

Changements climatiques :

Éléments de réflexion sur l' « après Bali »

PIERRE RADANNE (Président de 4D)

*Extraits du Compte rendu de l'Évènement spécial : Bali c'est fini, et maintenant ?
Conférence débat organisée par 4D le 17 décembre 2007 à l'issue de la Conférence internationale de l'ONU sur les changements climatiques*

Que s'est-il passé à la conférence de l'ONU sur le climat à Bali ? Pierre Radanne est revenu sur les différentes conclusions à ce sujet, de la part d'acteurs différents.

Le Président de 4D, présent à Bali en tant que membre de la délégation française, a débuté par une intervention explicative, espérant éviter les « jargons », afin que les participants comprennent l'ensemble du sujet. Les rapports officiels sur le site de l'ONU consacré à l'affaire, ne permettent pas de compréhension réelle de la teneur des débats, compte tenu de leur complexité juridique et administrative.

« Quelle est la problématique initiale de cette conférence de Bali ?

Deux traités internationaux couvrent la question du changement climatique :

► **La Convention cadre sur les changements climatiques de Rio** (texte fondateur voté en juin 1992) a un double rôle : reconnaître l'existence du changement climatique, et demander aux différents pays d'y réagir. C'est un texte de nature strictement qualitative, qui ne comprend aucune disposition quant à la dimension quantitative, notamment en termes de réduction d'émissions.

On s'aperçoit très vite, après Rio, que les pays qui ont signé la convention ne se précipitent pas immédiatement dans l'action. En 1995 apparaît une interrogation : comment presser le pas vers l'action ?

A Berlin, en 1995, deux positions se sont affrontées : un certain nombre de pays, à commencer par l'Union européenne, affirment que des obligations de moyens sont nécessaires, et des actions communes en termes de recherche ou de transfert de technologie. On parle alors beaucoup d'une écotaxe sur l'énergie, de réglementations. Cette position européenne, que l'on appelle, dans le jargon, « politiques et mesures » va se heurter au veto américain qui argumente que chaque pays est libre de son choix quant à la manière de procéder, et qu'il ne peut pas y avoir de « menu commun » (tout doit être « à la carte »).

Ce débat est donc tranché négativement, et une autre voie est recherchée à Berlin : puisqu'il n'est pas possible de s'accorder sur une obligation de moyens, l'accord portera sur une obligation de résultats. D'où l'idée d'une réduction des gaz à effet de serre pour tous les pays industrialisés, qui devrait être arrêtée quelques années après la rencontre de Berlin.

► C'est le **protocole de Kyoto**, qui fixe des obligations de réduction des émissions pour tous les pays industrialisés de l'OCDE, ne met en place aucune obligation de moyens, compte tenu de ce qui s'est dit à Berlin deux ans plus tôt, et invente à chaud des mécanismes financiers (que je ne vais pas détailler - nous pourrions y revenir au cours du débat) sur le carbone. Dans le même temps, il est dit, à Kyoto, qu'il n'y a pas d'obligation pour les pays en développement. La date de fin de cette première série d'engagements fixée dans le protocole de Kyoto est le 31 décembre 2012.

Le protocole de Kyoto est en vigueur et nous nous rapprochons de l'échéance de 2012 : il va donc falloir préparer l'après-2012. Après 2012, le protocole de Kyoto va rester en vigueur. En

revanche, les obligations quantitatives arriveront à leur terme ; il faut donc définir d'autres obligations quantitatives pour la période qui va suivre.

Comme vous le savez, au jour d'aujourd'hui, le protocole de Kyoto a été signé par tous les pays, à l'exception des États-Unis. Nous nous retrouvons donc dans un système où nous avons à la fois la convention de Rio qui s'applique, y compris pour les États-Unis, et le protocole de Kyoto, sans les États-Unis.

Donc, actuellement, quand on se retrouve dans des réunions internationales comme la conférence de Bali, deux systèmes de discussion fonctionnent en parallèle, et, dans un des deux cas, un pays manque à la discussion.

Quel est, aujourd'hui, le compte à rebours ?

Si on veut avoir un véritable nouveau traité au 1er janvier 2013, qui prenne la suite des obligations de Kyoto, ce nouveau traité doit être soumis au Parlement de 200 nations. Ce qui implique a minima deux ans avant les prises de décision finales. Ainsi, certains pays ont des élections présidentielles et ne souhaitent pas mettre ces débats sur le tapis à ce moment. Ce qui veut dire que la négociation de ce nouveau traité soit bouclée à la fin de l'année 2010, au plus tard (voire en milieu d'année 2010).

En fait, pour le moment, l'année 2009 a été fixée pour avoir un traité, à la fois dans ses grandes lignes et avec toutes les « petites lignes » d'application du contrat, soit l'équivalent des accord de Marrakech pour l'accord de Kyoto, qui compte environ 200 pages et règle toutes les modalités de mise en œuvre. Tout cela doit être bouclé pour fin 2009, lors d'une conférence qui aura lieu à Copenhague.

Ce calendrier en percuté un autre : celui du renouvellement du locataire du bureau ovale de la Maison Blanche (1er mardi de novembre 2008). Donc, le retour des États-Unis dans la négociation pour adopter une position ou l'autre aura lieu à partir de ce premier mardi de novembre 2008, ou, pour être très précis, la troisième semaine de janvier 2009, c'est-à-dire le moment d'entrée en exercice du nouveau président étasunien élu. L'équipe de négociation américaine sera prête au début de l'année 2009, et il faudra boucler tout cela au cours de l'année 2009.

Et maintenant, Bali...

La conférence de Bali a été initialement présentée comme l'équivalent de la réunion de Berlin en 1995. Quelle est la base politique sur laquelle va s'ouvrir la négociation ? Quelles vont être les règles d'équité, de participation des uns et des autres ? A partir de ce délai de deux ans (comme entre Berlin et Kyoto), on doit réfléchir pour déterminer les éléments quantitatifs, que ce soit sur l'obligation de réductions d'émissions et sur les questions financières afférentes.

Ce lancement de la préparation d'un nouveau traité a été l'occasion d'un intense déploiement d'artillerie dont vous avez été témoins depuis notamment un an : un rapport de scientifiques (le groupe intergouvernemental des experts sur l'évolution du climat - GIEC) qui a rendu, pendant toute l'année 2007, trois vagues successives de rapports sur le climat, et le rapport final à Valence (Espagne). Le GIEC et Al Gore ont reçu le prix Nobel ; nous avons eu, l'année dernière, le rapport Stern sur les conséquences économiques du changement climatique. Un certain nombre d'éléments sont donc sur la table pour renforcer la conviction qu'il faut agir sur la question. Nous avons eu aussi une déclinaison franco-française de cette thématique avec Nicolas Hulot et le Grenelle de l'environnement.

L'objectif était un mandat. En fait, la conférence de Bali n'a pas fonctionné selon cette règle. Elle a poursuivi, en parallèle, trois objectifs.

Le premier découle du rapport des scientifiques qui nous dit qu'il faut absolument éviter que le climat se réchauffe de plus de 2 degrés. Il s'est déjà réchauffé à hauteur de 0,7 degré pendant le XXe siècle, et on parle maintenant de 2 degrés de réchauffement. Ces chiffres ne sont pas facilement intelligibles, mais retenez que six degrés d'écart de température annuelle seulement, en moyenne, nous séparent de l'ère glaciaire. Le climat est très sensible à des écarts de température très faibles : deux degrés ne sont pas anodins, entre autres au niveau de l'agriculture mondiale. Pour se maintenir à deux degrés, d'ici 2050, il faut diviser par deux

les émissions de gaz à effet de serre produites par l'humanité. Tel est le point de passage d'un scénario de réussite. D'ici 2050, nous devons évidemment avoir des objectifs intermédiaires correspondant à cette division par deux.

Le débat, à Bali, commence sur cette question de la division par deux des gaz à effet de serre d'ici 2050. Des textes se préparent, qui essaient de cadrer la négociation pour éviter qu'elle ne s'affadisse vers des compromis trop forts, par rapport à cet objectif de résultat climatique. Théoriquement, Bali aurait dû être la première conférence de l'ONU au cours de laquelle l'humanité décide de la nature du climat qu'elle veut sur terre. Mais nous n'y parviendrons pas (j'y reviendrai).

Deuxième sujet de la conférence de Bali : prendre en charge un certain nombre de questions qui n'ont pas été abordées, ni à Rio ni à Kyoto.

La **première est celle de l'adaptation au changement climatique**. Le changement climatique existe ; il violente les sociétés, notamment des pays plutôt pauvres. Ainsi, les États îles de l'océan Pacifique risquent de disparaître ; pour les sociétés du Sahel, le désert progresse. Il faut trouver un système susceptible de prendre en charge la question de l'adaptation au changement climatique, même s'il faut bien sûr, conjointement, réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Une **autre question** est apparue il y a deux ans : la **déforestation** qui touche la forêt équatoriale participe, pour un cinquième, au changement climatique. Donc, il faut la stopper. Il faut trouver une méthode qui amène les grands pays forestiers de la ceinture équatoriale à gérer leur forêt autrement qu'en la laissant se faire grignoter soit par l'agriculture, soit par une exploitation forestière destinée à la vente du bois.

Ces deux questions ont été traitées correctement au cours de la discussion ; nous pourrons y revenir au cours du débat. Nous sommes arrivés, sur ces thèmes, à des décisions de très bonne qualité à Bali.

Le **troisième objectif** de Bali consistait à **concevoir une feuille de route** sur ce que devrait être l'itinéraire entre Bali et Copenhague d'ici 2009 : comment va-t-on s'y prendre pour aboutir à ce nouveau traité ? Quelles sont les phases intermédiaires de travail ?

A ce niveau, nous nous heurtons à une double difficulté. D'abord, le raisonnement porte, une fois encore, simultanément, sur la conférence de Rio et sur le protocole de Kyoto, avec un double processus de négociations, en parallèle. Et c'est tellement complexe que les diplomates s'y enlisent. Les difficultés procédurales sont tellement lourdes que le débat politique n'est pas clair.

Second point, qui en découle : par rapport au calendrier que je viens d'exposer, les différents pays s'y prennent différemment. **Imaginez un convoi**. En tête, vous avez l'**Union européenne**, qui n'attend pas la négociation et se donne déjà des objectifs (au Conseil européen de mars 2007) : nous allons, en Europe, réduire de 20% nos émissions de gaz à effet de serre. Et si, dans la négociation, d'autres pays sont aussi actifs que nous, nous réduirons de 30%. L'Europe annonce sa participation et donne un premier chiffre à mettre en discussion.

Mais, dans le convoi, un wagon est arrêté : c'est celui des **États-Unis**, qui ne disent plus que des incertitudes pèsent sur la réalité du changement climatique, mais qu'on ne doit pas se donner d'obligations contraignantes. Les États-Unis, rappelons-le, n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto, et ils attendent l'élection présidentielle.

Derrière le wagon étasunien, deux wagons se sont placés en voitures balais : **la Chine et l'Inde**. Ces deux pays acceptent de participer à la lutte contre le changement climatique, à une condition : que les États-Unis s'y engagent, puisqu'ils sont les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre par habitant. La Chine et l'Inde étant encore des pays en développement, elles refusent de prendre des engagements forts si le pays le plus émetteur ne fait rien.

Le **Japon**, qui est très sérieux sur ces questions, dit s'être fait hara-kiri à Kyoto : il a pris des engagements extrêmement sévères et y regardera à deux fois pour la période suivante. Pour le moment, donc, il est assez discret.

Entre les deux, un wagon ne sait pas très bien ce qu'il va faire : c'est **l'ensemble des pays en développement**. Leur position, jusqu'à présent, a été qu'ils n'ont rien à faire là-dedans car les responsables de l'effet de serre sont les pays industrialisés. Néanmoins, avec le temps, ce

discours a un peu changé car ces pays constatent qu'ils sont les principales victimes. Donc, ils veulent que le problème soit traité, mais ils ont très peur que leur développement soit bloqué s'ils s'engagent dans l'affaire. Leur situation dans la négociation n'est pas simple.

A partir de cette situation, un conflit d'une très grande violence a éclaté.

Il a d'abord été très feutré, puis a éclaté au cours de la journée de vendredi. Il a fallu 24 heures, non stop, pour aboutir finalement à un compromis.

La formulation la plus dure a été celle du président du groupe des pays en développement, un Pakistanais, qui fait une conférence de presse à la fin de la journée, vendredi, à l'occasion de laquelle il dit : « nous avons été l'objet d'une agression grave, on a essayé de faire pression sur nous, et on nous a proposé quelque chose qui n'a plus rien à avoir avec la convention de Rio et le protocole de Kyoto, à savoir un objectif de division par deux des émissions de gaz à effet de serre pour 2050, qui s'impose à toute l'humanité, donc aux pays en développement. A Rio et à Kyoto, ceux-ci n'avaient pas d'obligation contraignante de réduction de leurs émissions. Si on décide que, sur l'ensemble de l'humanité, une division par deux des émissions de GES s'impose, cette division s'imposera aux pays industrialisés mais aussi aux pays en développement. Donc, on s'avance vers un nouveau traité qui n'a été décidé par personne, aux termes duquel on essaie de nous imposer des contraintes sur notre développement à travers cette décision. De plus, de la part des pays industrialisés qui veulent nous obliger à accepter cette décision, il y a des éléments de pression inacceptables pour les pays en développement. Certains chefs d'État étranger ont même parlé de taxer les produits importés issus des pays en développement si des engagements de réduction n'étaient pas pris. Notre groupe, depuis un an ou deux, s'est exprimé, à plusieurs voix, en ces termes. Le président de ce groupe de pays en développement a donc conclu qu'il ne signerait jamais un accord de ce type.

La situation qui en résulte est donc la suivante : les pays en développement refusent les engagements à 2050, mais ils demandent des engagements pour 2020, fourchette qui porte sur les pays industrialisés et prépare la suite de Kyoto. De l'autre côté, les États-Unis refusent les contraintes pour 2020, mais demandent une contrainte à 2050, car le changement climatique est un problème sérieux.

Et l'Europe, au milieu, accepte les contraintes pour 2020 et les contraintes pour 2050.

Nous arrivons donc là à un conflit extrêmement grave, qui va bloquer l'affaire, et ça ne va pas être le seul : l'Inde va monter au créneau en refusant tout suivi de ses actions de lutte contre le réchauffement climatique et en exigeant un suivi, une mesure internationale des transferts financiers et technologiques auxquels les pays industrialisés s'étaient engagés à Rio en faveur des pays en développement. Les clauses de la convention de Rio n'ont pas été appliquées par les pays industrialisés ; l'Inde en demande l'application, et ne bougera pas tant qu'elle ne l'aura pas obtenu.

Nous allons donc nous retrouver dans une situation totalement bloquée. Peut-être Pierre Cochez reviendra-t-il sur le caractère théâtral de la situation, qui a été forte et brutale.

L'accord, à la fin, s'est établi sur la position indienne. Comme l'Union européenne voit que l'accord ne peut pas se faire sur les objectifs climatiques, les références à 2050 et à 2020 sont abandonnées ; le suivi des actions menées par les pays en développement est abandonné au profit de la position indienne. Et les États-Unis, isolés, acceptent à la fin de signer le texte en l'état.

Que révèle cette affaire ?

Le plan d'action issu de Bali est une sorte de shopping list qui comprend tout, y compris des éléments contradictoires. Ce n'est pas un mandat politique, et constitue le résultat de l'essorage des aspects qui faisaient difficulté. Ce texte n'organise pas réellement le travail pour les deux années à venir.

Néanmoins, la discussion grave qui a eu lieu à Bali donne des leçons politiques tout à fait remarquables.

D'abord, je vais parler de ce que j'appelle le « théorème de Pronck ». Jan Pronk, un ministre néerlandais (de l'Environnement et, auparavant, de la Coopération), était le président des

conférences sur le climat de la fin du processus de Kyoto. A l'issue des négociations et de la finalisation du protocole de Kyoto, il a très clairement exprimé qu'on ne peut pas être à la fois en conflit avec les pays industrialisés réticents (à commencer par les Etats-Unis) et avec les pays en développement. Si l'Europe est prise en tenaille entre, d'un côté, un refus des pays en développement et, de l'autre, un refus des Etats-Unis, aucun accord n'est possible. Donc, Jan Pronk a conçu la position suivante : j'essaie d'élaborer un accord avec les pays en développement, je les fais venir dans le bateau et nous essayons de trouver un dispositif tenable. Puis, une fois que nous avons une communauté mondiale qui adhère fortement à un processus, nous portons nos efforts vers les pays les plus réticents. Il n'y est pas parvenu totalement, puisque les Etats-Unis étaient restés à l'écart, mais, comme ils s'étaient retrouvés isolés, avec l'Australie, et le protocole de Kyoto a tout de même réussi à vivre, et il n'aurait bien entendu jamais vécu sans l'accord des pays en développement.

A Bali, on a commis l'erreur de ne pas négocier avec les pays en développement, d'où le déchirement que je viens de vous décrire.

Ce qui sort de cette réunion de Bali, ce n'est pas un mandat écrit, mais une leçon claire, qui, si on l'interprète bien, est l'équivalent d'un mandat écrit. Si on veut réussir, il faut un processus qui aborde successivement les quatre phases suivantes :

1. Le sujet d'entrée est la question du développement. Pas uniquement dans les pays en développement, y compris chez nous. Une question nous est posée, incontournable ; nous ne pourrions pas utiliser des méthodes dilatoires pour l'éviter. Quelle est la possibilité, pour nos sociétés, de donner de bonnes conditions de vie à leurs populations tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre ?

Est-ce possible chez nous ? Est-ce possible dans les pays en développement ? Il faut trouver les choix qui vont permettre aux gens de vivre de façon décente (et, pour les pays en développement, il s'agit bien de l'amélioration des conditions de vie des populations), en étant au plus bas niveau d'émission de gaz à effet de serre.

2. Une fois cette condition construite, une deuxième question se pose, si on prend le problème par l'autre extrémité : **quelle est la trajectoire compatible avec la stabilisation du climat terrestre ?** Et là, nous revenons à la question des 50% de réduction des émissions pour 2050. Les pays en développement pourront accepter de participer à cette discussion car ils auront eu des garanties sur leur trajectoire de développement.

3. S'il y a accord sur l'objectif de division par deux d'ici 2050, **comment les engagements sont-ils répartis de façon équitable entre les pays ?** Quels engagements faut-il fixer aux grands pays industrialisés ? Quelles obligations pour les pays émergents ? Ces contraintes ne peuvent pas être de la même nature, dans la mesure où leurs émissions par habitant sont actuellement faibles. Quel est le type d'intéressement ou d'association des pays en développement ?

4. Une fois ces engagements décidés, **quelles sont les pratiques locales sur lesquelles on peut s'appuyer**, et comment associer les populations afin de garantir le succès de l'entreprise ? Il faut notamment associer les collectivités locales à la mise en œuvre de ces engagements.

Cet escalier de quatre questions, semble-t-il, permettrait d'éviter de se planter comme cela a été le cas.

A partir de là, comment pourrait se dérouler un scénario réussi dans les années à venir ?

En 2009, il va être discuté des engagements quantitatifs, et de tous les aspects financiers de bouclage de la négociation. Que faire en 2008 ? L'équipe américaine n'aura pas encore changé ; même si des signaux sont donnés, on ne pourra pas se placer dans une phase active et concrète de négociation.

Or, si la question à résoudre est d'abord celle du développement, il faut s'accrocher à cette

question pour 2008. Quelle est l'autre caractéristique de la réunion qui aura lieu en novembre-décembre 2008 à Poznan (Pologne) ? Elle se tiendra sous présidence française de l'Union européenne ; c'est donc la France qui impulsera la négociation du côté européen. En fonction des discussions qui ont eu lieu pendant deux semaines à Bali (surtout durant les derniers jours) ; il faut aborder frontalement, à Poznan, la question des pays en développement, qu'ils soient associés à la définition de leur trajectoire de développement. Tout cela va être fort discuté dans les mois qui viennent ; ma formulation personnelle est que nous devons engager de grands programmes mondiaux, sectoriels, qui abordent les grandes questions touchant l'ensemble de l'humanité.

Je prends deux exemples, sans rentrer dans le détail. En fonction des variations de climat, le chauffage et la climatisation sont, dans le monde, des sources importantes d'émission de gaz à effet de serre. Cela signifie que résoudre la question du changement climatique passe par une élévation considérable du niveau de qualité de construction, dans l'ensemble des pays et sous l'ensemble des climats. Surtout dans les pays en développement, qui sont actuellement en train de constituer leur stock de patrimoine bâti. On observe un phénomène important d'exode rural vers les grandes métropoles. Par exemple, aujourd'hui, les Chinois coulent 40% du béton mondial. Les bâtiments qu'ils édifient aujourd'hui, qui vont vivre un siècle, sont-ils bons ou non du point de vue du changement climatique ? C'est une question fondamentale, qui implique de réfléchir à ce que doit être une bonne qualité de construction, adaptée aux différents climats. Et on en revient aux questions de transfert de technologie, de recherche, selon les pays.

Deuxième thème : à côté de la question de l'énergie, la question des déchets, de l'émission de méthane. Les déchets fermentés, quand ils se décomposent, libèrent dans l'atmosphère du méthane qui est 20 fois plus actif pour le réchauffement climatique que le gaz carbonique. L'année dernière, à Nairobi, nous avons vu qu'il existe des décharges, partout dans les villes ; et c'est un point commun à l'ensemble des grandes métropoles les plus pauvres. Ces déchets abandonnés « à l'état naturel » polluent les eaux et produisent des effets sanitaires absolument dévastateurs. Dans les années qui viennent, nous devons résoudre cette question de décharges dispersées dans le monde. Ce n'est pas très coûteux. Il faut évidemment aider les pays à mettre en place les réglementations nécessaires, ce qui nécessite probablement un peu d'aide au développement.

Aujourd'hui, compte tenu du prix de l'énergie, avec ces déchets, si on fabrique du méthane que l'on brûle pour obtenir de l'électricité, il devient rentable d'exploiter les ordures ménagères. Beaucoup d'industriels, notamment français, savent très bien faire cela. Donc, il faut essayer de mettre en projet de grands programmes de ce type, les discuter, au cours de l'année 2008 ; voir dans quelle mesure cela intéresse différentes gammes de pays en fonction des problèmes qu'ils rencontrent. On pourra ainsi donner une matière concrète à la définition d'une trajectoire de développement, compatible, pour ces pays, avec nos problèmes d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

Nous pouvons avancer là-dessus, et à Poznan, cela peut représenter un objectif tout à fait considérable. La France, à ce niveau, est plutôt bien placée de par ses liens avec les pays en développement.

Il existe une variante de cette thématique : un accord a été discuté, ces jours-ci, entre les pays de la Francophonie et le Commonwealth (113 pays au total), pour poser cette question, la travailler sur les pays en développement, pour arriver avec des propositions précises à la fin de l'année.

Cette conférence de Bali n'est pas le succès attendu, mais le débat que nous avons eu au cours des dernières 24 heures de cette réunion est un débat politique très dur, mais de très haut niveau, et complètement représentatif des problèmes du monde. Il y a énormément d'enseignement à tirer de ces débats.

Maintenant, il va falloir vérifier que l'ensemble des acteurs tirent des conclusions convergentes de la rencontre de Bali. En tout état de cause, le débat est fortement lancé.

Cependant, depuis l'année dernière, nous avons, d'une certaine façon, perdu un an et nous n'avons plus que deux ans pour boucler l'affaire. Le travail à entreprendre à présent est absolument colossal, beaucoup plus que ce que nous avons dû faire pour Kyoto. Le sujet est plus grave, plus lourd, plus complexe, plus diversifié du point de vue de la nature des pays à associer.

Voilà pour l'état des lieux de mon côté."