



El futuro régimen internacional del clima

SEMINARIO INTERNACIONAL DEL LANZAMIENTO DEL LIBRO
*ENERGÍA, CAMBIO CLIMÁTICO Y SUSTENTABILIDAD:
UNA MIRADA DESDE EL DERECHO*

23 de octubre de 2013



Sandrine Maljean-Dubois

Centre d'études et de recherches internationales et communautaires
(CERIC)

Universidad Aix-Marseille

A-t-on réellement besoin d'un régime international du climat ?

Même si les politiques de lutte contre les changements climatiques s'inscrivent dans ce que les politistes nomment une gouvernance « transcalaire » ou *multilevel* mettant l'accent sur les négociations internationales, mais aussi sur les multiples acteurs impliqués, publics et privés (ONG, firmes, organisations professionnelles), globaux, régionaux, nationaux, locaux, et sur une diversité de processus à l'œuvre à différentes échelles, du local au global et du global au local, le régime international du climat joue, en raison de la globalité même des enjeux, un rôle central et décisif.

Rôle structurant :

- Assurer la cohérence horizontalement entre les différentes politiques menées à l'échelle internationale (commerce, développement, investissement, finance etc.),
- Permettre d'assurer la cohérence verticalement en permettant l'emboîtement des différentes échelles d'action là encore du local au global et du global au local.

Rôle dynamisant :

- Rôle de locomotive, faisant avancer les positions des uns et des autres dans une dynamique de négociation, permettant de construire un consensus international et de promouvoir des politiques climatiques de plus en plus ambitieuses.

- Le régime international du climat se construit lentement, par étapes, et péniblement.
- Le GIEC a pourtant peu à peu réduit les incertitudes qui ont longtemps hypothéqué les avancées diplomatiques.
 - réalité des changements climatiques
 - part d'origine anthropique dans les changements climatiques
- Les progrès sont d'autant plus lents que les bénéfices d'une réduction importante des émissions sont:
 - variables dans le temps – certaines régions du globe pourraient même bénéficier des changements et en tout état de cause les régions seront diversement touchées
 - diffus dans le temps – le bénéfice est attendu d'abord pour les générations futures, alors que les mesures délicates doivent être prises aujourd'hui...

Etape 1. L'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992)

195 Parties

❑ **1988 : création du GIEC**

❑ **1990: premier rapport du GIEC**

❑ **1992: adoption de la CNUCCC**

- La Convention est faiblement contraignante. Il s'agissait surtout de fournir un cadre juridique et institutionnel (réunions annuelles des Parties) pour parvenir à négocier un accord international plus ambitieux.

- Les Parties ont certaines obligations (recenser leurs émissions de gaz à effet de serre, prendre des mesures d'atténuation et d'adaptation etc.) Mais il n'y a aucun engagement chiffré de réduction et pas de calendrier précis.

- Objectif « *ultime* » : « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (art. 2).

- Les conférences des parties ou « COP » se tiennent chaque année à partir de 1995.

❑ **1995: deuxième rapport du GIEC & « Mandat de Berlin » marquant le lancement des négociations d'un protocole**

Etape 2. L'adoption du Protocole de Kyoto (1997)

192 Parties

□ 1997: adoption du Protocole de Kyoto

□ 2001: troisième rapport du GIEC & « Accords de Bonn-Marrakech »

□ 2005: entrée en vigueur du Protocole & 1^{ère} COP-MOP à Montréal (Réunion des Parties)

- Le Protocole est un accord international distinct de la Convention-cadre
- Le Protocole engage les Parties à réduire ou limiter leurs émissions de GES.
- Les engagements sont chiffrés et enserrés dans un calendrier précis.
- Mais en application du principe des « responsabilités communes mais différenciées », ils varient selon les Parties:
 - Pays en développement: aucun engagement de réduction
 - Pays industrialisés: 38 parties listées à l'annexe B du Protocole et prenant des engagements de réduction ou limitation de leurs émissions de GES

Scénario de référence
1990 – 2012
+20%

Effort de réduction des
émissions PI -5,2%

Quelle portée ?

- Un bilan environnemental mitigé:

- Le Protocole a eu son utilité mais s'est révélé impuissant à inverser les courbes d'émission.
- Les diminutions d'émissions des pays industrialisés parties au PK n'ont pas dépassé les 4 % et sont dues essentiellement à l'effondrement des économies de l'Union soviétique et des pays d'Europe centrale et orientale.
- Cette baisse n'a pas été compensée par la hausse des émissions des EU (+20%) et l'explosion de celles des pays émergents dont la part ne cesse d'augmenter (en 2011, les pays en développement représentaient 58% des émissions globales de CO₂, contre 35% en 1990; Chine premier émetteur mondial, 8,9 gt en 2011).
- Entre 2000 et 2011, la hausse des émissions de GES a représenté 3,1% par an en moyenne ; elles étaient en 2011 supérieures de 54% au niveau de 1990.
- *Emissions gap* (PNUE, décembre 2012) : 58 gt de GES en 2020 contre 44 recommandées (34 en 2011). Même si tous les pays respectaient les engagements les plus ambitieux, l'écart serait de 8 Gt d'équivalent CO₂ d'ici à 2020, soit 2 Gt de plus que ce que prévoyait l'évaluation 2011.

- Un complexe de régime impuissant à permettre à lui seul d'atteindre l'objectif « *ultime* » de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 qui est de: « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (art. 2).



Nécessité de négocier un accord à la fois plus inclusif et plus ambitieux pour le post 2012.

Lancement de nouvelles négociations (Montréal, 2005).

➔ Adoption de la décision 1/CMP.1 à Montréal : les Parties décident de mettre en route un processus afin de réfléchir aux nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I de la Convention pour la période postérieure à 2012 et de créer un groupe de travail spécial à composition non limitée, chargé de piloter ce processus et de rendre compte de son état d'avancement à chaque session de la COP/MOP (AWG-KP).

➔ L'objectif est de s'entendre sur:

- ✓ une deuxième période d'engagement (2013-2020 par ex.),
- ✓ des réductions d'émissions plus ambitieuses,
- ✓ associant tous les grands émetteurs
- ✓ en 2009 pour éviter tout hiatus (le « gap »).

➔ Mais les Etats-Unis réitèrent leur refus d'entrer dans le Protocole II. Ils rejettent le principe d'un traitement différencié dans le Protocole entre deux groupes de pays industrialisés/non industrialisés (division binaire, qui conduit les émergents à ne pas prendre d'engagements).

➔ Les pays émergents n'y prendront pas non plus d'engagements. Ils mettent en avant le principe des responsabilités communes mais différenciées pour défendre le maintien du traitement différencié dans le Protocole entre deux groupes de pays industrialisés/non industrialisés (division binaire). Ils sont attachés à la continuation du Protocole.

➔ Le Protocole n'est plus le centre de gravité du régime international du climat; il glisse vers la Convention-cadre. C'est dans ce cadre-là qu'il faut lancer des négociations, avec autour de la table les Etats-Unis et les grands émergents.

Lancement de nouvelles négociations (Bali, 2007)

- ❑ Les pays créent 1 deuxième voie de négociations (AWG-LCA), parallèle à la première qui n'est pas supprimée.
- ❑ Ils adoptent *in extremis* une « feuille de route » pour les négociations (le Plan d'action de Bali).
- ❑ Mais en réalité, rien n'est tranché. Les négociations ne sont pas bornées. On décide de « *parvenir d'un commun accord à un résultat* ».
- ❑ Mais on ne dit pas quel résultat (un nouveau traité ? une suite à Kyoto ?) et on ne s'entend pas non plus sur l'objectif de moyen et plus long terme...



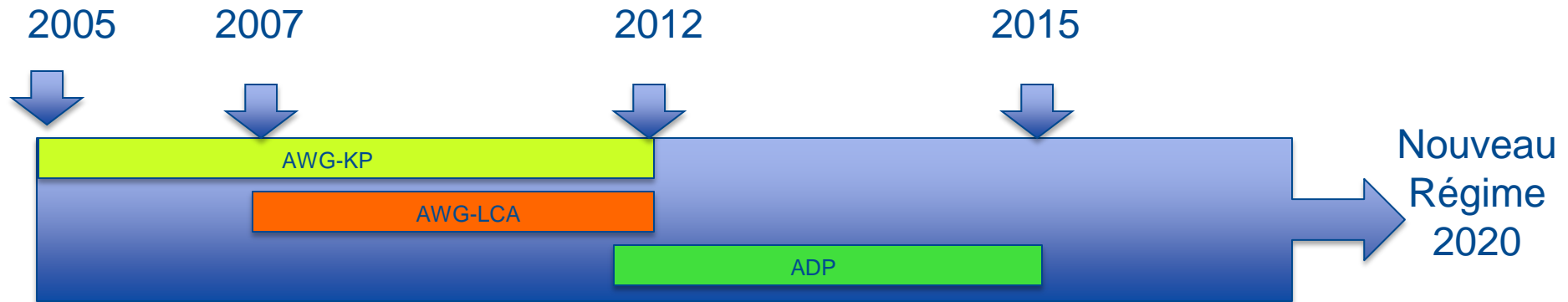
Le résultat des négociations (Durban, 2011, et Doha, 2012)

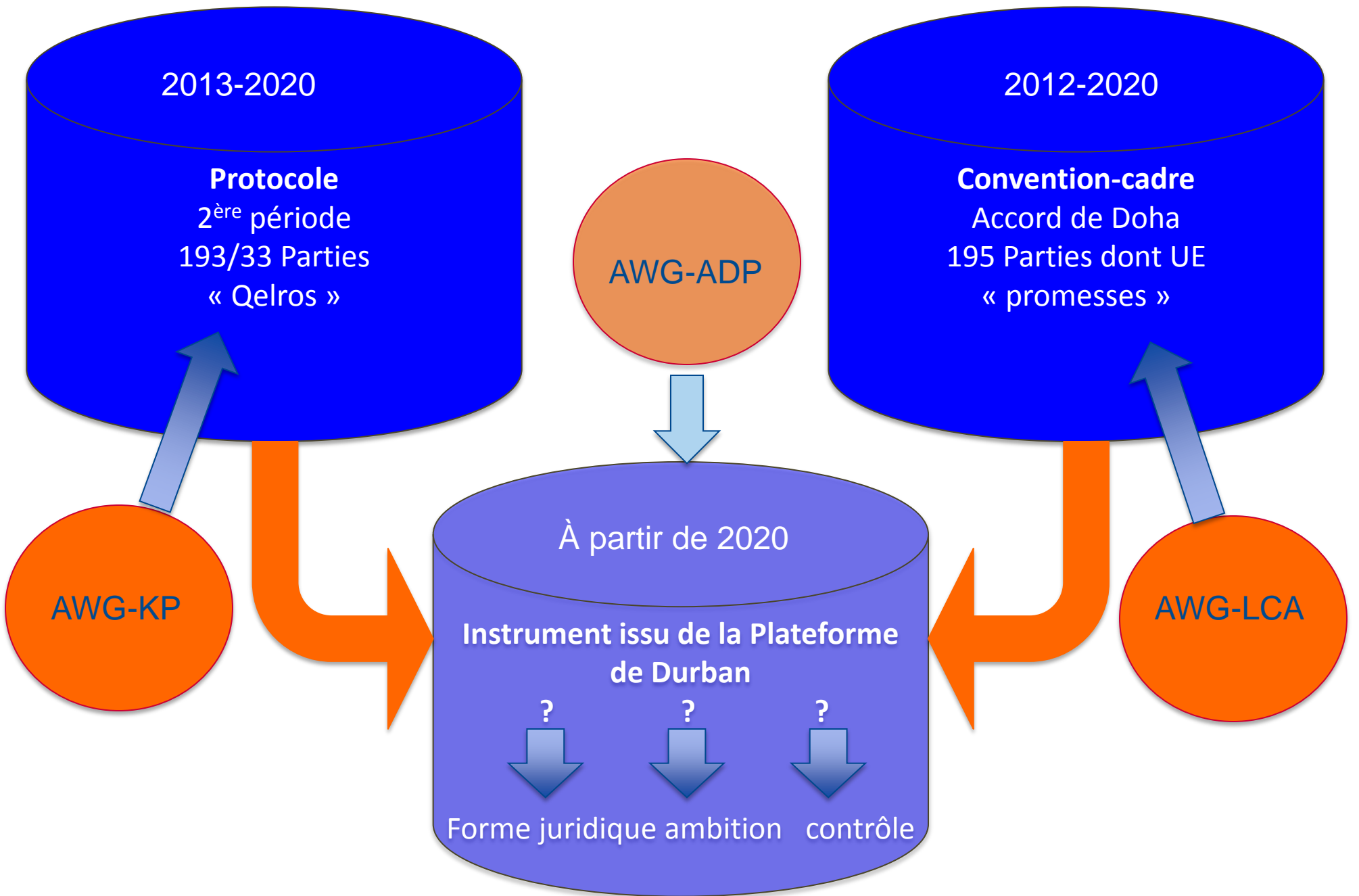
- ❑ AWG-KP: adoption d'un amendement au Protocole de Kyoto, prévoyant une deuxième période d'engagement (2013-2020), en cours de ratification
 - Le Protocole est symbolique (sans Japon, Canada, Russie, Nouvelle-Zélande, Etats-Unis soit 33 parties, 13% des émissions, -18%)

- ❑ AWG-LCA: décision 1/CP.18, qui rappelle 1/CP.13, 1/CP.16 et 1/CP.17
 - « promesses » de réduction ou limitation des émissions de 85 pays [dont 42 PI] représentant 82% des émissions mondiales de GES font des « promesses » de réduction de leurs émissions.
 - Les engagements sont insuffisants pour limiter le réchauffement à +2°. Les promesses ne représentent que 60% de l'effort à fournir.
 - *Emissions gap* (PNUE, décembre 2012) : 58 gt de GES en 2020 contre 44 recommandées (34 en 2011). Même si tous les pays respectaient les engagements les plus ambitieux, l'écart serait de 8 Gt d'équivalent CO2 d'ici à 2020, soit 2 Gt de plus que ce que prévoyait l'évaluation 2011.

- ❑ AWG-ADP: Lancement à Durban d'une nouvelle voie de négociation
 - « **Plateforme de Durban pour une action renforcée** »
 - Objectif d'adoption d'un nouvel accord en 2015, applicable en 2020

Les trois voies de négociation





Quelles perspectives pour les négociations ADP ?

- **Sur la forme**
- **Sur le fond**



Sur la forme

❑ La forme juridique; un enjeu majeur à Durban

➤ « indaba »: un compromis est finalement trouvé.

❑ La décision de la Conférence des Parties de Durban évoque **toutes les formes juridiques possibles** comme résultat de ce nouveau chantier : protocole, autre instrument juridique, ou un commun accord ayant force juridique.

« un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique » .

➤ **Toujours pas d'accord sur la forme juridique !**

➤ **« Retour à la case Bali »?**

Option 1. Un protocole

○ Traité, adopté par la COP (consensus) puis ouvert à la signature et ratification, conditions pour l'entrée en vigueur à préciser par le protocole lui-même

○ Juridiquement obligatoire, mais processus long et aléatoire

○ Fait survivre la Convention au moins symboliquement

○ Peut être mou dans son contenu (obligations vagues et non ou faiblement contrôlées)

Option 2. Un autre instrument juridique ou un « *texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique* »

- Compromis ambigu: modification de la Convention de 1992, tout nouveau traité, ensemble de décisions de la COP...
- Procédures d'adoption variées, portée variée (et parfois discutée).
 - « *C'est juridique, donc c'est contraignant, donc c'est très costaud* »...
 - ✓ Juridique n'est pas obligatoire. Obligatoire n'est pas contraignant.
 - ✓ Si le caractère conventionnel (=traité) du futur régime n'est pas une condition suffisante, il nous apparaît comme une condition nécessaire tout au moins pour les obligations situées en son cœur (engagements de réduction des GES, gouvernance, contrôle et sanction du non-respect).

➡ Même si un grand soin est mis à négocier les décisions de la COP, un traité fait l'objet d'une attention beaucoup plus soutenue encore ; c'est l'engagement le plus solennel possible.

➡ Il est seul soumis à la ratification des parlements nationaux. Il doit ensuite être exécuté par les Parties non seulement dans l'ordre juridique international, mais encore en droit national.

➡ Les décisions de la COP seront + facilement adoptées et d'effet immédiat.

✓ Souplesse et rapidité versus solidité et stabilité (sécurité). A relativiser...

➡ Un traité peut être mou dans son contenu.

➡ Un Etat peut ne pas respecter un traité.

➡ Un Etat peut se retirer d'un traité.

Sur le fond

❑ La gravité et l'urgence de la menace sont reconnues, ainsi que la nécessité d'augmenter le niveau d'ambition des promesses actuelles, insuffisant pour atteindre l'objectif des 2°C.

« le processus rehaussera le niveau d'ambition et sera étayé, entre autres, par le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, les résultats de l'examen de la période 2013-2015 et les travaux des organes subsidiaires » (§6)

❑ Adoption d'un programme de travail détaillé pour l'ADP en 2013 pour tenir le délai de 2015 accepté à Durban et renforcer le niveau d'ambition avant 2020

❑ Le programme de travail s'articule autour de :

- ✓ l'atténuation,
- ✓ l'adaptation,
- ✓ le financement,
- ✓ la mise au point et le transfert de technologies,
- ✓ la transparence des mesures, ainsi que le soutien et le renforcement des capacités.



COPENHAGUE + ???

❑ Pas de références au principe des responsabilités communes mais différenciées.

« l'objectif étant que toutes les Parties fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation » (§7)

En conclusion...

- L'architecture juridique du régime international sur le climat, qui n'est pas monolithique, est encore en construction.
 - Le KP est un acquis, mais qui ne peut être envisagé de manière isolée par son caractère symbolique
 - La Convention reste la pierre angulaire.
 - Les Accords de Copenhague, Cancun, Durban et Doha marquent des étapes très importantes dans la construction du futur régime international (MRV/financement NAMAs et adaptation/technologie).
 - La Plateforme de Durban et la continuation du KP ont créé une nouvelle dynamique.
 - Mais ni Durban ni Doha n'ont renforcé le niveau d'ambition.
- Les négociations DPA ne s'engagent pas sous les meilleurs auspices. L'objectif de limiter l'augmentation moyenne des températures à deux degrés est bien réaffirmé, mais jamais il n'a semblé aussi hors d'atteinte. Le processus de négociation onusien perd chaque année en crédibilité et en visibilité ; pourtant il n'a jamais été aussi nécessaire. *"If not us, then who? If not now, then when? If not here, then where?"* a déclaré, les larmes aux yeux, lors de la Conférence, Naderev Saño, le chef de délégation des Philippines, ravagées peu avant par le typhon Bopha...
- SG NU annonce la convocation d'une réunion à haut niveau en 2014 pour faciliter un accord en 2015 à Paris.
- Pose la question de l'échelle pertinente d'action (Ecocity...).

Merci pour votre attention.



CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES
(CERIC)

<http://www.ceric-aix.fr>

