté de développement des autres pays. C'est bien là un des défis majeurs des négociations de Bali.

Ce défi du changement climatique n'est pas seulement environnemental, il est aussi :

- économique, car il implique des modifications des modes de production et de consommation ;
- social, car il concerne le bien-être des populations et a des conséquences en termes d'emplois et de qualifications professionnelles ;
- et culturel, car il suppose que l'esprit de coopération à l'échelle internationale puisse prévaloir sur l'esprit de compétition.

Il est également lié à d'autres défis importants , comme assurer l'accès à une eau de qualité pour toutes les populations à travers le monde ou réduire les inégalités qui ont jusqu'ici prévalu à l'échelle mondiale entre des pauvres toujours plus pauvres et des riches toujours plus riches...

Dans cette perspective aussi, limiter la hausse de la température moyenne mondiale à 2° C par rapport à l'époque préindustrielle est un objectif réaliste mais dont la réalisation impliquera des efforts considérables en termes :

- d'investissements privés et publics (ex : efficacité énergétique, transports par rail et par voies d'eau) ;
- de recherche-développement (ex : énergies renouvelables) ;
- de formation professionnelle (ex : pour anticiper les mutations d'emplois) ;
- d'éducation et de sensibilisation (notamment pour induire durablement des changements de comportement).

Ces efforts doivent être réalisés de manière coordonnée à l'échelle mondiale, en dépassant la notion de responsabilité historique pour impliquer l'ensemble des Etats qui sont aujourd'hui les plus gros émetteurs de GES (en ce compris les Etats-Unis et les économies émergentes comme la Chine, l'Inde, le Brésil...).

Aux niveaux belge et wallon, il faudra par ailleurs être attentif à ce que les objectifs qui seront négociés pour l'après 2012 ne se traduisent pas par des distorsions géographiques avec nos principaux voisins, en ce compris les régions voisines. Il faudra aussi veiller à ce que, dans leur réalisation, tous les agents économiques et acteurs sociaux soient effectivement impliqués de façon à faire de la contrainte climatique une opportunité de développement durable.