

Éditorial

L'après-Kyoto : une redistribution des cartes

Les négociations sur la politique de l'après-Kyoto qui se sont ouvertes à Bali en décembre 2007 marquent un important tournant dans la définition des actions à entreprendre contre le réchauffement climatique, avec de nombreuses options en débat.

Jusqu'alors, les engagements issus des négociations concernaient surtout la politique énergétique des États industrialisés et visaient les secteurs industriels les plus producteurs de gaz à effet de serre (GES). Il s'agissait avant tout de réduire les émissions de CO₂, c'est-à-dire de s'attaquer aux causes, pour atténuer les effets du changement climatique. L'article 2 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, signée à Rio en 1992, précise « l'objectif ultime » : « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques ». Cet objectif privilégie ainsi le traitement du changement climatique par des politiques d'atténuation – l'adaptation des écosystèmes, et donc des sociétés, devant se faire naturellement.

Les pays industrialisés, dits de l'annexe B, se sont fixé des objectifs quantifiés, légalement contraignants, en instaurant par le Protocole de Kyoto un système de permis d'émission de GES négociables. Le Protocole de Kyoto prend fin en 2012. Depuis 2006, les émissions de GES de la Chine ont dépassé celles des États-Unis. Les pays qui n'étaient pas soumis à des objectifs de réduction, du fait de leur faible responsabilité historique dans l'accumulation des GES, ne peuvent plus être considérés comme « hors-jeu ». Leurs exigences en termes de droits au développement ne peuvent plus être acceptées comme un droit à une consommation énergétique croissante. Acteurs à part entière des prochaines négociations, ils vont probablement en bousculer « l'objectif ultime » et ses instruments.

Les rapports du GIEC confirment la rapidité et le caractère inéluctable du changement climatique. Une politique

d'atténuation ne peut suffire à lutter contre le réchauffement. On sait que les populations les plus vulnérables, majoritairement du Sud, devront affronter des événements extrêmes dus aux changements climatiques. Si d'autres mesures de réduction des émissions sont indispensables, il faut réfléchir à des politiques d'adaptation, ce qui revient à sortir la question du changement climatique de la sphère de la seule logique énergétique pour la mêler à celle de l'aide internationale au développement.

Par ailleurs, le quatrième rapport du GIEC évalue la participation de la déforestation dans les émissions mondiales de GES entre 15 % et 30 %, ce qui attribue un rôle important aux pays forestiers. Depuis le Sommet de la Terre de Rio, les pays du Sud ont beaucoup appris des négociations internationales. Ils ont en particulier fait valoir leurs revendications au sein de la Convention sur la diversité biologique. Détenteurs des forêts tropicales qui renferment une riche biodiversité et constituent un énorme potentiel de stockage de carbone, ils se sont organisés en groupes de pression comme le groupe des Mégadivers ou comme la Coalition for Rainforest Nations. Aussi, dans les négociations, des pays du Sud relayés par les grandes ONG de conservation s'élèvent pour « un partage juste et équitable des avantages » tirés de ces forêts, que cela soit pour bénéficier de l'exploitation des ressources génétiques ou pour tirer profit du marché du carbone. Les pays du Nord doivent financer ceux du Sud pour qu'ils réduisent la déforestation, soit par des formes repensées de l'aide au développement, soit en les associant au marché du carbone. Les pays du Sud vendraient ainsi aux pays du Nord le carbone stocké dans leurs forêts ou des unités de CO₂ « non émises », afin que les industries du Nord puissent acheter les droits d'émission nécessaires à la poursuite de leurs activités. Dans quelles conditions un marché global des paiements pour « services environnementaux » pourrait-il se greffer sur un marché des crédits carbone ?

On se reportera dans ce numéro à la libre opinion de Michel Damian et au texte d'Alain Karsenty et de Romain Pirard qui traitent respectivement de la prise en

compte de l'adaptation et de la déforestation évitée dans les politiques de lutte contre le changement climatique, questions qui seront à l'ordre du jour des négociations de Bali. On lira également avec profit le compte rendu d'Henri Décamps à propos de l'ouvrage *Fairness in Adaptation to Climate Change* et du dossier « Réchauffement climatique : de la recherche à l'engagement ».

Dès que l'on évoque des politiques d'adaptation, il est difficile de se référer à la stricte efficacité économique. Il faut envisager des fonds additionnels pour adopter des mesures de prévention et les projets d'aide à l'adaptation ne peuvent reposer sur des mécanismes d'attribution qui ne prendraient pas en compte des considérations politiques ou humanitaires. Les calculs d'émissions évitées débouchent sur des problèmes méthodologiques plus que complexes. Le gouvernement de l'État brésilien d'Amazonas calcule, sur la base de 5 dollars la tonne de carbone, qu'un fonds de 3 milliards de dollars devrait être créé suite à sa politique de conservation et à la création de 10 millions d'hectares d'aires protégées. Les Amérindiens d'Amazonie brésilienne, au nom des « Peuples de la forêt », réclament leur propre mécanisme « carboneutralisateur ». Les pays du bassin du Congo demandent, quant à eux, un « facteur d'ajustement » qui leur permettrait d'être rémunérés en dépit d'un accroissement

de la déforestation dans leurs pays. De nombreux intermédiaires créent alors des marchés parallèles du carbone, assimilables à des arrangements contractuels, destinés à soutenir des opérations de conservation, des pratiques de marketing environnemental ou encore des revendications identitaires ou foncières, complexifiant ainsi le régime international de lutte contre le changement climatique.

Les négociations avaient été jusqu'alors encadrées par une logique énergétique qui, grâce à l'instrument économique de l'échange des permis d'émission de GES, garantissait l'obtention des résultats quantifiés. La première vague de projets concernait des projets d'ordre technique. De nouveaux projets d'ordre biologique, voire social, apparaissent. La définition de leurs critères d'éligibilité et d'évaluation est susceptible d'enrayer les négociations.

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques semble ainsi buter sur les mêmes difficultés que la Convention sur la diversité biologique : un règlement par les instruments de marché, marché des permis d'émission ou marché des ressources génétiques, ne peut répondre seul aux problèmes d'environnement global.

Catherine Aubertin